

Проблемы дискриминации и неравенства в правовой системе России

С.Ю. Марочкин

*директор Института
дополнительного
профессионального образования
Тюменского государственного
университета,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации*

Закрепление принципа

Равенство и недискриминация — общепризнанные стандарты в обеспечении прав человека¹.

В международном праве принцип равенства и недискриминации закреплен в Уставе ООН, в Международных пактах о правах человека, в региональных договорах. Он нашел отражение в важнейших резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН — во Всеобщей декларации прав человека, в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, в Декларации о принципах международного права, а также в ряде специальных деклараций и конвенций, посвященных отдельным аспектам дискриминации².

В российском праве принцип недискриминации закреплен в законодательстве Российской Федерации, в актах судебной власти.

Общий принцип запрета дискриминации содержит ст. 19 Конституции России: равенство всех перед за-

коном и судом, а также обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации содержащийся в Конституции перечень признаков, по которым запрещается любая дискриминация граждан, не ограничен, что предполагает его дальнейшую конкретизацию в законодательстве и в правоприменительной практике (постановление от 4 февраля 1992 г. № 2-П)³.

Различные вопросы дискриминации затрагивают примерно 40 федеральных законов, десять указов Президента, 25 постановлений Правительства. Вопросы равенства, неравенства, обеспечения равных прав — порядка 250 федеральных законов, 60 указов Президента, 130 постановлений Правительства.

В частности, достаточно конкретные положения о запрете дискриминации содержат кодексы: Трудовой (ст.ст. 2, 132), Налоговый (ч. 1) (ч. 2

¹ См. по данному вопросу: Семитко А. П. Французская кухня и политкорректность: может ли благотворительность нарушать права человека? // Российский юридический журнал. 2007. № 4. С. 7—19; Федоров Л. Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Волгоград, 2007; Башанова О. В. Принцип недискриминации личности в международном праве: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2004; Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия. Сб. докл. М., 2007; Шайхутдинова Г. Продвинутое сотрудничество государств в европейском праве. Казань, 2007; Стандарты Европейского Суда по правам человека и российской правоприменительная практика / Под ред. М. В. Воскобитовой. М., 2005; Энтин М. Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М., 1997 и др.

² Российская Федерация участвует практически во всех универсальных международных договорах, заключила более 210 двусторонних и региональных соглашений, касающихся вопросов прав человека, равенства, равных прав, ограничения и запрета дискриминации.

³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Вестник КС РФ). 1993. № 1.

ст. 3), Уголовный (предусматривает состав преступления за дискриминацию ст. 136); Федеральные законы «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ст. 9), «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ч. 3 ст. 3), «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст. 6), «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ст. 4), «О защите конкуренции» (п. 8 ст. 4, ст. 10), Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (ст. 17), Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» устанавливает механизм защиты прав в случае нарушения дискриминационного запрета должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, общественных объединений (ст. 1).

Особое значение для российских судебных органов имеют решения Европейского Суда по правам человека. В Федеральном законе о ратификации Конвенции и Протоколов к ней Россия признала «*ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договоров актов»⁴.

Пункт 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁵ предусматривает, что в

силу ч. 1 ст. 46 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод постановления Европейского Суда по правам человека в отношении России, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе и для судов.

Согласно постановлению Пленума № 23 от 19 декабря 2003 г. «О судебном решении»⁶ судам следует учитывать постановления Европейского Суда, в которых дано толкование положений Конвенции, подлежащих применению в данном деле.

На необходимость учета российскими судами правовых позиций Европейского Суда при рассмотрении конкретных дел указывает и постановление Пленума от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан и юридических лиц, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»⁷.

Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 1999 г. «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие»⁸ обращает внимание арбитражных судов на основные положения Конвенции и позиции, сформулированные Судом, которые судам необходимо учитывать при осуществлении правосудия.

Решения Европейского Суда как аргумент при формулировании своих позиций использует Конституционный Суд Российской Федерации.

В отношении Российской Федерации нарушение ст. 14 Европейской конвенции о запрете дискриминации было впервые установлено в деле «Ти-

⁴ СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

⁵ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации (далее – Бюллетень ВС РФ). 2003. № 12.

⁶ Бюллетень ВС РФ. 2004. № 2.

⁷ Бюллетень ВС РФ. 2005. № 4.

⁸ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – Вестник ВАС РФ). 2000. № 2.

мишев против России» (решение Европейского Суда по правам человека от 13 декабря 2005 г.).

Заявитель утверждал, со ссылкой на ст. 14 Европейской Конвенции, что ограничение его права на свободу передвижения имело дискриминационный характер, поскольку обусловлено его этническим происхождением: ему было отказано во въезде в Кабардино-Балкарию на основании того, что он является чеченцем. Гражданин обращался за защитой своего права на свободу передвижения в судебные органы, однако суд первой инстанции в удовлетворении жалобы отказал. Вышестоящий суд оставил решение суда первой инстанции без изменения, указав, что бремя доказывания лежало на заявителе, который не смог доказать, что ему было отказано во въезде по причине его чеченской национальности.

Европейский Суд единогласно установил нарушение ст. 14 Европейской конвенции в совокупности со ст. 2 Протокола № 4 к ней и вынес решение в пользу гражданина. Он отметил, что право заявителя на свободу передвижения было ограничено исключительно на основании его этнической принадлежности, и такое различие в обращении составило расовую дискриминацию по смыслу ст. 14 Европейской конвенции, которая является в особенности оскорбительным видом дискриминации и в силу своих опасных последствий требует от властей особой бдительности и быстрой реакции⁹.

Вопрос о нарушении ст. 14 Конвенции был поставлен и в других делах.

Так, 30 июня 2005 г. Европейский Суд вынес решение о приемлемости по делу «Лулуев и другие про-

тив России». Заявители требовали признания нарушений ст.ст. 2, 3, 5, 6, 8, 13 и 14 Европейской конвенции и утверждали, что нарушение их прав по другим статьям Конвенции было вызвано их принадлежностью к чеченской национальности и проживанием на территории Чечни. Постановлением от 9 ноября 2006 г. Суд признал нарушение Россией нескольких статей, хотя и установил, что не возникает отдельного вопроса по ст. 14¹⁰.

В окончательном постановлении от 11 января 2007 г. по делу «Кузнецов и другие против России» Суд также установил нарушение по двум статьям Конвенции, но не счел необходимым исследовать жалобу в свете ст. 14¹¹.

Развитие признаков дискриминации в актах судебной власти

Различные аспекты дискриминации конкретизируются органами судебной власти, которые при этом обращаются к международным актам и решениям Европейского Суда по правам человека. Вот некоторые аспекты проблемы, выявленные судами:

- законодательное установление уголовной ответственности и наказания не должно осуществляться без учета личности виновного и иных обстоятельств, поскольку иное противоречило бы конституционному запрету дискриминации (постановление Конституционного Суда от 19 марта 2003 г. № 3-П)¹²;

- гарантированная ст. 37 Конституции свобода труда предполагает обеспечение каждому возможности на равных с другими гражданами условиях и без какой-либо дискриминации вступать в трудовые отношения. Тем не менее это не препятствует законодателю устанавливать различия в зависимости от разных условий и рода деятельности (определение Консти-

⁹ Timishev v. Russia, N 55762/00 и N 55974/00, par. 56, 59.

¹⁰ Luluyev and Others v. Russia, Application 69480/01, Judgment 9 November 2006.

¹¹ Kuznetsov and Others v. Russia, Application 184/02, Judgment 11 January 2007.

¹² СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1302.

туционного Суда от 11 июля 2006 г. № 213-О)¹³;

- поскольку действующее законодательство содержит лишь примерный перечень причин, по которым работодатель не вправе отказать в приеме на работу, вопрос о том, имела ли место дискриминация при отказе в заключении трудового договора, решается судом при рассмотрении конкретного дела (постановление Пленума Верховного Суда № 63 от 28 декабря 2006 г.)¹⁴;

- содержащееся в международных договорах о правах человека выражение «иное положение» применительно к запрету дискриминации по каким бы то ни было признакам следует толковать как охватывающее состояние здоровья, включая ВИЧ/СПИД (резолюции Комиссии ООН по правам человека 1995/44 от 3 марта 1995 г. и 1996/43 от 19 апреля 1996 г.) (определение Конституционного Суда от 12 мая 2006 г. № 155-О)¹⁵;

- исходя из запрета дискриминации, заметил Европейский Суд по правам человека (постановление от 6 апреля 2000 г. по делу “Thlimmenos v. Greece”), государство обязано различно обращаться с лицами, находящимися в заметно различных ситуациях; принцип недискриминации нарушается, когда государство без объективных и разумных оснований подвергают различному обращению лиц в аналогичных ситуациях и когда также без оснований не применяют различное обращение к лицам в заметно различных ситуациях (определение Конституционного Суда от 2 февраля 2006 г. № 17-О)¹⁶;

- лишение работника права на процентную надбавку к заработной плате и привлечение его к не предусмотренной законом ответственности не соответствуют ст. 132 Трудового кодекса,

запрещающей какую-либо дискриминацию при установлении и изменении размеров заработной платы и других условий оплаты труда (решение Верховного Суда от 30 июня 2005 г. № ГКПИ2005-727)¹⁷;

- положение Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», относившее детей, находившихся вместе с родителями в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, не к репрессированным, а к пострадавшим от политических репрессий, фактически служит основанием для дискриминации по возрасту (определение Конституционного Суда от 18 апреля 2000 г. № 103-О)¹⁸.

Кроме прямого обозначения «дискриминация», суды нередко используют смежные термины: неравенство, отступление от принципа равенства, необоснованное (неправомерное) ограничение прав, установление необоснованных различий и др. например:

- назначение пенсии военнослужащим, прослужившим в районах Крайнего Севера 15 лет и затем переехавшим в другую местность, без учета районного коэффициента ставит их в неравное положение с военнослужащими, продолжающими проживать на Севере, и нарушает их права, закрепленные в ст. 19 Конституции (Обзор судебной практики Верховного Суда за IV квартал 2000 г. по гражданским делам, утвержден постановлением Президиума Верховного Суда от 11 апреля 2001 г.)¹⁹;

- федеральный законодатель, внося изменения в регулирование права, ограничивая или отменяя его (в данном случае право на бесплатную приватизацию жилого помещения — С.М.), не может действовать произвольно и допускать отступления от конституционного права равен-

¹³ СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4285.

¹⁴ Бюллетень ВС РФ. 2007. № 3.

¹⁵ Вестник КС РФ. 2006. № 5.

¹⁶ Вестник КС РФ. 2006. № 3.

¹⁷ Бюллетень ВС РФ. 2006. № 6.

¹⁸ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3429.

¹⁹ Бюллетень ВС РФ. 2001. № 8.

ства (постановление Конституционного Суда (от 15 июня 2006 г. № 6-П)²⁰;

- право граждан на досрочное назначение пенсии по старости в связи с тяжелыми условиями труда не может зависеть от того, действуют или нет на момент обращения за пенсией такие условия; иное создавало бы неравенство и неправомерное ограничение права на социальное обеспечение, что недопустимо с точки зрения требований ст. 19 Конституции (определения Конституционного Суда от 6 марта 2003 г. № 107-О и от 11 июля 2006 г. № 403-О)²¹;

- законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая баланс конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (ст. 19 и 55 Конституции, ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах) (постановление Конституционного Суда от 30 октября 2003 г. № 15-П)²².

Допустимые пределы ограничений прав

Судебная практика выявила также и такой аспект понимания дискриминации: не всякое установление различий, преимуществ, ограничений прав, не всякое неравенство есть дискриминация. Так, Верховный Суд в решении по конкретному делу указал, что дискриминацией не является установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены

особой заботой государств о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите (решение Верховного Суда от 30 июня 2005 г. № КАС05-272)²³.

Суды при рассмотрении конкретных дел приходят к выводу, что:

- различия в условиях приобретения права на пенсию, вводимые законодателем, допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (определения Конституционного Суда от 27 июня 2005 г. № 231-О, от 12 июля 2006 г. № 350-О)²⁴;

- установление предельного возраста при замещении определенных должностей по трудовому договору допустимо, если это ограничение обусловлено спецификой и особенностями выполняемой работы и при его введении обеспечено соблюдение конституционного принципа равенства, исключающего необоснованное предъявление разных требований к лицам, выполняющим одинаковые функции; иное означало бы дискриминацию по возрастному признаку (определение Конституционного Суда от 11 июля 2006 г. № 213-О)²⁵;

- государство, регулируя отношения службы в Вооруженных силах и в органах внутренних дел, может устанавливать особые правила, что согласуется со ст. 55 Конституции, допускающей в установленных ею целях ограничение федеральным законом прав граждан, и со ст. 1 Конвенции МОТ 1958 г. № 111, по которой различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических требованиях к определенной работе, не считаются дискриминацией (определения Конституционного Суда от 16 февраля

²⁰ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

²¹ СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2059; 2007. № 2. Ст. 401.

²² СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

²³ Бюллетень ВС РФ. 2005. № 11.

²⁴ СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3097; 2006. № 47. Ст. 4941.

²⁵ СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4285.

2006 № 52-О, от 23 мая 2006 № 147-О; не опубликован. — С.М.);

• если судом установлено, что работодатель отказал в приеме на работу в силу деловых качеств данного работника либо типовых профессионально-квалификационных требований из-за специфики работы, такой отказ является обоснованным (постановление № 63 Пленума Верховного Суда от 28 декабря 2006 г.)²⁶;

• несовершеннолетний, объявленный в соответствии со ст. 27 ГК РФ эмансипированным, обладает в полном объеме гражданскими правами и обязанностями, за исключением тех, для приобретения которых федеральным законом установлен возрастной ценз; такое ограничение прав и свобод является допустимым (постановление Пленума Верховного Суда № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда № 8 от 1 июля 1996 г.)²⁷.

Инициаторы подачи жалоб и заявлений о дискриминации

Основными субъектами подачи жалоб выступают граждане (в том числе и осужденные), права которых, по их мнению, нарушены.

Однако круг инициаторов постановки проблемы не ограничивается только индивидами. Так, в Конституционный Суд с запросами о проверке конституционности того или иного закона обращаются также юридические лица, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации, депутаты Государственной Думы, мировые судьи, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, Верховный Суд, а с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод конкретных граждан — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, общественные объединения.

Свои обращения заявители нередко обосновывают ссылками не только на

Конституцию, но и на международное право. Так, в деле о проверке конституционности ряда положений Трудового кодекса и Федерального закона «Об акционерных обществах» заявители — граждане и суды — настаивали, что оспариваемые положения носят дискриминационный характер и противоречат не только Конституции, но и международно-правовым актам, в частности, Конвенции МОТ 1982 г. № 158 о прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя (постановление Конституционного Суда от 15 марта 2005 г. № 3-П)²⁸.

Группа депутатов Государственной Думы в запросе о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и некоторых других законов в подтверждение своей позиции сослалась на Конвенцию МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» 1958 г., рекомендаций МОТ № 162 «О пожилых трудящихся» 1980 г. и № 166 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» 1982 г. (определение Конституционного Суда от 3 октября 2002 г. № 233-О)²⁹. К этой же Конвенции апеллировал Люберецкий городской суд Московской области в запросе о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (определение Конституционного Суда от 8 февраля 2001 г. № 45-О; не опубликовано. — С.М.).

Результаты рассмотрения судами вопросов о дискриминации

Повседневной формой судебного реагирования являются, безусловно, решения (постановления) судов различных уровней по конкретным делам. Как показано ниже, нарушение принципа равенства и недискриминации характерно и в нормотворчестве, и в

²⁶ Бюллетень ВС РФ. 2007. № 3.

²⁷ Бюллетень ВС РФ. 1996. № 9; Вестник ВАС РФ. 1996. № 9.

²⁸ СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1209.

²⁹ СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1174.

правоприменении. Обилие судебной практики по делам о дискриминации неизбежно приводит к необходимости ее обобщения, принятия постановлений Пленумов высших судебных инстанций, выработки правовых позиций.

Например, постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда № 5 от 28 февраля 2001 г. «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации»³⁰ дает разъяснения арбитражным судам по применению налогового законодательства, в том числе по учету судами принципа всеобщности и равенства налогообложения, изложенного в ст. 3 НК РФ.

Пленум Верховного Суда в постановлении № 2 от 17 марта 2004 г. «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»³¹ дал толкование положений Конституции и Трудового кодекса, предусматривающих свободу труда и право каждого иметь равные возможности при заключении трудового договора без какой-либо дискриминации. Он указал судам на необходимость учитывать, что работодателям запрещено отказывать в заключении трудового договора по обстоятельствам, носящим дискриминационный характер, в том числе женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей. Случаи такой дискриминации — достаточно распространенная практика в России, объясняющаяся нежеланием работодателя нести дополнительные расходы по соответствующим социальным выплатам. Пленум также указал на такое возможное основание дискриминации, как наличие или отсутствие у гражданина регистрации по месту жительства. Имеют место случаи, когда работодатель отказывается принимать гражданина на работу, если он не зарегистрирован в данной местности.

В данном постановлении, как и в дополняющем его постановлении № 63 от 28 декабря 2006 г.³², Пленум обратил внимание судов на необходимость рассмотрения дел не только на основании Конституции и законодательства, но и международного права, назвав, в частности, конвенции МОТ 1958 г. № 111 о дискриминации в области труда и занятий, 1949 г. № 95 об охране заработной платы, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейскую конвенцию о правах человека.

В немалой степени помогают детализации и уточнению понятия дискриминации *правовые позиции*. Наиболее ярко эта форма деятельности проявляется в делах, рассматриваемых Конституционным Судом. Отметим некоторые выработанные Судом правовые позиции:

— соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях (постановления от 24 октября 2000 г., от 3 июня 2004 г., определения от 27 июня 2005 г., от 1 декабря 2005 г., от 15 июня 2006 г.)³³;

— защита от дискриминации означает и запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (постановления от 24 февраля 1998 г., от 3 июня 2004 г., от 23 декабря 2004 г., определение от 11 мая 2006 № 187-О)³⁴;

— конституционный принцип равенства не препятствует законодателю устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям. Такие различия, согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111, не считаются дискриминацией

³⁰ Вестник ВАС РФ. 2001. № 7.

³¹ Бюллетень ВС РФ. 2004. № 6.

³² Бюллетень ВС РФ. 2007. № 3.

³³ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

³⁴ СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3585.

(постановления от 27 декабря 1999 г., от 24 января 2002 г., определения от 1 июля 1998 г., от 8 февраля 2001 г., от 8 июля 2004 г. и др.)³⁵;

— законодательное установление уголовной ответственности и наказания не должно осуществляться без учета личности виновного и иных обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, иное противоречило бы конституционному запрету дискриминации (постановление от 19 марта 2003 г., определения от 21 декабря 2004 г., от 13 июня 2006 г.)³⁶;

— обязательность заключения публичного договора при наличии возможности предоставить лицу соответствующие услуги означает и недопустимость одностороннего отказа исполнителя от выполнения договора, иное означало бы чрезмерное ограничение (умаление) конституционной свободы договора, создавало бы неравенство, недопустимое с точки зрения справедливости (постановление от 23 февраля 1999 г., определения от 6 июня 2002 г., от 15 июля 2004 г., от 14 октября 2004 г.)³⁷.

При формулировании своих выводов и позиций Конституционный Суд нередко соотносит их с позициями Европейского Суда по правам человека. Так, в деле о проверке конституционности ряда положений федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» Суд отметил аналогичные его и Европейского Суда подходы к интерпретации принципа равенства: различие в обращении не влечет автоматического нарушения запрета дискриминации — нужно установить, что лица, находящиеся в подобных или сопоставимых ситуациях с другими, пользуются преимущественным обращением, и что эта дискриминация не имеет никакого объективного и разумного обоснования (постановле-

ние Европейского Суда от 23 декабря 1997 г. по делу «National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. United Kingdom») ³⁸.

Выявление

дискриминационных положений в нормативных правовых актах

Едва ли не самое большое количество случаев нарушения принципа равенства, установления дискриминации выявлено не в действиях органов власти и должностных лиц, а в нормативных правовых актах.

Нередко суды рассматривают дела об обжаловании нормативных актов по вопросам свободы передвижения, регистрации по месту жительства.

Так, в деле по заявлению К. о признании недействительным Положения о порядке возмещения в г. Москве убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных и городских нужд, утвержденного распоряжением мэра Москвы, суд первой инстанции отказал в удовлетворении требования, обосновав это отсутствием регистрации гражданина по месту нахождения сносимого дома. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда решение отменила, указав, что по смыслу Закона Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация не порождает для граждан каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения прав и свобод, предусмотренных Конституцией (определение № 5Г-01-56)³⁹.

В деле о признании недействительным нормативного правового акта субъекта Федерации, кото-

³⁵ Экономика и жизнь. 2004. № 44.

³⁶ Вестник КС РФ. 2006. № 5.

³⁷ Документ официально не опубликован.

³⁸ Вестник КС РФ. 2006. № 3.

³⁹ Бюллетень ВС РФ. 2001. № 12.

рым предписывалось приостановить регистрацию граждан в подлежащих сносу домах, речь шла, напротив, о праве на регистрацию. Суд первой инстанции удовлетворил требование гражданина. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда оставила решение без изменения, указав, что отказ в регистрации влечет ограничение конституционного права на выбор места жительства и должен быть признан незаконным, а нормативные акты — недействительными (определение № 5-Г00-137)⁴⁰.

Достаточно много положений нормативных актов оспаривается по вопросам труда, заработной платы, социального обеспечения. В частности, Верховный Суд признал дискриминационными ч. 2 п. 3 постановления Верховного Совета от 12 февраля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей» (постановление Президиума от 11 апреля 2001 г.), п. 2 разъяснения Минтруда России от 16 мая 1994 г. № 7 «О порядке установления и исчисления трудового стажа для получения процентных надбавок к заработной плате лицам, работающим в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях...» (решение от 30 июня 2005 г. № ГКПИ2005-727), п.п. 30 и 31 «Временных критериев определения степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», утвержденных постановлением Минтруда России от 18 июля 2001 г. № 56 (определение от 15 июля 2003 г. № КАС03-312), п.п. 22 и 27 «Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в

районах Крайнего Севера», утвержденных приказом Минтруда РСФСР от 22.11.1990 № 2 (определение от 23.12.2004 № КАС04-596)⁴¹.

В вопросах защиты прав юридических лиц представляет интерес определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 октября 2005 г.⁴², которым признан недействующим п. 3 Приказа Госкомитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 19 июня 2002 г. № 107 «О мерах по обеспечению контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий» как противоречащий Закону Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Приказ предоставлял преимуществва лицензионному центру при Госстрое, в результате чего ущемлялись интересы других хозяйствующих субъектов в этой сфере.

Защищая право на свободу вероисповедания осужденных, Верховный Суд признал не соответствующим Конституции и Уголовно-процессуальному кодексу § 23 «Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений», утвержденных приказом Минюста России от 30 июля 2001 г. № 224 (в редакции приказа от 23 марта 2004 г. № 68), согласованных с Генеральной прокуратурой, по которому осужденным запрещалось брать в штрафные изоляторы принадлежащие им религиозную литературу и предметы культа (определение от 2 сентября 2004 г. № КАС 04-351)⁴³.

Нарушения принципов равенства и недискриминации допускаются не только в ведомственных актах, но и в законах. Конституционный Суд нередко признает неконституционными нормы федеральных законов.

Так, в постановлении от 6 апреля 2004 г.,⁴⁴ проанализировав соответ-

⁴⁰ Бюллетень ВС РФ. 2001. № 8.

⁴¹ Бюллетень ВС РФ. 2001. № 8; 2006. № 6; 2004. № 7; 2005. № 8.

⁴² Бюллетень ВС РФ. 2006. № 2.

⁴³ Бюллетень ВС РФ. 2005. № 3.

⁴⁴ СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

стве норм Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации ст. 19 Конституции, Суд пришел к выводу, что федеральный законодатель не определил критерии и ориентиры особенностей негосударственных организаций по лоцманской проводке судов. Неопределенность содержания норм порождает противоречивую практику, может привести к нарушению принципов равенства, что является основанием для их признания неконституционными, следовательно, не имеющими юридической силы.

В постановлении от 15 марта 2005 г.⁴⁵ установлена неконституционность ст. 279 Трудового кодекса, согласно которой допускалось досрочное расторжение трудового договора с руководителем организации без выплаты справедливой компенсации, что заявителями определялось как дискриминация в зависимости от должностного положения.

В определениях от 1 декабря 2005 г., от 27 июня 2005 г. Суд подтвердил недопустимость дискриминации по половому признаку в сфере социального обеспечения граждан. Положения ст. 28 Федерального закона 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», исключающие досрочное назначение трудовой пенсии по старости отцам инвалидов с детства, были признаны противоречащими ст. 19 Конституции⁴⁶. Аналогичные выводы сделаны в отношении ст. 30 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 той мере, в какой исключалось право на пенсию по случаю по-

тери кормильца мужьями погибших военнослужащих-женщин⁴⁷.

Конституционный Суд установил нарушение принципа юридического равенства также: ч. 1 ст. 2.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (определение от 18 апреля 2000 г.); п. 11 ст. 32, п. 3 ст. 59, п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (постановление от 11 июня 2002 г.); ч. 1 ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (постановление от 15 июня 2006 г.); ч. 4 ст. 332 и п. 3 ст. 336 ТК РФ (определение от 11 июля 2006 г.); часть 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» (постановление от 22 марта 2007 г.); п.п. 2 и 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (постановление от 5 апреля 2007 г.)⁴⁸.

Установление фактов дискриминации в правоприменительной практике

Граждане и организации нередко обращаются в суд с жалобами на решения государственных органов. Признание незаконными действий или актов органов сопровождается порой установлением фактов дискриминации.

Так, Ш. обратилась в суд с иском к управлению Пенсионного фонда РФ в Октябрьском округе г. Мурманска о взыскании стоимости проезда к месту отдыха и обратно, так как ей (неработающему пенсионеру) было отказано в этом. Решением Октябрьского районного суда г. Мурманска, оставленным без изменения Судебной коллегией Мурманского областного суда, иск удовлетворен. При рассмотрении дела в порядке надзора по жалобе управления Пенсионного фонда су-

⁴⁵ СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1209.

⁴⁶ СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3097.

⁴⁷ СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 341.

⁴⁸ СЗ РФ: 2000. № 33. Ст. 3429; 2002. № 25. Ст. 2515; 2006. № 26. Ст. 2876; 2006. № 41. Ст. 4285; 2007. № 14. Ст. 1742; 2007. № 15. Ст. 1820.

дья Верховного Суда в жалобе от- казал, признав его действия не- правомерными. Судья отметил, в частности, что ограничение права пенсионеров на получение гаран- тированной государством компен- сации из-за отсутствия путевки или иного подобного документа ставит их в неравное положение. Данное ограничение противоречит ст. 19 Конституции (определение № 34-Ф05-284)⁴⁹.

Иногда и сами суды при рассмотре- нии конкретных дел принимают реше- ния, нарушающие принцип равенства и недискриминации.

В обзоре судебной практики по гражданским делам Верховного Суда отмечен случай вынесения су- дом нижестоящей инстанции неза- конного решения, ограничивающего права собственника в связи с от- сутствием у гражданина регистра- ции по месту жительства. Судеб- ная коллегия по гражданским делам Верховного Суда решение отменила, указав, что сам по себе факт реги- страции по месту жительства или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или услови- ем реализации прав и свобод граж- дан (определение № 5Г-01-56)⁵⁰.

Президиум Верховного Суда опре- делением от 24.12.2003 г. № 56пв-03 (официально не опубликовано) оста- вил в силе решение суда первой ин- станции, отменив определение Кассаци- онной коллегии Верховного Суда, которая отменила п. 20 утвержденного постановлением Правительства России от 3 ноября 1994 г. № 1206 «Порядка назначения и выплаты еже- месячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан». Тем самым сохранялась выплата ежеме- сячной компенсационной выплаты матерям, находящимся в отпуске до достижения ребенком 3х летнего воз-

раста, работающим на предприятиях и организациях, финансируемых из бюджетов, и повсеместно прекраща- лась на всех иных предприятиях.

Таким образом, отметил Президи- ум, определение Кассационной кол- легии устанавливало неравенство, по- скольку часть граждан утрачивала право на одну из социальных гаран- тий.

В деле по заявлению общества с ограниченной ответственностью «ПФК «Алтайвнешторг» о пере- смотре в порядке надзора постанов- ления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа на- рушение принципа равенства было установлено на двух разных эта- пах. Суды первой и апелляционной инстанций признали незаконными действия Комитета по управлению муниципальной собственностью г. Барнаула, который отказал обще- ству в согласовании договора суб- аренды, предложив включить в до- говор повышенную арендную плату. Суды подчеркнули, что действия Комитета ограничивают самостоя- тельность хозяйствующих субъек- тов и создают для них дискрими- национные условия. Отменяя акты данных судов, Федеральный арби- тражный суд Западно-Сибирского округа счел, что действия Коми- тета не являются нарушением ан- тимонопольного законодательства. Президиум Высшего Арбитражного Суда, рассматривая дело в порядке надзора, установил нарушение со стороны Федерального арбитраж- ного суда принципов равной су- дебной защиты, равноправия сто- рон, состязательности и направил дело на новое рассмотрение (по- становление от 22 ноября 2005 г. № 9009/05)⁵¹.

Арбитражный суд Челябинской области в деле по заявлению пред- принимателя о признании незакон-

⁴⁹ Бюллетень ВС РФ. 2006. № 12.

⁵⁰ Бюллетень ВС РФ. 2001. № 12.

⁵¹ Вестник ВАС РФ. 2006. № 5.

ным отказом инспекции по налогам и сборам в изменении ему ранее выданного объекта налогообложения требование удовлетворил. Суд апелляционной инстанции отменил решение, отказав предпринимателю в его требовании. Федеральный арбитражный суд Уральского округа отменил постановление апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции.

Признавая действия налоговой инспекции незаконными, суды первой и кассационной инстанций исходили из того, что запрет на уточнение объекта налогообложения устанавливает для заявителя дискриминационные ограничения в осуществлении деятельности в сфере торговли по сравнению с налогоплательщиками, зарегистрированными после внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс. Поскольку законодательством не была регламентирована процедура подачи заявлений об изменении объекта налогообложения, то отказ налогового органа в изменении объекта подавшим заявление до внесения поправок в законодательство нарушал принцип всеобщности и равенства налогообложения. В заявлении в Высший Арбитражный Суд налоговая инспекция просила пересмотреть в порядке надзора и отменить акты судов первой и кассационной инстанций. Тем не менее Президиум ВАС РФ оставил их в силе и не нашел оснований для удовлетворения заявления инспекции (постановление от 20 апреля 2004 г. № 516/04)⁵².

Виды дискриминации.

Отказ в признании дискриминации

Выявление случаев дискриминации в нормативных правовых актах и в решениях и действиях государственных органов позволяет отметить наиболее часто встречающиеся виды дискриминации: ограничения самостоятельно-

сти и равенства хозяйствующих субъектов, презумпции невиновности и равенства перед судом; условий труда в зависимости от возраста, деловых качеств и должностного положения, в праве быть признанным жертвой политических репрессий по возрастному признаку, неравенство пенсионного обеспечения, налогообложения, избирательных прав в зависимости от места жительства, неравное отношение к инфицированным ВИЧ/СПИДом, отказ в регистрации по месту жительства.

Тем не менее суды весьма нередко отказывают заявителям в признании актов законодательства и действий органов власти дискриминационными. Достаточно разнообразна в рассматриваемом аспекте практика Конституционного Суда России.

Причем аргументация отказа в признании дискриминационности актов сопровождается также и ссылками на международное право.

Так, в определении о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и закона Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» (от 8.02.2001 № 45-О)⁵³ заявитель настаивал, что оспариваемые положения, устанавливая прекращение службы по достижении муниципальным служащим определенного возраста, нарушают конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина. Раскрывая содержание принципа, Суд отметил, что он не препятствует законодателю устанавливать различия при регулировании труда, если они являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Такие различия, основанные на специфических требованиях к опре-

⁵² Вестник ВАС РФ. 2004. № 9.

⁵³ Документ не опубликован официально.

деленной работе, согласно п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ 1958 г. № 111 о запрещении дискриминации в области труда и занятий не считаются дискриминацией.

Если решения Конституционного Суда окончательны, то в делах, рассматриваемых другими судами, заявители нередко обжалуют выносимые решения. И предметом рассмотрения в итоге становится не только оспариваемый нормативный акт, но и решение суда первой инстанции.

Так, в деле по заявлению З. о признании недействующим п. 3 Правил исчисления периодов работы лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, утвержденным постановлением Правительства России от 29.10.2002 № 781 (решение Верховного Суда от 05.11.2003 № ГКПИ03-1166), заявительница утверждала, что оспариваемый пункт Правил не соответствует Конституции России и Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», создает неравенство при реализации права на досрочное назначение трудовой пенсии в сравнении с педагогами дополнительного образования внешкольных учреждений для детей. В удовлетворении требований было отказано. В своей кассационной жалобе З. просила отменить решение, ссылаясь на ошибочность выводов суда о соответствии оспариваемого положения требованиям закона.

Кассационная коллегия Верховного Суда нашла обоснованным мнение предыдущей инстанции, что неодинаковый подход в определении права педагогических работников на досрочную трудовую пенсию по старости обусловлен именно различным характером их деятельности в зависимости от должности и работы в том или ином учрежде-

нии дополнительного образования. Она также сочла правильным вывод о том, что обжалуемая норма соответствует закону и не нарушает каких-либо прав и законных интересов заявительницы, оставив в итоге предыдущее решение без изменения, а жалобу без удовлетворения (определение от 3 февраля 2004 г. № КАС 03-658)⁵⁴.

Данный подход был применен и в другом сходном деле по заявлению ЗАО «Баренцморепродукт» о признании недействующим распоряжения Правительства России от 1 июня 1994 г. № 819-р. Общество указало на то, что, в нарушение требований Конституции РФ и Трудового кодекса, установленная распоряжением выплата в валюте членам экипажей судов заграничного плавания ставит их в более выгодное положение перед членами экипажей других судов. Решением от 27 апреля 2005 г. Верховный Суд отказал в удовлетворении заявления, отвергнув довод о дискриминационном характере распоряжения. При этом он сослался на содержащийся в ст. 3 Трудового кодекса запрет дискриминации, а также на оговорку, что не является дискриминацией установление различий, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями.

Исходя из этого, заключил Суд, Правительство было правомочно ввести особые правила оплаты в отклоняющихся от нормальных условий труда, в частности, на судах заграничного плавания. Кассационная коллегия Верховного Суда при рассмотрении кассационной жалобы ЗАО согласилась с доводами первой инстанции, оставила решение без изменения, а жалобу без удовлетворения (определение от 30 июня 2005 г. № КАС05-272)⁵⁵.

Правовая система России в целом настроена на обеспечение равенства и недискриминации. Вместе с тем явление дискриминации существует, при-

⁵⁴ Пенсия. 2004. № 3.

⁵⁵ Бюллетень ВС РФ. 2005. № 11.

чем на уровне как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности, в том числе судебной.

Законодательство, развивая международные и конституционные нормы об ограничении дискриминации, тем не менее не охватывает всех аспектов проблемы, содержит неопределенные положения. Более того, в нем немало норм, нарушающих принцип равенства, влекущих ущемление прав и дискриминацию, что порождает их обжалование в судебном порядке.

Предметом обжалования по мотиву дискриминационности нередко становятся также действия и акты властных органов.

Нарушение принципа равенства происходит и в судах, применяющих акты, содержащие дискриминационные положения; не всегда и сами суды выносят правосудные решения. Все это дает основания для обжалования

решений в вышестоящие судебные инстанции по мотивам нарушения принципа равенства и недискриминации.

Одной из мер в борьбе с дискриминацией может выступить ратификация нашей страной Протокола № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который снимает ограничения ст. 14 Конвенции и запрещает дискриминацию, «затрагивающую какое бы то ни было право, установленное законом». Для решения же проблемы необходим комплексный подход, обеспечивающий системную работу по совершенствованию законодательства и правоприменительной деятельности. Примером может служить практика европейских стран, в частности, Директива 2000/43/ЕС, принятая Советом ЕС в целях совершенствования борьбы с дискриминацией.

