

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 19 февраля 2018 г. N 9-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЧАСТИ 5 СТАТЬИ 2 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ГАРАНТИЯХ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН", ПУНКТА 5 СТАТЬИ 15 И ПУНКТА 7 СТАТЬИ 20 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О СТАТУСЕ СУДЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЙОННОГО СУДА ГОРОДА СМОЛЕНСКА**

**МНЕНИЕ**

**СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Н.С. БОНДАРЯ**

Полностью соглашаясь с принятым Конституционным Судом Постановлением от 19 февраля 2018 года N 9-П в части признания не соответствующими Конституции Российской Федерации взаимосвязанных положений [части 5 статьи 2](#) Федерального закона "О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан" и [пункта 5 статьи 15](#) Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", но выражая сомнение по поводу порядка его исполнения ([пункт 3](#) резолютивной части), считаю необходимым изложить свое мнение по этому вопросу.

1. Для понимания и оценки избранного Конституционным Судом порядка исполнения указанного Постановления принципиальное значение имеет учет того обстоятельства, что особенностью данного дела явилось его рассмотрение в связи с запросом суда, направленным в Конституционный Суд в порядке [части 4 статьи 125](#) Конституции (в данном случае - запрос в связи с находящимся в производстве Промышленного районного суда города Смоленска конкретным делом по иску судьи в отставке Г.В. Рязанова к Управлению Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Смоленской области о признании права на пенсионное обеспечение в виде ежемесячного возмещения в размере ежемесячного денежного вознаграждения судьи). Это обстоятельство придает свою специфику и порядку исполнения Постановления, его правовым последствиям: последние имеют своего рода "адресно-индивидуализированный" характер, что связано с судебным рассмотрением конкретного дела, ставшего поводом для обращения в Конституционный Суд, когда дальнейшая судьба этого конкретного дела в суде общей юрисдикции напрямую зависит от решения Конституционного Суда.

Но наряду с адресными (ориентированными на конкретный суд) аспектами таких запросов важно учитывать, в том числе при выработке порядка исполнения соответствующих постановлений Конституционного Суда, и более общие характеристики данного института. Что же касается самого порядка исполнения решений Конституционного Суда, принимаемых по запросам судов, то он, безусловно, имеет важное значение для повышения процессуальной эффективности таких обращений (в связи с последующим разрешением приостановленных конкретных судебных дел), и, более того, это важный канал процессуальных взаимоотношений Конституционного Суда с судами других юрисдикций, который достоин активного использования. В связи с этим небезынтересно отметить, что за период с 1 января 2012 года по 25 февраля 2018 года Конституционным Судом рассмотрено 29 запросов судов, по которым принято 27 постановлений; это составляет 12,98% от общего числа принятых за этот период постановлений, т.е. каждое восьмое постановление принималось в последние годы по запросам судов. Поэтому представляется вполне оправданным анализ соответствующих вопросов (в рамках настоящего мнения) с учетом самой природы института судебного запроса как особого вида обращений в Конституционный Суд.

2. Важно, прежде всего, учитывать, что существо, предназначение института конституционно-судебного запроса, как он закреплен в системе действующего правового регулирования в Российской Федерации, не сводится к его пониманию в качестве лишь одной из процессуальных форм взаимодействия различных юрисдикционных органов судебной системы, имея в виду сугубо судопроизводственные (процедурно-процессуальные) цели такого обращения. Хотя этот аспект, естественно, нельзя недооценивать (на что было обращено внимание выше), суть данного института определяется тем, что он является своего рода опосредованной конституционной жалобой, косвенной формой ее реализации по инициативе стороны судебного заседания или самого суда; соответственно, целевые характеристики данного института, равно как и предназначение выносимого в связи с судебным запросом решения Конституционного Суда, должны выявляться и обосновываться с позиции прежде всего защиты, восстановления конституционных прав и свобод участника судебного заседания по конкретному делу.

Понимание запроса суда в Конституционный Суд как конституционной квазижалобы обусловлено, в частности, следующими ключевыми моментами: 1) нормативно-правовое закрепление запроса суда обеспечивается в системном единстве с прямой конституционной жалобой в рамках одной и той же нормы Конституции ([часть 4 статьи 125](#)), что свидетельствует об их сущностной однородности; 2) предпосылкой допустимости как конституционной жалобы, так и судебного запроса является наличие конкретного дела, в котором либо подлежат применению, либо применены нормы оспариваемого закона ([часть 4 статьи 125 Конституции](#), [статьи 96 и 101](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). При этом то обстоятельство, что в Конституционный Суд вправе напрямую обратиться гражданин, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде ([статья 97](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), лишь подчеркивает важность участия судов в конкретном конституционном нормоконтроле, и это также сближает институты прямой конституционной жалобы и конституционно-судебного запроса; 3) запрос суда может быть направлен в Конституционный Суд как по инициативе самого суда, так и по ходатайству одной из сторон судебного процесса. Очевидно, соответствующее ходатайство перед судом выступает в качестве специфической процессуальной формы возбуждения процедуры конституционной защиты прав и свобод конкретного лица. Что же касается "инициативного" конституционно-судебного запроса, то его смысл, как вытекает из правовой позиции, выраженной в [Постановлении](#) Конституционного Суда от 16 июня 1998 года N 19-П, определяется возложенным на суды как на независимые органы правосудия конституционным полномочием обеспечивать судебную защиту прав и свобод человека ([абзац третий пункта 5](#) мотивировочной части); 4) однородность институтов запроса суда и конституционной жалобы определяется также общностью предусмотренных Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" пределов проверки Конституционным Судом соответствия [Конституции](#) закона, оспариваемого в запросе суда или жалобе гражданина, равно как и вариантов итоговых решений по данному делу ([статьи 86, 87, 99, 100 и 104](#)). В качестве формы косвенного доступа граждан к конституционному правосудию судебный запрос рассматривается, кстати, и Венецианской комиссией (пункт 54 Исследования о прямом доступе к конституционному правосудию, принятого на 85-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 17 - 18 декабря 2010 года).

Следовательно, в рамках института конституционно-судебного запроса суд выступает в качестве некоего посредника между гражданином и Конституционным Судом. Специфика же юридической природы конституционно-судебного запроса определяется двойственным, публично-частным характером данного института. С одной стороны, это публично-правовые, институциональные начала, которые ориентированы на преодоление конституционно-дефектной неопределенности нормы, послужившей препятствием для достижения целей правосудия; с другой стороны, конституционно-судебный запрос призван обеспечить конкретное и обоснованное разрешение конкретного дела, находящегося в производстве суда общей юрисдикции или арбитражного суда. В этом плане конституционно-судебный запрос телеологически определяется смыслом так называемого конкретного нормоконтроля, в рамках которого, как ранее отмечал Конституционный Суд, решение вопроса о конституционности предписаний закона является необходимым и адекватным средством для устранения нарушений ([абзац первый пункта 2](#) мотивировочной части Определения от 29 сентября 2015 года N 2002-О).

Этим предопределяются и процессуальные последствия направления запроса суда в Конституционный Суд: как Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" ([статья 103](#)), так и нормы отраслевого процессуального законодательства ([пункт 3 части первой статьи 238](#) УПК Российской Федерации, [часть 3 статьи 15](#), [пункт 5 части 1 статьи 190](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, [часть 3 статьи 13](#), [пункт 1 части 1 статьи 143](#) АПК Российской Федерации, [статья 215](#) ГПК Российской Федерации) обязывают суд приостановить производство по делу, четко устанавливая при этом период, временные рамки такого приостановления - с момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд и до принятия им постановления.

Тем самым со всей очевидностью предполагается, что со вступлением вынесенного в связи с рассмотрением запроса суда итогового решения Конституционного Суда в силу производство по делу, ставшему поводом для обращения суда в Конституционный Суд, подлежит возобновлению и конкретное дело должно быть разрешено на основе принятого Конституционным Судом решения. Что это означает для самого Конституционного Суда?

Признав запрос суда допустимым, т.е. усмотрев в подлежащей применению судом в конкретном деле норме закона наличие неопределенности в части ее соответствия [Конституции](#), Конституционный Суд должен преодолеть эту неопределенность одним из доступных ему способов, предусмотренных Федеральным конституционным [законом](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации", и тем самым

дать заявителю ответ на поставленный вопрос о том, является ли конституционно допустимым применение для разрешения конкретного дела соответствующей нормы.

3. Возвращаясь в связи с этим к анализируемому Постановлению Конституционного Суда в связи с запросом Промышленного районного суда города Смоленска, уместно отметить, что важное значение при выработке Постановления имело решение вопроса не только о конституционности оспариваемой судом нормы, но и о том, какие правовые последствия имеет признание нормы не соответствующей Конституции, в частности для разрешения районным судом конкретного дела.

Принятое Постановление ограничилось в этой части оговоркой общего плана: поскольку существуют различные правовые модели, которые могут быть избраны законодателем, Конституционный Суд, руководствуясь [пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80](#) названного Федерального конституционного закона, во избежание возникновения пробела в правовом регулировании считает возможным установить, что действующий порядок пенсионного обеспечения указанной категории судей применяется до исполнения федеральным законодателем данного Постановления ([абзац восьмой пункта 4.2](#) мотивировочной части и [пункт 4](#) резолютивной части).

Конституционный Суд наверняка исходил в данном случае из вполне обоснованного для многих других ситуаций принципа разумной сдержанности, посчитав нецелесообразным вводить некое временное правовое регулирование, позволяющее восполнить пробел, образовавшийся в связи с признанием оспариваемых законоположений неконституционными, и обеспечить определенность решения соответствующих вопросов в период до внесения необходимых изменений в федеральное законодательство. Подобная сдержанность становится тем более понятной, если учитывать сложившуюся практику реагирования федерального законодателя на содержащееся порой в решениях Конституционного Суда временное регулирование: зачастую оно едва ли не автоматически трансформируется в постоянные законодательные нормы.

Однако, устранив неясность в отношении дальнейшего нормативного правового регулирования данных отношений, Конституционный Суд сохранил действие признанных неконституционными положений вплоть до исполнения федеральным законодателем принятого Постановления. Вряд ли, однако, было бы оправданно ориентироваться на применение неконституционных положений, в том числе при определении порядка исполнения указанного Постановления Конституционного Суда. В данной ситуации, вероятно, более предпочтительным вариантом исполнения решения Конституционного Суда могла бы стать его отсрочка - вплоть до принятия нового правового регулирования, которое должно быть принято во исполнение Постановления Конституционного Суда в связи с признанием проверяемого правового регулирования противоречащим Конституции.

Такой подход в принципиальном плане не нов для конституционного правосудия. В частности, имеются постановления, в которых Конституционный Суд признавал право граждан-заявителей на пересмотр судебных решений по их конкретным делам в будущем - на основе нового правового регулирования, которое должно быть принято во исполнение постановления Конституционного Суда в связи с признанием проверяемого правового регулирования противоречащим Конституции (постановления от 27 ноября 2008 года [N 11-П](#), от 27 июня 2012 года [N 15-П](#), от 19 ноября 2012 года [N 27-П](#)).

Но как быть с постановлением, принятым по запросу суда? Ведь в этом случае пришлось бы не возобновлять рассмотрение приостановленного дела, "заморозить" его вплоть до внесения федеральным законодателем необходимых изменений в признанное неконституционным правовое регулирование. Однако на каком основании возможно такое "замораживание"? Ни конституционным, ни отраслевым процессуальным законодательством это не предусмотрено, и, вероятно, не случайно, так как трудно представить, что такой порядок возобновления рассмотрения приостановленного судебного дела отвечал бы требованию его рассмотрения в разумные сроки. Поэтому представляется очевидным, что, решая вопрос о порядке исполнения постановления Конституционного Суда, нельзя не учитывать особенности дел, связанных с рассмотрением запросов судов.

4. Представляется, что логика [пункта 12 статьи 75](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" применительно к ситуациям нормоконтроля, связанного с рассмотрением запросов судов, диктует возможность и необходимость особого, специального порядка исполнения решения Конституционного Суда. Речь идет, в частности, об использовании в рамках предоставленных Конституционному Суду возможностей установления особого порядка исполнения своего постановления модели индивидуального конституционно-судебного регулирования, которое должно распространяться на рассмотрение именно (и только!) конкретного дела, ставшего поводом для

конституционно-судебного разбирательства. Такое специфическое (не нормативное, а индивидуальное) правовое регулирование, имеющее обеспечительно-исполнительский аспект в отношении реализации постановления Конституционного Суда о признании нормы неконституционной, обладает двуедиными характеристиками.

С одной стороны, конституционно-судебное индивидуальное регулирование должно служить четким, определенным ориентиром для суда при выработке им подхода к разрешению находящегося в производстве конкретного дела. С другой стороны, оно призвано выступать ограничителем судебского усмотрения при разрешении соответствующего дела, обеспечивая гарантии защиты, восстановления нарушенных прав лица, дело которого находится в производстве суда как заявителя в Конституционный Суд. Выработка подходов к формированию конституционно-судебного индивидуального регулирования (актуальность чего для судебной системы подчеркивается, кстати, и в вышедшей недавно крупной монографии ректора Российского государственного университета правосудия В.В. Ершова "Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений" (М.: 2018, 625 с.) имеет принципиальное значение для совершенствования, повышения эффективности реализации института конституционно-судебного запроса.

Поэтому, признавая, что сам по себе использованный Конституционным Судом подход, предполагающий возможность сохранения признанных неконституционными законоположений до внесения изменений в законодательство в целях недопущения возникновения пробела в правовом регулировании, не лишен оснований, его применение, очевидно, должно обуславливаться наличием исключительных обстоятельств, связанных, например, с уровнем, масштабами возникающего пробела либо финансово-экономическим характером соответствующих законоположений, немедленная утрата юридической силы которыми могла бы привести к существенным негативным последствиям для доходов и (или) расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (примером таких решений Конституционного Суда являются постановления от 30 января 2001 года [N 2-П](#), от 22 марта 2007 года [N 4-П](#), от 18 июля 2008 года [N 10-П](#) и от 5 июля 2017 года [N 18-П](#)).

Вместе с тем подобный подход, подчеркнем еще раз, вряд ли может быть распространен на случаи, касающиеся вынесения Конституционным Судом итогового решения на основе запроса суда, имея в виду, что в такой ситуации речь идет не только о защите конкретного конституционного права, реализации которого добивается гражданин посредством общеправового судопроизводства, но и об обеспечении надлежащего осуществления права на судебную защиту в связи с таким судопроизводством, а также об обеспечении прерогатив судебной власти, которая, руководствуясь принципами равенства и справедливости, не может отказывать в правосудии. Тем более сомнительным было бы вменение в обязанность обратившегося в Конституционный Суд суда разрешить находящееся в его производстве дело на основе того правового регулирования, которое признано неконституционным.

Представляется, что применительно к итоговым решениям Конституционного Суда, вынесенным в связи с рассмотрением запросов судов, достаточной для разрешения судом конкретного дела, ставшего поводом для направления запроса в Конституционный Суд, должна являться сама возможность применения постановления Конституционного Суда, содержащего вывод о неконституционности нормы, и сформулированные в нем правовые позиции в сочетании с принципом прямого действия [Конституции](#). Это подтверждается в том числе императивным предписанием [статьи 79](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которым до принятия нового нормативного акта (в частности, если из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании) непосредственно применяется [Конституция](#), что, очевидно, адресовано прежде всего судам.

Если же Конституционный Суд полагает необходимым оговорить особенности исполнения такого рода решений, то соответствующие оговорки во всяком случае не должны блокировать реализацию права на судебную защиту. Иной подход привел бы к тому, что сам по себе институт конституционно-судебного запроса существенно терял бы в своем практическом весе и ценности для судов, которые не имели бы уверенности в том, что вынесенное в связи с их обращением итоговое решение Конституционного Суда позволит своевременно разрешить конкретное дело на основе норм, отвечающих требованиям [Конституции](#). Другое дело, что само содержащееся в Постановлении от 19 февраля 2018 года [N 9-П](#) обоснование неконституционности оспоренных законоположений вполне можно было бы усилить путем обращения к конституционным критериям правового регулирования статусных характеристик судей, их материального, в том числе пенсионного, обеспечения субъективно-личностного характера, а именно путем отсылки не только к судебно-ориентированным положениям [статей 118 \(часть 1\) и 120 \(часть 1\)](#) Конституции, но и к положениям ее [статей 21 \(часть 1\) и 23 \(часть 1\)](#), из которых вытекает, что недопустимо

уменьшать достоинство и подвергать сомнению профессиональную репутацию судьи. Соответствующий методологический подход, кстати, получил развернутое обоснование в [Постановлении](#) Конституционного Суда от 26 февраля 2015 года N 3-П. С опорой на выработанные в этом Постановлении правовые позиции целесообразно было бы констатировать, что недопустимой является ситуация, при которой не обеспечивается безотлагательное восстановление относящихся к самому существу статуса судьи его прав, связанных с профессиональным достоинством, посредством обеспечения достойных условий жизни гражданину как судье в отставке.

5. Таким образом, Конституционный Суд, будучи правомочен оговорить особенности исполнения Постановления от 19 февраля 2018 года N 9-П в части вытекающих из него мер своего рода общего характера, касающихся внесения федеральным законодателем изменений в правовое регулирование пенсионного обеспечения судей, ставших в период осуществления своих полномочий инвалидами вследствие причин, не связанных со служебной деятельностью, должен был определить и способ исполнения данного Постановления в части его индивидуальных последствий, гарантирующих возобновление Промышленным районным судом города Смоленска находящегося в его производстве дела по иску гражданина Г.В. Рязанова.

Если говорить о конкретном наполнении таких особенностей исполнения Постановления от 19 февраля 2018 года N 9-П, то они могли бы сводиться, в частности, к следующей формуле: при отсутствии специального правового механизма пенсионного обеспечения судей, ставших в период осуществления своих полномочий инвалидами вследствие причин, не связанных со служебной деятельностью, - установление которого является исключительной прерогативой федерального законодателя - гражданину Г.В. Рязанову в порядке исключения должна быть обеспечена возможность воспользоваться правом на получение ежемесячного пожизненного денежного содержания в размере, исчисленном пропорционально количеству полных лет, отработанных в должности судьи, предусмотренного [абзацем первым пункта 5 статьи 15](#) Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", без учета оговоренного в этой норме условия в виде достижения возраста 55 лет, т.е. с момента прекращения его полномочий судьи.

Что же касается последующего (нормативно-правового) исполнения федеральным законодателем Постановления Конституционного Суда от 19 февраля 2018 года N 9-П, то здесь действительно могут быть использованы "различные правовые модели", в основе оценки которых должна быть реальная возможность эффективного гарантирования надлежащего пенсионного обеспечения судей в отставке, в частности в ситуациях, предусмотренных указанным Постановлением.