



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"

город Москва

20 июля 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова, представителей Государственной Думы - В.Б.Исакова и В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации - М.Г.Шарце, а также представителя Государственной Думы и Совета Федерации - Е.Т.Усенко,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности положений статей 3, 5-10, 16 и 18 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", а также Закона в целом по порядку его принятия палатами Федерального Собрания. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации эти положения Закона и имевший место порядок его принятия.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения представителей сторон, заключения экспертов - О.Н.Хлестова и А.Л.Маковского, мнения специалистов - В.Д.Кулешова и Э.С.Кузьминой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства культуры Российской Федерации - А.И.Вилкова, от Федеральной архивной службы России - В.А.Тюнеева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Президент Российской Федерации, как следует из запроса и объяснений полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации в ходе судебного заседания, просит проверить конституционность следующих нормативных положений, содержащихся в статьях 3, 5-10 и 18 Федерального закона от 15 апреля 1998 года "О культурных

ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации":

положения, содержащегося в статьях 3, 5 и 6, о том, что все перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящиеся на территории Российской Федерации культурные ценности, являвшиеся собственностью бывших неприятельских государств, собственностью заинтересованных государств, а также культурные ценности, государственная принадлежность которых не установлена (бесхозные вещи), являются, за исключениями, предусмотренными статьями 7 и 8 данного Закона, достоянием Российской Федерации и федеральной собственностью независимо от того, в чьем фактическом владении они находятся, а также от обстоятельств возникновения такого фактического владения;

положения пункта 1 статьи 7 о гарантиях права собственности Республики Белоруссия, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Молдова, Украины и Эстонской Республики на перемещенные культурные ценности;

положения подпункта 1 статьи 8 в его взаимосвязи со статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9, на основании которого заинтересованные государства утрачивают право собственности на принадлежавшие им перемещенные культурные ценности и не могут заявить претензии к Российской Федерации об их возврате, если они не обратились с требованиями о реституции этих культурных ценностей до истечения указанных в данном положении сроков в отношении Германии и ее бывших военных союзников;

положения, содержащегося в статьях 9 и 10, о сроке, в течение которого заинтересованные государства и бывшие неприятельские государства вправе заявить претензии к Российской Федерации о возврате принадлежавших им перемещенных культурных ценностей;

положения пункта 1 статьи 18, согласно которому претензии на перемещенные культурные ценности, указанные в статье 8 данного Закона, могут быть заявлены правительствами соответствующих государств только Правительству Российской Федерации;

положения, содержащегося в пунктах 2 и 3 статьи 18, в соответствии с которым передача перемещенной культурной ценности государству, заявившему претензию, осуществляется на основе федерального закона.

Заявитель утверждает, что, поскольку перемещенные культурные ценности в настоящее время находятся не только в федеральной собственности, но и в собственности физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных и иных организаций и объединений, нормативное предписание статей 3, 5 и 6, объявляющее федеральной собственностью все перемещенные культурные ценности, нарушает установленные Конституцией Российской Федерации гарантии собственности и прерогативы судебной власти в решении вопроса о лишении имущества, а также пределы и условия допустимых ограничений прав и свобод граждан и тем самым противоречит ее статьям 8 (часть 2), 10, 35 (части 1, 2 и 3), 55 (части 2 и 3) и 130 (часть 1).

Порядок предъявления претензий о возврате перемещенных культурных ценностей, предусмотренный пунктом 1 статьи 18 Закона, по мнению заявителя, безосновательно лишает иностранные физические и юридические лица, муниципальные органы, общественные и иные организации и объединения права на установление и защиту права собственности на культурные ценности, оказавшиеся на территории Российской Федерации в результате Второй мировой войны, что противоречит статьям 55 (часть 3) и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, заявитель считает, что установленные оспариваемыми положениями статей 5-10 и 18 Закона условия возврата иностранным государствам перемещенных культурных ценностей противоречат ряду общепризнанных принципов и норм международного права, отдельным международным договорам Российской Федерации, обязательствам, взятым на себя Российской Федерацией в связи с ее членством в ЮНЕСКО и Совете Европы, и потому не соответствуют статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

В запросе также оспаривается конституционность положений статьи 16 Закона, определяющих функции полномочного федерального органа по сохранению культурных ценностей, порядок изменения или отмены принимаемых им решений и предусматривающих создание в качестве коллегиального совещательного органа Межведомственного совета по вопросам культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны. Заявитель считает, что эти положения, как нарушающие установленные в Российской Федерации разделение государственной

власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти, не соответствуют предписаниям статей 10, 112 (часть 1), 114 (пункт "г" части 1) Конституции Российской Федерации, а также противоречат Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации", чем нарушают и статью 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Именно названные положения статей 3, 5-10, 16 и 18 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" в соответствии с частью третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" являются предметом рассмотрения по данному делу. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в силу предписаний указанной нормы при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в запросе.

2. Как следует из статей 3 и 6 Закона во взаимосвязи с его статьей 2 и абзацами первым - пятым статьи 4, объектом регулирования данного нормативного акта являются не все культурные ценности, перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящиеся на территории Российской Федерации, а только те из них, которые в осуществление компенсаторной реституции, определяемой как вид материальной международно-правовой ответственности государства-агрессора, применяемой в случаях, если осуществление ответственности данного государства в форме обычной реституции невозможно, были перемещены в Союз ССР с территорий Германии и ее бывших военных союзников - Болгарии, Венгрии, Италии, Румынии и Финляндии в соответствии с приказами военного командования Советской Армии, Советской военной администрации в Германии, распоряжениями других компетентных органов Союза ССР и только в тот период, в течение которого указанные органы обладали соответствующими полномочиями по осуществлению компенсаторной реституции.

Под действие Закона не подпадают иные культурные ценности, хотя и перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны, но ввезенные с территорий государств, не являвшихся враждебными; перемещенные не по приказам военного командования Советской Армии и распоряжениям компетентных органов Союза ССР, в том числе вывезенные из бывших враждебных государств незаконно, в качестве личных трофеев отдельными военнослужащими и гражданами лицами. При этом не имеет значения, находится ли в настоящее время такая культурная ценность во владении ввезшего ее лица, его наследников или же в силу дарения, купли-продажи, иной сделки она стала собственностью другого физического или юридического лица, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, общественной либо иной организации или объединения. Правовой статус указанных культурных ценностей, соответствующие отношения собственности регулируются иными нормативными актами, такими как Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года "О вывозе и ввозе культурных ценностей", а также межгосударственными договорами и соглашениями Российской Федерации.

Из статей 3, 5 и 6 Закона, рассматриваемых во взаимосвязи с иными его положениями, а также со статьями 2 (пункт 1), 3 (пункт 2), 209, 212-215, 218 (пункт 2) и 235 Гражданского кодекса Российской Федерации, следует, что положение об отнесении перемещенных культурных ценностей к федеральной собственности не распространяется на культурные ценности из числа перемещенных, находящиеся в собственности российских физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных и иных организаций и объединений, если право собственности на них возникло у соответствующих субъектов на законных основаниях. Поэтому данное положение, направленное на урегулирование иных отношений, не может толковаться и применяться как лишающее указанные субъекты права собственности на принадлежащие им конкретные культурные ценности из числа перемещенных и не препятствует установлению и защите этого права, в том числе в судебном порядке.

3. По смыслу статей 8 (часть 2), 35 (часть 1), 45 (часть 1), 71 (пункты "в", "д" и "о") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, право собственности, включая объем и границы правомочий по владению, пользованию и распоряжению, а также определение оснований и порядка приобретения права собственности, его перехода и утраты, регулируется федеральным законом.

Содержание данного регулирования, как следует из статей 1, 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 19, 34 (часть 1) и 35 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, законодатель не может определять произвольно: отношения собственности в Российской Федерации должны регламентироваться в соответствии с принципами правового государства, на основе юридического равенства и справедливости; право собственности относится к числу основных прав и свобод,

которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием; государство обязано признавать, соблюдать и защищать право собственности согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

В силу этого законодатель, регламентируя вопросы, касающиеся права собственности на перемещенные культурные ценности, не может не учитывать правовые основания их нахождения на территории Российской Федерации.

4. Перемещение культурных ценностей в Союз ССР в результате Второй мировой войны с территорий Германии и ее бывших военных союзников в порядке компенсаторной реституции основывалось на международно-правовых и иных актах, принятых в период и после окончания Второй мировой войны и сохраняющих свое действие для возникших в силу этих актов имущественных отношений, в частности на Соглашении о контрольном механизме в Германии между Правительствами Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии от 14 ноября 1944 года, Декларации о поражении Германии и взятии на себя верховной власти Правительствами Союза Советских Социалистических Республик, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки и Временным Правительством Французской Республики от 5 июня 1945 года, Соглашении между Правительствами Союза Советских Социалистических Республик, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки и Временным Правительством Французской Республики о некоторых дополнительных требованиях к Германии от 25 июля 1945 года, приговоре Нюрнбергского трибунала от 1 октября 1946 года, актах, принятых на основе прав и верховенства оккупационных властей в Германии в 1945-1949 годах, а также Мирных договорах от 10 февраля 1947 года с Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией, которыми регламентировалась ответственность этих государств в виде репараций и реституции, в том числе определялась судьба их собственности, находящейся на территориях государств Объединенных Наций.

В целях урегулирования отношений, связанных с имущественной ответственностью бывших неприятельских государств, реституцией культурных ценностей, на основе названных актов издавались приказы военного командования Советской Армии, Советской военной администрации в Германии, распоряжения других компетентных органов Союза ССР.

Возложение на бывшие неприятельские государства обязательств по обычной и компенсаторной реституции культурных ценностей обусловлено получившим признание в международном праве еще до начала Второй мировой войны принципом международно-правовой ответственности государства-агрессора за развязывание и ведение агрессивной войны. Юридическая сила мер, предпринятых государствами-победителями в отношении Германии и ее бывших военных союзников, была подтверждена в Уставе ООН, который согласно его статье 107 "ни в коей мере не лишает юридической силы действия, предпринятые или санкционированные в результате Второй мировой войны несущими ответственность за такие действия правительствами в отношении любого государства, которое в течение Второй мировой войны было врагом любого из государств, подписавших настоящий Устав, а также не препятствует таким действиям". Это относится ко всему комплексу норм, устанавливающих ответственность гитлеровской Германии и ее военных союзников, следовательно, и к компенсаторной реституции культурных ценностей, осуществлявшейся в целях возмещения ущерба, нанесенного Союзу ССР как потерпевшему государству уничтожением и разграблением его культурных ценностей на оккупированных территориях.

В силу этих норм бывшие неприятельские государства - Германия, Болгария, Венгрия, Италия, Румыния и Финляндия утратили право собственности на те принадлежавшие им культурные ценности, которые были правомерно изъяты и перемещены с их территорий на территорию Союза ССР в осуществление его права на компенсаторную реституцию, а Союз ССР, в свою очередь, получил право владения, пользования и распоряжения ими. К Российской Федерации как правопреемнику Союза ССР перешли соответствующие права на такие культурные ценности, находящиеся на ее территории.

Отказ бывших неприятельских государств, в том числе от имени своих граждан, от всех связанных непосредственно с войной или вытекающих из мероприятий, предпринятых в силу существования состояния войны, претензий любого характера к Союзным и Соединенным Державам непосредственно зафиксирован в Мирных договорах 1947 года (пункт 1 статьи 28 Мирного договора с Болгарией, пункт 1 статьи 32 Мирного договора с Венгрией, пункт 1 статьи 30 Мирного договора с Румынией, пункт 1 статьи 76 Мирного договора с Италией, пункт 1 статьи 29 Мирного договора с Финляндией). Необратимость мер по изъятию имущества, принятых на основе прав и верховенства оккупационных властей в Германии (за 1945-1949 годы), подтверждена и в Совместном заявлении

Правительств Федеративной Республики Германии и Германской Демократической Республики от 15 июня 1990 года об урегулировании нерешенных имущественных вопросов, которое является составной частью Договора между Федеративной Республикой Германией и Германской Демократической Республикой о строительстве германского единства от 31 августа 1990 года (Договора об объединении).

В силу этого возврат тех перемещенных культурных ценностей, которые находились в собственности Германии и ее бывших военных союзников - собственности государственной, частной, муниципальной, общественных и иных организаций и объединений и были ввезены в Союз ССР в порядке компенсаторной реституции на законных основаниях, может иметь место либо в порядке взаимовыгодного обмена в рамках международного сотрудничества на основе заключения международных договоров, либо как дружественный акт России в отношении бывшего враждебного государства, проявление доброй воли и гуманизма, как это предусмотрено, в частности, подпунктом 3 статьи 8 Закона в отношении собственников из бывших враждебных государств - жертв нацизма.

Таким образом, положение, содержащееся в статьях 3, 5 и 6 Закона, объявляющее перемещенные культурные ценности достоянием Российской Федерации и федеральной собственностью, в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, являвшимся собственностью бывших враждебных государств, соответствует Конституции Российской Федерации.

5. Как следует из подпункта 1 статьи 8 Закона во взаимосвязи с его статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9, перемещенные культурные ценности, являвшиеся собственностью заинтересованных государств, т.е., согласно абзацам восьмому и девятому статьи 4, собственностью государственной, частной, муниципальной, общественных и иных организаций и объединений в государствах, кроме Российской Федерации и республик бывшего Союза ССР, территории которых были полностью или частично оккупированы войсками бывших враждебных государств, являются достоянием Российской Федерации и находятся в федеральной собственности в силу того, что данные государства утратили право собственности на эти ценности и соответственно не вправе предъявлять претензии к Российской Федерации об их возврате, если они не заявили требований об их реституции в установленные сроки, а именно до 15 марта 1948 года - в отношении Болгарии, Венгрии, Италии и Румынии, до 15 сентября 1948 года - в отношении Финляндии и до 1 февраля 1950 года - в отношении Германии; в случае же заявления таких требований в указанные сроки заинтересованные государства вправе предъявлять претензии к Российской Федерации о возврате принадлежавших им перемещенных культурных ценностей.

Названные сроки в отношении бывших военных союзников Германии законодатель связывает с установленными в Мирных договорах 1947 года сроками для предъявления требований к правительствам этих стран о реституции имущества, в том числе культурных ценностей, вывезенных с территории любой из Объединенных Наций. Однако Мирные договоры не касались ни возможных претензий заинтересованных государств к Союзу ССР, ни сроков предъявления к нему таких претензий в отношении принадлежавших им культурных ценностей, захваченных Германией и ее военными союзниками и затем вывезенных в Союз ССР одновременно с теми культурными ценностями, которые Союз ССР имел право изъять в порядке компенсаторной реституции.

Что же касается срока в отношении Германии, то законодатель связывает его с распоряжением Совета Министров СССР от 15 января 1950 года N 466-рс (рассекречено в феврале 1997 года), согласно которому с 1 февраля 1950 года Советской контрольной комиссии в Германии разрешалось прекратить прием новых заявок на реституцию из Советской зоны имущества третьих стран и передать розыск такого имущества в ведение немецких властей. Тем самым устанавливался срок передачи этих функций немецким властям, а не предельный срок подачи заинтересованными государствами претензий на реституцию их культурных ценностей из Германии.

Реституция имущества, в том числе культурных ценностей, с территорий бывших враждебных государств, предусмотренная Мирными договорами 1947 года и актами, регулирующими реституцию с территории Германии, в целях быстрого возврата большого количества имущества, захваченного Германией и ее военными союзниками, осуществлялась на основе упрощенной административной процедуры в рамках межправительственных отношений. Этими актами не затрагивалось право на истребование конкретных культурных ценностей их собственниками в порядке обычной судебной процедуры. Однако очевидно, что предусмотренная ими процедура реституции не имела целью поставить собственников насильственно изъятых или похищенных оккупантами в ходе Второй мировой войны культурных ценностей в худшее по сравнению с потерпевшими от обычных преступлений против собственности положение.

Таким образом, собственники культурных ценностей, имевшие в соответствии с Мирными договорами 1947 года и иными правовыми актами право на их реституцию через правительство своей страны, но по тем или иным причинам не реализовавшие его, на этом основании не утратили право собственности на культурные ценности и право истребовать их в порядке обычной судебной процедуры по основаниям, установленным гражданским и международным частным правом.

Отсюда следует, что в силу актов, регулировавших ответственность бывших неприятельских государств и порядок осуществления реституции культурных ценностей с их территорий, Союз ССР, а значит, и Российская Федерация не могли приобрести право собственности на культурные ценности, принадлежавшие заинтересованным государствам, а последние не могли это право утратить лишь на том основании, что не обратились с соответствующими претензиями в отношении Германии и ее военных союзников в порядке публично-правовых процедур в сроки, установленные указанными актами, и, следовательно, оспариваемое предписание подпункта 1 статьи 8 Закона во взаимосвязи с его статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9 не основано на положениях этих актов.

Компенсаторная реституция, по смыслу правовых актов, на основе которых она осуществлялась, могла быть обращена лишь на те культурные ценности, которые до их перемещения находились в собственности бывших неприятельских государств на законных основаниях. Культурные ценности заинтересованных государств, захваченные Германией и ее военными союзниками, не могли рассматриваться как законная собственность неприятельских государств, их физических и юридических лиц и соответственно использоваться в целях компенсации ущерба, причиненного культурному достоянию СССР. Следовательно, в порядке именно компенсаторной реституции Российская Федерация не могла приобрести право собственности на культурные ценности, которые являлись собственностью заинтересованных государств.

Вопреки этому положением, содержащимся в статьях 3, 5 и 6 Закона, культурные ценности, являвшиеся собственностью заинтересованных государств, отнесены к достоянию Российской Федерации и федеральной собственности. Тем самым предусмотрено, что ущерб, нанесенный России государством-агрессором, фактически возмещается за счет стран, которые сами были жертвами агрессии, что несовместимо с общепризнанным принципом международного права, согласно которому ответственность за развязывание и ведение агрессивной войны возлагается на государство-агрессора, и, следовательно, потерпевшая страна не может быть подвергнута санкциям.

6. Согласно Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения; право наследования гарантируется (статья 35); в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2); иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (статья 62, часть 3); общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (статья 15, часть 4); в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1); признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2).

По смыслу этих положений главы 1 (Основы конституционного строя) и главы 2 (Права и свободы человека и гражданина) Конституции Российской Федерации, конституционные гарантии права собственности действуют и применительно к праву собственности заинтересованных государств на принадлежавшие им на законных основаниях культурные ценности, перемещенные в порядке компенсаторной реституции в Союз ССР и оказавшиеся на территории Российской Федерации.

Из статьи 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статей 2 (абзац 4 пункта 1) и 7 Гражданского кодекса Российской Федерации вытекает, что ограничения права собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц могут устанавливаться международным договором или федеральным законом. При этом как сама возможность ограничений федеральным законом данного права, так и их характер определяются законодателем не

произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, согласно статье 55 (часть 3) которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Этим конституционным установлениям корреспондируют относящиеся к общепризнанным нормам международного права положения Всеобщей декларации прав человека, в частности о том, что никто не должен быть произвольно лишен своего имущества (статья 17, пункт 2). Кроме того, согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 1 Протокола N 1 от 20 марта 1952 года), каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; никто не может быть лишен своего имущества кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права; предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами и для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

Таким образом, положение, содержащееся в статьях 3, 5 и 6 Закона, в части, касающейся собственности заинтересованных государств, а также положение подпункта 1 статьи 8 Закона во взаимосвязи с его статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9, на основании которых заинтересованные государства утрачивают право собственности на принадлежавшие им культурные ценности, перемещенные в Союз ССР и находящиеся на территории Российской Федерации, а Российская Федерация приобретает право собственности на эти культурные ценности, если указанные государства не заявили претензий об их реституции с территорий бывших неприятельских государств в сроки, указанные в подпункте 1 статьи 8, нарушают конституционные гарантии права собственности и пределы допустимых ограничений этого права и тем самым не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3).

7. Положением, содержащимся в статьях 3, 5 и 6 Закона, к федеральной собственности отнесены также те перемещенные культурные ценности, государственная принадлежность которых до сих пор не установлена (бесхозные вещи).

Обязательным условием приобретения права собственности на бесхозную вещь за давностью владения (приобретательская давность) является добросовестное открытое владение, без которого не могут быть гарантированы законные права и интересы собственника, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 8 (часть 2), 17, 35, 45 (часть 1) и 46. Между тем находящиеся на территории Российской Федерации перемещенные культурные ценности, в том числе такие, государственная принадлежность которых не установлена, до недавнего времени хранились, как правило, в закрытых фондах музеев и других учреждений культуры. Среди них могут быть предметы, являвшиеся собственностью заинтересованных государств и иных законных собственников, которые вправе претендовать на их возвращение. Это предполагает составление полного перечня находящихся на территории Российской Федерации перемещенных культурных ценностей, государственная принадлежность которых не установлена, а также их описание, обеспечение доступности соответствующей информации для всеобщего сведения. Те субъекты, которые могут претендовать на возврат принадлежавших им на законных основаниях культурных ценностей в силу данного Закона с учетом его смысла, выявленного в настоящем Постановлении, должны иметь возможность заявить свои претензии в разумный срок в процедуре, предусмотренной законом. До завершения этой работы вопрос об отнесении так называемых бесхозных перемещенных культурных ценностей к федеральной собственности не может быть разрешен.

Таким образом, положение, содержащееся в статьях 3, 5 и 6 Закона, в части, объявляющей достоянием Российской Федерации и федеральной собственностью перемещенные культурные ценности, государственная принадлежность которых не установлена, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 17 (часть 1), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3), поскольку оно допускает безусловное отнесение всех таких культурных ценностей к федеральной собственности лишь на основании данного Закона, без обеспечения надлежащих гарантий для лиц, которые вправе претендовать на их возврат.

8. Пунктом 1 статьи 7 Закона предусмотрено, что положения его статьи 6 не затрагивают право собственности Республики Беларусь, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Молдова, Украины и Эстонской Республики на предметы культуры, которые могли оказаться в

составе перемещенных культурных ценностей, но были разграблены и вывезены в период Второй мировой войны Германией и (или) ее военными союзниками не с территории РСФСР, а с территорий Белорусской ССР, Латвийской ССР, Литовской ССР, Молдавской ССР, Украинской ССР и Эстонской ССР и составляли национальное достояние указанных союзных республик, входивших в состав Союза ССР в границах на 1 февраля 1950 года.

Из данного предписания во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 7 Закона и его статьями 5, 6, 8 и 9 вытекает, что такие предметы культуры не относятся к перемещенным культурным ценностям, являющимся достоянием Российской Федерации и ее федеральной собственностью; Республика Белоруссия, Латвийская Республика, Литовская Республика, Республика Молдова, Украина и Эстонская Республика не утрачивают право собственности на эти предметы культуры, которые могут быть переданы им Российской Федерацией.

Содержание данной нормы обусловлено историческими особенностями взаимоотношений республик, входивших в Союз ССР. В СССР фактически существовал единый централизованно управляемый массив государственного имущества, единое культурное пространство, что предполагало свободное перемещение культурных ценностей по всей его территории. Соответственно культурные ценности в порядке реституции перемещались в СССР как единое государство. В результате возвращенные культурные ценности одной союзной республики могли оказаться на территории другой республики. Статья 7 дает возможность ныне, когда указанные в ней бывшие союзные республики, оккупированные во время войны, стали самостоятельными государствами, исправить это положение на основе принципа взаимности, т.е. при таком же подходе к находящимся на их территориях культурным ценностям Российской Федерации, перемещенным из бывших неприятельских государств в Союз ССР, чем не затрагиваются права других государств и не нарушаются международные обязательства Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемым положением пункта 1 статьи 7 Закона конституционные гарантии права собственности не нарушаются, и оно не противоречит Конституции Российской Федерации.

9. Согласно пункту 1 статьи 18 Закона претензии на перемещенные культурные ценности, указанные в его статье 8, могут быть заявлены правительством соответствующего государства только Правительству Российской Федерации; претензии физических и юридических лиц, муниципальных органов, общественных и иных организаций и объединений к рассмотрению не принимаются.

Из указанных положений, рассматриваемых в системной связи с предписаниями других статей Закона, в том числе с абзацами шестым и восьмым статьи 4, статьями 9 и 10, следует, что ими предусматривается внесудебная процедура рассмотрения и разрешения на межправительственном уровне претензий о возвращении перемещенных культурных ценностей, перечисленных в статье 8.

Законодатель вправе установить процедуру, в рамках которой только правительство соответствующего государства правомочно на предъявление от имени всех собственников в данном государстве претензий о возврате культурных ценностей, вывезенных с его территории, и эти претензии рассматриваются и разрешаются по существу Правительством Российской Федерации. Для заинтересованных лиц указанная процедура зачастую является более доступной и быстрой, чем обычная судебная процедура.

Вместе с тем правило о предъявлении претензий правительствами соответствующих государств только Правительству Российской Федерации не может толковаться как исключаящее судебный порядок установления и защиты права собственности на конкретные перемещенные культурные ценности, находящиеся на территории Российской Федерации, и, следовательно, не допускающее право на обращение в суды Российской Федерации для лиц, которым принадлежали культурные ценности, обозначенные в Законе как собственность заинтересованных государств. Равным образом не могут быть лишены права на судебную защиту и собственники в бывших неприятельских государствах тех находящихся на территории Российской Федерации перемещенных культурных ценностей, которые не могли быть объектом компенсаторной реституции на основе Мирных договоров 1947 года и других актов, принятых в порядке осуществления прав и верховенства оккупационных властей в Германии.

В силу требований статей 45, 46, 55 (часть 3) и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации доступ к правосудию для указанных субъектов должен быть обеспечен.

10. В соответствии с оспариваемым положением, содержащимся в статьях 9 и 10, в течение 18 месяцев со дня вступления Закона в силу заинтересованные государства и бывшие неприятельские государства могут заявить претензии к Российской Федерации о возврате перемещенных культурных ценностей, указанных в его статье 8; если в течение этого срока претензии не заявлены, то такие культурные ценности становятся федеральной собственностью.

Из данного положения в его взаимосвязи с абзацами шестым и восьмым статьи 4 и пунктом 1 статьи 18 Закона следует, что этот срок устанавливается для предъявления претензий о возврате перемещенных культурных ценностей как в рамках внесудебной процедуры, т.е. для заявления претензий правительствами иностранных государств Правительству Российской Федерации, так и при обращении заинтересованных лиц к судебной защите права собственности на конкретные перемещенные культурные ценности.

По смыслу статей 35, 17 (части 1 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предъявление требований о возврате неправомерно изъятого имущества может ограничиваться определенным сроком, установление которого в таких случаях имеет целью обеспечить стабильность общественных отношений в сфере гражданского оборота. Следовательно, само по себе установление срока для предъявления имущественных требований не может быть признано неправомерным, а потому федеральный законодатель вправе определить срок для предъявления иностранными государствами, их физическими и юридическими лицами претензий о возврате перемещенных культурных ценностей.

Вместе с тем установление срока для предъявления претензий предполагает такую его продолжительность, которая не лишала бы смысла ни само право на предъявление претензий, ни соответствующую процедуру их рассмотрения. Предусмотренный оспариваемым положением 18-месячный срок является более коротким по сравнению с общим сроком исковой давности, установленным гражданским законодательством Российской Федерации. В данном случае такой срок не может быть признан неразумным и несоразмерным, поскольку является достаточным для того, чтобы правительства иностранных государств в порядке процедуры, предусмотренной пунктом 1 статьи 18 Закона, а также иностранные физические и юридические лица - в порядке судебной процедуры (см. выше пункт 9), могли реализовать право на предъявление претензий соответственно к Правительству Российской Федерации или в суд, хотя и побуждает заинтересованных лиц к более оперативным действиям для решения всех необходимых вопросов.

Однако, исходя из предназначения и принципов института исковой давности, обусловленного названными положениями Конституции Российской Федерации, течение 18-месячного срока для предъявления претензий должно начинаться с того момента, когда правомочное лицо узнало или в силу объективной возможности должно было узнать о том, что принадлежавшая ему перемещенная культурная ценность находится на территории Российской Федерации.

Согласно оспариваемому положению отсчет 18-месячного срока для предъявления претензий начинается со дня вступления данного Закона в силу. Между тем не все сведения о находящихся на территории Российской Федерации перемещенных культурных ценностях в настоящее время являются общедоступными. При таких обстоятельствах те собственники в заинтересованных и бывших неприятельских государствах (иностранные физические и юридические лица), которые, согласно Закону и с учетом настоящего Постановления, имеют право на возврат принадлежавших им перемещенных культурных ценностей, но, однако, в настоящее время из-за отсутствия общедоступных сведений не располагают и не могут располагать информацией о том, находятся ли соответствующие предметы на территории Российской Федерации, по существу лишаются возможности заявить свои претензии. К тому же они поставлены в неравноправное положение с теми лицами, которые с момента вступления Закона в силу уже могли заявить претензии, поскольку сведения о принадлежавших им культурных ценностях к этому моменту являлись общедоступными.

Таким образом, оспариваемое положение, содержащееся в статьях 9 и 10 Закона, в части, устанавливающей порядок исчисления 18-месячного срока для предъявления претензий, нарушает требования Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом и предусмотренные ею гарантии государственной защиты права собственности и, следовательно, противоречит ее статьям 19 (части 1 и 2) и 45 (часть 1), а также статьям 8 (часть 2), 35, 46 (часть 1) и 62 (часть 3).

11. Согласно положению, содержащемуся в пунктах 2 и 3 статьи 18 Закона, передача государству, заявившему претензию, перемещенной культурной ценности осуществляется на основе федерального закона, проект которого вносится Правительством Российской Федерации; без принятия соответствующего федерального закона перемещенная культурная ценность не может быть

предметом передачи, дарения, обмена или любого другого отчуждения в пользу каких-либо государств, организаций или отдельных лиц.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральная государственная собственность и управление ею находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "д"), управление федеральной собственностью осуществляется Правительством Российской Федерации (статья 114, пункт "г" части 1).

Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10, 11 (часть 1), 15 (часть 2), 76 (часть 1), 110 (часть 1) и 115 (часть 1) следует, что законодатель вправе определять порядок управления федеральной собственностью, а также объем и пределы осуществления права собственности - владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом, в том числе возможность его отчуждения. Поэтому Федеральное Собрание, закрепляя правовой режим перемещенных культурных ценностей, как находящихся в оперативном управлении учреждений культуры (статья 13 и пункт 2 статьи 18 Закона), в целях предотвращения их незаконного вывоза за пределы Российской Федерации и неправомерной передачи кому бы то ни было, обеспечения интересов Российской Федерации при урегулировании с иностранными государствами спорных вопросов, касающихся перемещенных культурных ценностей, вправе установить основания и порядок их отчуждения и (или) передачи иностранному государству, в частности предусмотреть критерии и порядок отнесения культурных ценностей из числа перемещенных к имеющим уникальный характер, особо важное культурно-историческое значение и установить, что они могут быть объектом отчуждения и передачи иностранному государству на основе принятия специального федерального закона.

В составе перемещенных культурных ценностей находятся предметы самой различной значимости и ценности. Однако из положения пунктов 2 и 3 статьи 18 Закона следует, что принятие специального федерального закона требуется в отношении каждой конкретной отчуждаемой и передаваемой культурной ценности. Таким образом - путем решения законодателем в данном случае вопросов ненормативного характера - допускается неоправданное вторжение в текущую деятельность органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом.

По смыслу оспариваемого положения пунктов 2 и 3 статьи 18 во взаимосвязи с положениями пункта 1 данной статьи и статьями 9 и 10 Закона, федеральный закон об отчуждении и передаче культурной ценности принимается тогда, когда претензии рассматриваются и разрешаются на межправительственном уровне, т.е. в рамках внесудебной процедуры. Вместе с тем, как указывалось выше (см. пункт 9), такая процедура не исключает возможности установления и защиты права собственности на отдельные перемещенные культурные ценности в судебном порядке. Поэтому в случае использования судебной процедуры положения пунктов 2 и 3 статьи 18 Закона неприменимы. Иное не согласуется с самостоятельностью и независимостью судебной власти и основанной на этом обязательностью судебных решений.

Кроме того, из пунктов 2 и 3 статьи 18 Закона во взаимосвязи с его статьями 22 и 23 следует, что решение такого рода вопросов о передаче культурных ценностей не исключается, в соответствии со статьями 15 (часть 4) и 71 (пункт "к") Конституции Российской Федерации, посредством международных договоров, подлежащих в установленных законом случаях ратификации.

Таким образом, оспариваемое положение пунктов 2 и 3 статьи 18 Закона, в той мере в какой оно предполагает принятие специального федерального закона о передаче любой перемещенной культурной ценности независимо от того, имеет ли она уникальный характер, особо важное культурно-историческое значение, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 110 (часть 1) и 114 (пункт "г" части 1).

12. Согласно оспариваемым положениям пунктов 1 и 2 статьи 16 Закона контроль за сохранностью перемещенных культурных ценностей и подготовка решений по вопросам, касающимся права собственности на них, возлагается на полномочный федеральный орган по сохранению культурных ценностей, который наделяется соответствующими функциями, такими как разрешение споров между учреждениями культуры относительно распределения между ними перемещенных культурных ценностей, осуществление контроля за соблюдением правил внешнеэкономической деятельности, касающихся перемещенных культурных ценностей, а также за соблюдением данного Закона.

Из содержания пунктов 1 и 2 статьи 16 Закона следует, что функции федерального органа по сохранению культурных ценностей имеют административный характер и, по существу, относятся к деятельности исполнительной власти.

В соответствии со статьями 114 и 115 Конституции Российской Федерации на федеральный орган исполнительной власти, входящий в единую систему исполнительной власти, возглавляемую Правительством Российской Федерации, могут возлагаться обеспечение законности и исполнения законов в подведомственной ему сфере и, соответственно, определенные контрольные функции, которые осуществляются присущими органам исполнительной власти методами, а также разрешение разногласий и споров между учреждениями по подведомственным ему вопросам, что само по себе не является нарушением прерогатив судебных или иных органов власти.

Как следует из статей 71 (пункты "д" и "л"), 72 (пункты "е" и "о" части 1), 76 (части 1 и 2) и 114 (пункты "в" и "ж" части 1) Конституции Российской Федерации законодатель вправе определять полномочия органов исполнительной власти по вопросам, относящимся к перемещенным культурным ценностям. По смыслу статьи 16 Закона, для реализации предусмотренных в ней функций может создаваться специальный орган в структуре федеральных органов исполнительной власти, однако обязательность его создания непосредственно из Закона не вытекает. Указанные в данной статье функции могут быть возложены и на уже существующий орган, например на Министерство культуры Российской Федерации. Правительство Российской Федерации, как подтверждается материалами дела, считает, что существующая нормативно-правовая основа (в том числе Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1997 года N 679) и реальный объем прав и компетенции Министерства культуры Российской Федерации, как полномочного федерального органа исполнительной власти по сохранению культурных ценностей, памятников истории и культуры, достаточны для реализации предписаний статьи 16 Закона.

Следовательно, оспариваемые положения пунктов 1 и 2 статьи 16 Закона не противоречат Конституции Российской Федерации.

Согласно положению пункта 3 статьи 16 Закона решение федерального органа по сохранению культурных ценностей, не обжалованное в установленный законодательством Российской Федерации срок, считается вступившим в силу и может быть изменено или отменено только новым решением федерального органа.

Данный федеральный орган, как установлено выше, по своей природе относится к органам исполнительной власти. Поэтому в силу статей 110 (часть 1), 114 и 115 Конституции Российской Федерации и основанного на них положения части восьмой статьи 12 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" его решения могут быть отменены или приостановлены Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Из этого положения во взаимосвязи со статьями 10, 118 и 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что акты органа исполнительной власти в любой момент могут быть в установленном порядке предметом судебного обжалования.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 3 статьи 16 Закона не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 46 (часть 1), 76 (часть 3) и 110 (часть 1).

Пунктом 4 статьи 16 Закона предусмотрено, что в качестве коллегиального совещательного органа создается Межведомственный совет по вопросам культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны, председателем которого является руководитель федерального органа.

Согласно статье 12 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации вправе образовывать совещательные органы, деятельность которых, по смыслу данной статьи, носит межведомственный характер. Из ее содержания, однако, не следует, что такого рода органы не могут быть созданы в ином порядке.

В пункте 4 статьи 16 Закона речь идет о совете, не наделенном какими-либо властными полномочиями, а значит, являющемся чисто совещательным образованием. При этом не указаны орган или должностное лицо, которые его формируют, т.е. фактически не установлен адресат, обязанный создать такой орган. Следовательно, положение пункта 4 статьи 16 лишено формальной определенности и нормативно-обязывающего содержания, а потому может рассматриваться лишь как имеющее рекомендательный характер и как таковое не нарушает компетенцию и прерогативы каких-либо органов исполнительной власти.

13. Президент Российской Федерации оспаривает также конституционность Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" в целом по порядку его принятия. Как утверждается в запросе, на заседании Государственной Думы 4 апреля 1997 года при голосовании по вопросу об одобрении Закона в ранее принятой редакции после отклонения его Президентом Российской Федерации присутствовало менее 300 депутатов, тогда как согласно статье 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации закон в таком случае должен быть одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. не менее чем 300 голосов. Однако в связи с тем, что ряд депутатов проголосовали не только за себя, но и за отсутствовавших депутатов, число голосов, поданных за одобрение Закона в ранее принятой редакции, оказалось равным 308, что позволило Государственной Думе считать его одобренным и отразить это в соответствующем постановлении. Тем самым, считает заявитель, были нарушены предписания Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (часть 2), 32 (часть 1) и 107 (часть 3).

Поскольку процедура голосования в Государственной Думе, как полагает заявитель, не соответствовала Конституции Российской Федерации, Совет Федерации, по его мнению, рассматривал фактически непринятый закон; кроме того, голосование в Совете Федерации было проведено в форме опроса членов палаты с закреплением их мнения в подписном листе, что не исключает заочного голосования, в то время как решения палат должны приниматься только на заседаниях. Тем самым, как утверждается в запросе, были нарушены статьи 3 (часть 2), 32 (часть 1), 100 и 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации, что ставит под сомнение волеизъявление членов Совета Федерации и сам факт повторного одобрения им Закона.

Из статей 94, 95 (часть 1), 97 (часть 3) и 100 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что Государственная Дума как палата Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, являющегося представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоит из депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, принимает решения коллегиально, в пленарных заседаниях; согласно статье 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Этим обуславливается необходимость нормативно-правового закрепления в Регламенте Государственной Думы соответствующих процедур принятия ею решений, в том числе установления порядка голосования при принятии законов, предполагающего обеспечение личного участия депутата в заседаниях и голосовании в ходе законодательного процесса. Наличие такого рода правил и их соблюдение является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия законов и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов. Вытекающие из Конституции Российской Федерации требования о соблюдении регламента и личном участии депутата в заседании палаты были закреплены также в статьях 2 и 12 Федерального закона от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и сохранились в ныне действующей редакции этого акта (Федеральный закон от 5 июля 1999 года "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

В соответствии с действовавшим на момент принятия Закона Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, утвержденным постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 года N 80-1 ГД, депутат Государственной Думы обязан присутствовать на ее заседаниях; о невозможности присутствовать на заседании палаты по уважительным причинам депутат заблаговременно информирует Председателя Государственной Думы (части вторая и третья статьи 41); при голосовании по каждому вопросу депутат имеет один голос, подавая его за или против принятия решения либо воздерживаясь от принятия решения; депутат лично осуществляет свое право на голосование; депутат, отсутствующий во время голосования, не вправе подать свой голос по истечении времени, отведенного на голосование (статья 75).

При этом в Регламенте Государственной Думы не была предусмотрена (и в настоящее время не предусматривается) возможность для депутата, находящегося вне Государственной Думы даже по уважительным причинам, выразить свою волю, передать свой голос другому депутату, а следовательно, голосование за отсутствующих парламентариев не допускается, хотя принцип личного участия депутата в голосовании не исключает того, чтобы на случай таких обстоятельств, как чрезвычайные ситуации на местах, болезнь, направление в командировку, необходимую для выполнения функций палаты, и других обстоятельств экстраординарного характера в Регламенте Государственной Думы была закреплена процедура передачи депутатом своего голоса другому депутату с указанием, как им распорядиться при голосовании.

Как следует из материалов дела, Государственная Дума принимала решение об одобрении оспариваемого Закона путем поименного голосования с использованием электронной системы подсчета голосов; за его одобрение в ранее принятой редакции поименно проголосовали 308 депутатов; между тем 20 депутатов Государственной Думы, которые считаются проголосовавшими, 4 апреля 1997 года не могли находиться в зале заседаний Государственной Думы и лично участвовать в голосовании. Следовательно, общее число одобдивших Закон путем личного голосования не достигает 300.

Таким образом, при принятии решения об одобрении Закона в Государственной Думе имело место голосование за отсутствовавших в заседании депутатов, и тем самым было нарушено предписание Регламента о необходимости личного голосования. Между тем соблюдение этого предписания, как направленного на урегулирование существенных элементов порядка принятия федеральных законов, по смыслу статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации, является обязательным.

В то же время отступление от указанного положения Регламента, голосование депутатов за отсутствующих коллег с помощью их карточек для электронного голосования, как это следует из материалов дела, не является единичным случаем, не составляет исключения, а превратилось в сложившуюся, устойчивую практику при принятии законов Государственной Думой. Такая практика, хотя она и не соответствует регламентной норме, не рассматривалась как нарушение вытекающих из Конституции Российской Федерации требований к порядку принятия законов. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что голосование за отсутствующих депутатов признавалось всеми участниками законодательного процесса, в том числе Президентом Российской Федерации (которым ранее в Конституционном Суде Российской Федерации не оспаривались по порядку принятия какие-либо другие законы, принятые с нарушением положения о личном голосовании).

Результаты голосования не были оспорены и кем-либо из депутатов Государственной Думы, в том числе фактически отсутствовавшими, но зарегистрированными как голосовавшие. Это означает, что выраженная посредством состоявшегося в Государственной Думе голосования действительная воля необходимого большинства по существу данного вопроса не поставлена депутатами под сомнение, несмотря на допущенные процессуальные нарушения. Следовательно, Государственная Дума исходила из того, что воля депутатского корпуса получила адекватное выражение и что в контексте сложившейся практики голосования порядок принятия Закона не вызывает возражений.

Наконец, необходимо учесть и то, что признание оспариваемого Закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия в связи с нарушением депутатами Государственной Думы принципа личного участия в голосовании давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых федеральных законов. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации.

В силу указанных обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации в данном деле воздерживается от признания Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия несмотря на нарушения, имевшие место в Государственной Думе при его одобрении в ранее принятой редакции.

Вместе с тем выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл соблюдения требования Регламента Государственной Думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса (статьи 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Это означает, что нарушение данного требования при принятии федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия. При этом не исключается внесение в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся порядка передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

14. В соответствии со статьей 75 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 года N 42-СФ (в редакции, действовавшей на момент повторного рассмотрения Закона палатой), открытое голосование может проводиться путем опроса членов Совета Федерации с закреплением их мнения в подписном листе; решение о проведении такого голосования принимается большинством голосов от

числа членов Совета Федерации, присутствующих на заседании (пункт 1); форма подписного листа, дата и время окончания голосования предлагаются Счетной комиссией Совета Федерации и утверждаются решением Совета Федерации (пункт 2); о результатах голосования Счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми членами Счетной комиссии; доклад Счетной комиссии о результатах голосования Совет Федерации принимает к сведению (пункт 3); результаты голосования оформляются постановлением Совета Федерации (пункт 4). Голосование путем опроса членов Совета Федерации с закреплением их мнения в подписном листе может проводиться также по федеральным законам, одобренным Государственной Думой в ранее принятой редакции (пункт 1 статьи 115 Регламента Совета Федерации).

Из материалов дела следует, что в данном случае процедура голосования проходила в соответствии с регламентными нормами, которые устанавливались с учетом особенностей деятельности Совета Федерации (статья 95, часть 2, Конституции Российской Федерации) и специфики его состава, в силу которой члены Совета Федерации по объективным причинам не всегда могут участвовать в заседании палаты.

Форма голосования, использованная Советом Федерации при одобрении оспариваемого Закона в ранее принятой редакции, позволяет определить волеизъявление каждого члена этой палаты и общее число членов Совета Федерации, поддержавших Закон. Кроме того, следует учесть, что вопрос об одобрении Закона в ранее принятой редакции обсуждался на заседании Совета Федерации 16 апреля 1997 года, итоги голосования подводились и утверждались 14 мая 1997 года также на заседании палаты.

Таким образом, Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" по порядку его принятия (при повторном одобрении) Советом Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Положение, содержащееся в статьях 3, 5 и 6 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", согласно которому все культурные ценности, перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящиеся на территории Российской Федерации, являвшиеся собственностью бывших неприятельских государств, собственностью заинтересованных государств, а также культурные ценности, государственная принадлежность которых не установлена, являются, за исключениями, предусмотренными статьями 7 и 8 данного Закона, достоянием Российской Федерации и находятся в федеральной собственности,

- в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, являвшимся собственностью бывших неприятельских государств, признать соответствующим Конституции Российской Федерации;

- в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, являвшимся собственностью заинтересованных государств, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3);

- в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, государственная принадлежность которых не установлена, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3), поскольку оно допускает безусловное отнесение всех таких культурных ценностей к федеральной собственности лишь на основании данного Закона, без обеспечения надлежащих гарантий для лиц, которые вправе претендовать на их возврат.

Положением, содержащимся в статьях 3, 5 и 6 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", не затрагивается право собственности российских физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных и иных организаций и объединений на конкретные предметы из числа перемещенных культурных ценностей. Оно не может служить основанием для лишения указанных субъектов права

собственности на такие культурные ценности, если это право возникло у них на законных основаниях, и не препятствует его установлению и защите в судебном порядке.

2. Статью 7 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" о гарантиях права собственности Республики Беларусь, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Молдова, Украины и Эстонской Республики на перемещенные культурные ценности признать соответствующей Конституции Российской Федерации.

3. Положение подпункта 1 статьи 8 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" во взаимосвязи с его статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9, на основании которого заинтересованные государства лишаются права предъявить претензии к Российской Федерации о возврате принадлежавших им перемещенных культурных ценностей в случае, если они не обратились с соответствующими требованиями о реституции этих культурных ценностей в отношении Германии и ее бывших военных союзников в указанные в данном положении сроки, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3).

4. Положение, содержащееся в статьях 9 и 10 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", в части, касающейся начала исчисления установленного в нем для заявления претензий о возврате перемещенных культурных ценностей 18-месячного срока - со дня вступления данного Закона в силу, - признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 45 (часть 1), а также статьям 8 (часть 2), 35, 46 (часть 1) и 62 (часть 3).

5. Положения пунктов 1 и 2 статьи 16 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", определяющие функции полномочного федерального органа по сохранению культурных ценностей, признать соответствующими Конституции Российской Федерации.

6. Положение пункта 3 статьи 16 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", в соответствии с которым вступившее в силу решение полномочного федерального органа по сохранению культурных ценностей может быть изменено или отменено только новым решением этого федерального органа, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 46 (часть 1), 76 (часть 3) и 110 (часть 1).

7. Положение пункта 4 статьи 16 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" о создании в качестве коллегиального совещательного органа Межведомственного совета по вопросам культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны, признать соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку оно, как имеющее рекомендательный характер, не нарушает полномочий исполнительной власти по учреждению такого рода органов.

8. Положение пункта 1 статьи 18 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", предусматривающее, что претензии на перемещенные культурные ценности, указанные в статье 8 данного Закона, могут быть заявлены правительством соответствующего государства только Правительству Российской Федерации, а претензии физических и юридических лиц, муниципальных органов, общественных и иных организаций и объединений к рассмотрению не принимаются, признать соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку данным положением, устанавливающим внесудебную процедуру рассмотрения и разрешения на межправительственном уровне претензий о возврате перемещенных культурных ценностей, не исключается судебный порядок (доступ к правосудию заинтересованных лиц) для установления и защиты права собственности на находящиеся на территории Российской Федерации перемещенные культурные ценности, являвшиеся собственностью заинтересованных государств, а также на иные культурные ценности, которые не могли быть объектом компенсаторной реституции на основе Мирных договоров 1947 года и других актов, принятых в порядке осуществления прав и верховенства оккупационных властей в Германии.

9. Положение, содержащееся в пунктах 2 и 3 статьи 18 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", согласно которому передача перемещенной культурной ценности государству, заявившему претензию, осуществляется на основе федерального закона и без принятия соответствующего федерального закона перемещенная культурная ценность не может быть предметом передачи, дарения, обмена или любого другого отчуждения в пользу каких-либо государств, организаций или отдельных лиц, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 110 (часть 1) и 114 (пункт "г" части 1), в той мере, в какой оно предполагает принятие специального федерального закона о передаче перемещенной культурной ценности, не имеющей уникального характера, особо важного культурно-исторического значения.

10. В данном деле Конституционный Суд Российской Федерации воздерживается от признания Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия (при одобрении в ранее принятой редакции) Государственной Думой.

Впредь соблюдение требования о необходимости личного голосования депутата как существенный элемент надлежащего порядка принятия федеральных законов является обязательным. При этом не исключается внесение в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся порядка передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

11. Признать Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" по порядку его принятия (при повторном одобрении) Советом Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации.

12. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

13. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий - судья
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.Т.Ведерников
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова