

СУД, ПРОКУРАТУРА
АДВОКАТУРА

НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СУДАМИ КОНСТИТУЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 г. Сергей Александрович Белов¹

Краткая аннотация: статья подготовлена на основании мониторинга решений, вынесенных судами общей юрисдикции и арбитражными судами РФ в 2010–2012 гг., в которых суды ссылались на нормы Конституции РФ. В статье обобщены и проанализированы ситуации непосредственного применения конституционных норм и предложено решение ряда теоретических вопросов, связанных с прямым действием Конституции в правовой системе Российской Федерации.

Annotation: the author analyses decisions of Russian courts of common jurisdiction and state arbitration courts in 2010–2012 in which the courts made references to the Constitution of the Russian Federation. The situations of implementation of the Constitution are summarized and classified. Solution of some theoretical problems of direct effect of the Constitution in the Russian legal system is suggested on the basis of the analysis.

Ключевые слова: Конституция РФ, прямое действие конституции, мониторинг правоприменения, суды в Российской Федерации

Key words: Constitution of the Russian Federation, direct effect of the Constitution, monitoring of law-enforcement, courts in the Russian Federation.

Конституция РФ, принятая в 1993 г., во многих принципах и юридических свойствах существенно отличается от ранее действовавших в нашей стране конституций. Одним из таких юридических свойств стало прямое действие, закрепленное ч. 1 ст. 15 и сразу вызвавшее многочисленные споры относительно механизма его реализации. Отчасти эти споры касались распределения компетенции по применению Конституции РФ вместо законодательства, отчасти – характеристики тех правоотношений, которые регулируются конституционными нормами.

Двадцатилетний юбилей Конституции, отмечаемый в этом году, – хороший повод оценить практическое воплощение принципа прямого действия Конституции. В настоящей статье представлены результаты исследования, проведенного в рамках реализации проекта “Мониторинг правоприменения” в Санкт-Петербургском государственном университете². В рамках этого исследования были собраны и обобщены более 2 тыс. решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов всех 83 субъектов Федерации, принятых в 2010–2012 гг. и содержащих ссылки на нормы Конституции РФ.

При обобщении этого массива решений была сделана попытка, исходя из практики правоприменения, определить действительную роль, которую

играет Конституция в правовой системе России сегодня, и сформулировать допустимые и необходимые способы применения Конституции судами.

В каких случаях суды ссылаются на Конституцию РФ

Российские суды чаще всего используют ссылки на Конституцию РФ одновременно с применением действующего законодательства. Среди проанализированных решений именно так суды используют Конституцию РФ примерно в трех четвертях случаев. В некоторых ситуациях это оправданно, как будет показано ниже, применением конституционных принципов для толкования положений законов и даже подзаконных нормативных актов. Однако чаще всего суды приводят ссылки на конституционные нормы в подтверждение необходимости применения законодательных положений, указывая на конституционные основания принятия соответствующего закона – без какой-либо очевидной юридической необходимости.

Например, применяя нормы гражданского законодательства о приобретательной давности, суд приводит ссылки не только на соответствующие положения ГК РФ, но и на ст. 8 и 35 Конституции РФ³, применяя положения жилищного законода-

¹ Доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: belov.s@jurfak.spb.ru).

² См.: <http://www.monitoring.law.edu.ru>

³ См.: Решение Карабулакского районного суда республики Ингушетия от 12 мая 2011 г. по делу № 2-224/2011 (здесь и далее – ссылки на тексты судебных решений, собранные в сети Интернет на официальных сайтах судов портала ГАС “Правосудие” // <http://www.sudrf.ru>).

тельства о пользовании жилыми помещениями (ст. 27 и 40 Конституции РФ⁴), и трудового законодательства о взыскании задолженности по заработной плате (ст. 37 Конституции РФ⁵) и т.д.

Чаще всего к подобным ссылкам суды прибегают в делах, затрагивающих социальные вопросы: выплату пенсий или иных государственных пособий, защиту трудовых и жилищных прав, реже – при рассмотрении дел о защите собственности, применении мер административной и уголовной ответственности, применении процессуального законодательства, при рассмотрении требований прокуроров о выполнении мер по защите безопасности, оспаривании актов государственных органов и наконец, совсем редко – при рассмотрении споров гражданско-правового характера.

Чаще всего судам приходится использовать те положения Конституции РФ, которые позволяют вводить законодательные ограничения конституционных прав и свобод – ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 17 Конституции РФ. Именно эти положения оказываются наиболее применяемыми в отечественной судебной практике.

Некоторые ссылки на конституционные нормы выглядят неоправданными и даже ошибочными. В частности, в некоторых решениях суды ссылаются на положения Конституции РФ, гарантирующие какое-то право, в обоснование решения об отказе в защите этого права. Примером может послужить решение Дмитровского городского суда Московской области. Суд отказал в удовлетворении требований о выплате пенсии за период оформления процедуры гражданства и сослался при этом на ст. 39 Конституции РФ⁶. Другой пример – решение, обязывающее заблокировать Интернет-сайт с информацией, квалифицированной как пропаганда наркотиков, было обосновано ссылкой на ст. 29 Конституции РФ⁷.

Очевидно, что в подобных ситуациях ссылки на Конституцию РФ неоправданны. Конституционные положения по сути судами в таких делах не используются, однако фигурируют в решениях как действующее и применяемое право. Возможно, такие ссылки были бы оправданы, если бы суды оценивали, насколько применяемое ими законодательство соотносится с конституционными нормами, или давали толкование нормам закона

в соответствии с положениями Конституции РФ. В большинстве случаев подобного не происходит, ссылки на положения Конституции РФ выглядят несколько ритуальными, рассчитаны на большую убедительность судебного акта при отсутствии для этого каких-либо объективных предпосылок. Едва ли справедливо было бы считать, что каждый раз, ссылаясь на Конституцию РФ, суды проверяют применяемый ими закон на соответствие конституционным нормам или только в части, в которой он не противоречит Конституции.

Вывод об отсутствии правового значения ссылок на статьи Конституции РФ подтверждается и хаотичностью их употребления. Статьи перечисляются по принципу “чем больше, тем лучше” – зачастую до десятка статей через запятую, без обоснования применимости конкретных конституционных положений в данном деле. В деле о дискриминации в трудовых отношениях один суд считает нужным сослаться на девять статей Конституции РФ, восемь из которых он просто перечисляет через запятую⁸, а другой суд в похожем деле – на одну лишь ст. 37 Конституции РФ⁹.

Очевидно, что обоснование применимости определенного положения Конституции в конкретном деле вызвало бы очевидные трудности для суда, в особенности при отсылке к самым общим конституционным нормам – нормам ст. 1, 2, 3 Конституции РФ. Например, вынося решение о понуждении образовательного учреждения к сооружению ограждения контейнера для сбора бытового мусора Вилючинский городской суд Камчатского края сослался не только на ст. 42, но и на ст. 2, 18 Конституции РФ, никак не объяснив их релевантность в рассматриваемом деле¹⁰. Ссылаясь на положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, суды зачастую не указывают, какое именно конституционное право было ограничено законом, применяемым в конкретном деле¹¹, а также, используя ч. 3 ст. 17, не разъясняют, какие именно конституционные права других лиц и каким способом были нарушены или могли быть нарушены¹².

⁴ См.: Решение Октябрьского районного суда г. Тамбова от 8 сентября 2011 г. по делу № 2-2509/11.

⁵ См.: Решение Сарapulьского городского суда Удмуртской обл. от 29 ноября 2010 г. по делу № 2-2266/10.

⁶ См.: Решение от 11 февраля 2011 г. по делу № 2-3073/10.

⁷ См.: Решение Ленинского районного суда Санкт-Петербурга от 5 апреля 2012 г. по делу № 2-154/12.

⁸ См.: Решение Кингисеппского городского суда Ленинградской области от 25 мая 2011 г. по делу № 2-630/2011.

⁹ См.: Решение Давлекановского районного суда Республики Башкортостан от 28 июля 2011 г. по делу № (не определен).

¹⁰ См.: Решение от 3 августа 2011 г. № 2-653/2011.

¹¹ См.: Решение Псковского городского суда от <данные изъяты> № 2-1838/2011 или решение Арбитражного суда Псковской области от 17 октября 2012 г., дело № А52-3355/2012.

¹² См.: Решение Арбитражного суда Тверской области от 26 ноября 2012 г., дело № А66-7251/2012.

Необоснованно выглядит в судебной практике и то, как суды, применяя положение закона, одновременно обосновывают его конституционность – как правило, путем общей отсылки к ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, без анализа соответствия закона этому конституционному положению. Можно было бы предположить, что суды считают себя обязанными оценивать конституционность любого применяемого ими нормативного акта. Такое предположение ставит под сомнение существование презумпции конституционности закона, равно как и возникновение проблемы осуществления конституционного контроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

В рассмотренных выше судебных актах Конституция РФ судами фактически не применяется, хотя примерно четверть из выносимых решений действительно основана на применении Конституции РФ, которые проанализируем ниже.

Может ли суд не применить нормативный акт, ссылаясь на его неконституционность

В отечественном правоведении в качестве ключевой проблемы прямого действия Конституции РФ часто ставится вопрос о распределении полномочий по конституционному контролю между Конституционным Судом РФ и другими судами в Российской Федерации.

Эта проблема возникает в связи со значением ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, провозглашающей принцип ее прямого действия. Согласно одной позиции прямое действие означает необходимость применения конституции во всех ситуациях, соотнося ее как акт высшей юридической силы с другими применяемыми нормативными актами и учитывая их противоречие Конституции РФ. Согласно другой позиции прямое действие должно ограничиваться только ситуациями отсутствия более частного регулирования в других нормативных актах. В случае наличия закона или подзаконного акта (и непризнания их неконституционными в специальной процедуре) они должны действовать в первую очередь, а свойство прямого действия в такой ситуации никак не проявляется. Прямое действие должно существовать только на тот случай, если право, гарантированное Конституцией РФ, не обеспечено механизмом реализации, а его отсутствие не должно препятствовать обеспечению и защите этого права.

Противоречие между двумя указанными позициями в российском конституционном праве последних лет рассматривалось относящимся

не к прямому действию Конституции (как и какие отношения она регулирует, как соотносится конституционное и отраслевое регулирование конкретных правоотношений), а к распределению полномочий между различными органами судебной системы Российской Федерации. Расхождение в позициях хорошо известно всем¹³, и только изменения правовой позиции Верховного Суда РФ в апреле 2013 г. заставляют вкратце напомнить об основных актах, отразивших разные подходы к этому вопросу.

Расхождение в позициях между Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ по вопросу об условиях прямого действия Конституции РФ сформировалось в результате издания двух судебных актов. Первым актом стало Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г., где Верховный Суд РФ разъяснил судам необходимость в каждом деле оценивать соответствие применяемого ими нормативного акта Конституции РФ и в случае противоречия применять ее непосредственно¹⁴. Вторым актом стало постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П¹⁵, где Конституционный Суд РФ обосновал исключительность собственных полномочий оценивать конституционность любого закона и фактический запрет судам не применять закон, ссылаясь на его неконституционность. Позиция Верховного Суда РФ косвенно была поддержана законодателем: в п. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона “О судебной системе”¹⁶ было указано на необходимость применения всеми судами нормативных актов, включая Конституцию РФ, в соответствии с их юридической силой.

Позиция Конституционного Суда РФ подчеркивала особенности избранной в России системы охраны Конституции – централизованного конституционного контроля, осуществляемого исключительно Конституционным Судом РФ, который предполагает, что вывод о неконституцион-

¹³ Обзор позиций по этому поводу см.: *Ряховская Т.И.* К вопросу о роли Конституционного Суда в сфере обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации // Вестник Томского гос. ун-та. 2008. № 309. С. 127–130.

¹⁴ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия” // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

¹⁵ См.: По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

¹⁶ См.: Федеральный конституционный закон “О судебной системе” от 31 декабря 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1 (с послед. изм.).

ности закона может сделать только Конституционный Суд. Как писал в 1942 г. основоположник централизованной (европейской) системы конституционного контроля Г. Кельзен¹⁷, необходимость такой системы обусловлена прежде всего отсутствием в правовых системах государств континентальной Европы обязательности судебного прецедента. Отсутствие прецедента в российской правовой системе и одновременно необходимость единообразного – для всей страны – решения вопроса о конституционности закона потребовали создать специальный орган, чьи решения должны отличаться от подобных актов обычных судов. Таким органом стал конституционный суд, особенности существования которого предполагают, как справедливо указывал в своем постановлении 1998 г. Конституционный Суд РФ, специальные полномочия, процедуру рассмотрения вопросов о конституционности законов и специальные свойства выносимого решения, в частности всеобщую обязательность (в отличие от решений других судов), опубликования для всеобщего сведения в официальных источниках, и т.д.

Несмотря на убедительность аргументов об исключительности полномочий Конституционного Суда РФ в части оценки конституционности законов Верховный Суд РФ сохранял свою позицию неизменной до 2013 г.¹⁸ 16 апреля 2013 г. Пленум Верховного Суда РФ неожиданно для научного и экспертного сообщества (проект постановления не был размещен для обсуждения и не рассылался в ведущие университеты и институты, как это часто делается с подобными проектами) исключил из постановления Пленума от 31 октября 1995 г. те пункты (п/п. в), г) абз. 2 п. 2), где судам разъяснялось право отказаться от применения закона, который они сочтут неконституционным¹⁹. Положения Федерального конституционного закона “О судебной системе” при этом изменений не претерпели.

Изменение позиции Верховного Суда РФ снижает основное расхождение в позициях относи-

тельно соотношения полномочий Конституционного Суда РФ и других судов в части возможности неприменения закона со ссылкой на его неконституционность, тем не менее не решает более общей, основной проблемы. Во-первых, Верховный Суд РФ исключил соответствующие положения из постановления Пленума, не заменив их другими и лишив нижестоящие суды каких-либо ориентиров в том, как именно и при каких условиях они могут применять Конституцию РФ.

Во-вторых, вопрос о том, что именно следует понимать под прямым действием Конституции и каков должен быть механизм реализации конституционных норм, в том числе прав, гарантированных Конституцией, так и остался без ответа. В связи с этим в юридической практике и в правовой доктрине возникает ряд проблем.

Оценка судами конституционности подзаконных нормативных актов при их применении

Первая проблема касается оспаривания подзаконных нормативных актов, вопрос о конституционности которых в соответствии с положениями ст. 125 Конституции РФ и Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”²⁰ не может быть поставлен гражданином перед Конституционным Судом РФ. Если с отменой соответствующих пунктов в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 мая 1995 г. признавалась невозможность отказа суда общей юрисдикции от применения закона со ссылкой на его неконституционность, то в отношении подзаконных нормативных актов вопрос остается открытым. В условиях обширного ведомственного нормотворчества в Российской Федерации значение подзаконных нормативных актов зачастую даже больше, нежели законов, и возможность оценки их конституционности судом очень важна.

Например, в одном из проанализированных решений суд общей юрисдикции оценил конституционность некоторых положений Правил учета транспортных средств, которые не допускают ни постановку на учет, ни снятие с учета автомобилей, имеющих следы изменения номерных агрегатов. Придя к выводу, что в результате применения этих правил (утв. приказом МВД РФ²¹) ограничи-

¹⁷ См.: *Kelsen H. Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution* // *The Journal of Politics*. Vol. 4. 1942. № 2. P. 183–200.

¹⁸ В приветствии Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева по случаю 20-летия начала работы Конституционного Суда РФ (в 2011 г.), в частности, указывалось: “Компетенция Конституционного Суда РФ не лишает все остальные суды полномочия непосредственно применять нормы Конституции РФ как акта прямого действия и контролировать конституционность деятельности других государственных органов” (см.: *Журнал конституционного правосудия*. 2011. № 5 (23). С. 3).

¹⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № 9 // *Росс. газ.* 2013. 24 апр.

²⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. // *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 13. Ст. 1447.

²¹ См.: Федеральный конституционный закон “О порядке регистрации транспортных средств” от 24 ноября 2008 г. // *Росс. газ.* 2009. 16 янв.

вается конституционное право собственности на транспортное средство, суд отказался их применять и обязал МРЭО ГИБДД снять транспортное средство гражданина с учета²².

Следуя общей позиции, обоснованной в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г., районный суд посягнул на исключительную компетенцию Конституционного Суда и вышел за пределы своих полномочий. Его вывод о неконституционности подзаконного акта, подлежащего применению, означал осуществление им конституционного контроля, который в Российской Федерации может осуществляться только Конституционным Судом РФ.

Помимо того, что подобное непосредственное применение конституционных принципов обеспечило быструю и эффективную защиту прав гражданина, нужно отметить, что другими способами гражданин защитить свое право собственности не мог.

Статья 125 Конституции РФ и положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривают, что предметом конституционной жалобы может быть только нарушение прав гражданина законом. Правовая позиция Конституционного Суда, выраженная в постановлении от 27 января 2004 г.²³, предполагает, что предметом жалобы гражданина или объединения граждан в Конституционный Суд РФ может быть не только положение закона, но и положение подзаконного акта, находящегося с ним в нормативном единстве, а именно: изданного на основании нормотворческого полномочия, переданного этим законом при условии отсутствия содержательного регулирования по соответствующему вопросу в законе. Как правило, подобное нормативное единство с законом имеют постановления Правительства РФ, издаваемые на основании закона.

В описанном выше случае с регистрацией транспортного средства препятствие для реализации конституционного права собственности было создано нормами приказа МВД, изданного не непосредственно на основании закона, а на основании промежуточного акта – постановления Правительства РФ. В результате такой передачи нормотворческих полномочий акт, фактически ограничивавший право гражданина, не имел никакой нормативной взаимосвязи с законом и не мог быть обжалован в Конституционный Суд РФ.

При непосредственном применении в этой ситуации судом общей юрисдикции конституционных положений возникает вопрос: какого рода пробел в нормативном регулировании должен иметь место, чтобы возникли основания для применения Конституции судами общей юрисдикции без посягательства на исключительную компетенцию Конституционного Суда РФ?

«Кельзеновская» централизованная модель конституционного контроля не только предполагает создание специальной процедуры и специального органа, оценивающего конституционность нормативных актов, но и подразумевает наличие четкой и полноценной иерархии нормативно-правовых актов. Если любое нормативное положение подзаконного акта основывается на законе, а положения закона – на Конституции РФ, распределение компетенции в области нормоконтроля становится очевидным: Конституционный Суд РФ проверяет соответствие закона Конституции РФ, а нижестоящие суды – соответствие подзаконных актов закону. Прямому действию Конституции РФ выделяется та область правоотношений, в которой нет нормативного регулирования на уровне закона (а вследствие этого – и на уровне подзаконных актов) и где суды, разбирая гражданские, уголовные или административные дела, применяют положения Конституции непосредственно.

Иерархия нормативных актов наблюдается далеко не всегда. Статья 115 Конституции РФ предоставляет Правительству РФ полномочие издавать нормативные акты на основании и во исполнение норм самой Конституции РФ непосредственно. Конституционный Суд РФ наделен полномочиями оценивать конституционность нормативных актов Правительства РФ, но только в порядке абстрактного нормоконтроля. Жалоба гражданина или объединения граждан на нарушение их прав актом Правительства РФ, изданным непосредственно на основании Конституции РФ, Конституционным Судом РФ к рассмотрению не будет принята, поскольку будет отсутствовать нормативная взаимосвязь с законом – актом, который могут обжаловать в Конституционный Суд РФ граждане. Если исключить возможность обращения гражданина в этой ситуации также и в суд общей юрисдикции, его права не будут обеспечены никакой защитой.

Разумеется, издание Правительством РФ нормативного акта непосредственно на основании Конституции РФ выглядит маловероятным, однако весьма часто возникает такой юридический факт, когда на уровне подзаконного акта происходит регулирование, фактически ограни-

²² См.: Решение Гиалинского районного суда Республики Адыгея от 28 сентября 2011 г. по делу № 2-544/11.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

чивающее права граждан (несмотря на конституционное требование, чтобы ограничения прав устанавливались только законом).

Несмотря на ссылку Верховного Суда РФ, проверявшего законность соответствующего нормативного положения²⁴, на нормы законов “О полиции” от 7 февраля 2011 г.²⁵ и “О безопасности дорожного движения” от 10 декабря 1995 г.²⁶, ни первый, ни второй закон не вводят прямого запрета на эксплуатацию транспортных средств, имеющих признаки подделки, сокрытия, изменения или уничтожения номеров, нанесенных заводом-изготовителем. Такой запрет вводится приказом МВД, причем он носит абсолютный характер – эксплуатация транспортных средств запрещается независимо от того, виновен ли конкретный собственник в изменении номеров или является добросовестным приобретателем транспортного средства. О масштабности проблемы свидетельствует ряд решений как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов, в которых собственники пытаются защитить свои права²⁷.

В подобных случаях четкая иерархия нормативного регулирования нарушена. Вследствие этого возникает вопрос не только о пределах исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (должна ли эта компетенция распространяться на любые случаи проверки какого бы то ни было нормативного акта на соответствие Конституции), но и о пределах прямого действия Конституции: должна ли она действовать непосредственно только в отсутствие закона или в отсутствие какого-либо нижестоящего нормативного регулирования?

Как уже упоминалось выше, необходимость централизации конституционного нормоконтроля была обусловлена отсутствием в правовой системе России прецедентного характера судебных решений (не только в части характеристики их природы как сугубо правоприменительных актов, но и в части их нормативной обязательности при последующем рассмотрении других дел) и обязательного официального опубликования решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В таких условиях неприменение судом нормативного акта порождало опасность различий в применении дей-

ствующего законодательства в разных регионах – появление пресловутой “рязанской”, “тамбовской” и “смоленской” законности, отсутствие единообразного применения федеральных нормативных правовых актов. Аргумент Конституционного Суда РФ в постановлении от 16 июня 1998 г., касающийся специальной процедуры рассмотрения дел в Конституционном Суде РФ, при всей его значимости, однако, не представлял собой какого-то принципиального препятствия для осуществления казуального нормоконтроля другими судами.

Очевидно, что многие из указанных доводов в настоящее время выглядят не столь убедительными, как это было в 1998 г.: в соответствии с Федеральным законом “Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации” от 22 декабря 2008 г.²⁸ решения всех судов подлежат обязательному обнародованию в сети Интернет, положения п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ и п. 5 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ придают решениям высших судов (Верховного Суда РФ) фактически силу прецедентов толкования правовых норм.

Потенциальная возможность временного расхождения практики применения конкретного нормативного акта судами едва ли может рассматриваться как конституционная ценность, “перевешивающая” необходимость защиты прав и свобод граждан. Подобные расхождения далеко не всегда связаны с истолкованием закона в свете принципов Конституции. Они могут возникать и возникают (как показывает реализация мониторинга правоприменения в РФ²⁹) по поводу толкования в правоприменительной практике различных правовых норм. Обеспечение единообразия судебной практики предусматривается законом в качестве функции Верховного Суда РФ³⁰. Единство в судебной практике, очевидно, должно обеспечиваться высшими судами в отношении как толкования нормативных актов, так и оценки конституционности последствий их применения в определенных ситуациях (кроме оценки, входящей в исключительную компетенцию Конституционного Суда РФ) и не должно препятствовать обеспечению реализации конституционных норм в судебной правоприменительной практике.

²⁴ См.: Решение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2011 г. № ГКПИ11-1598.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

²⁷ См. Решение ФАС Западно-Сибирского округа от 21 августа 2012 г. по делу А46-15422/2011, ФАС Центрального округа от 16 февраля 2012 г. А36-1295/2011 (требования обязать произвести постановку ТС на учет удовлетворены) и ФАС Московского округа от 29 января 2010 г. по делу А41-20333/09 (в удовлетворении требований отказано).

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6217.

²⁹ Осуществлен на основании Указа Президента РФ “О мониторинге правоприменения в Российской Федерации” от 20 мая 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

³⁰ См.: п. 1 ч. 4 ст. 9 Федерального конституционного закона “О судах общей юрисдикции в Российской Федерации” от 7 февраля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

Представляется необходимым трактовать пределы непосредственного действия Конституции РФ максимально широко, и исключать возможность ее непосредственного применения судами только в условиях очевидного вмешательства в исключительную компетенцию Конституционного Суда РФ: суды не должны отказывать в применении закона (или нормативно связанного с ним подзаконного акта, изданного непосредственно на основании закона), ссылаясь на его неконституционность, если такой вывод не был сделан Конституционным Судом РФ. В отношении всех остальных применяемых ими нормативных актов суды могут и должны оценивать их соответствие нормам Конституции РФ – так же, как и соответствие нормам закона как акта большей юридической силы.

В исключительных случаях неприменение нормативных актов может быть оправданно условиями конкретного дела – конституционная в целом норма может с учетом индивидуальных особенностей лица, в отношении которого рассматривается дело, привести к неконституционным последствиям. Например, решение суда, в котором было отказано в удовлетворении иска о выселении на том основании, что выселение инвалида, пенсионера военной службы и участника ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС слишком негативно скажется на его социальной защищенности и приведет к нарушению его конституционных прав³¹.

Обычно суды не обосновывают невозможность применения акта, исходя из обстоятельств конкретного дела, но аргументируют его применение общей, абстрактной неконституционностью. Из числа проанализированных нами судебных решений, содержащих отказы в применении нормативного акта ввиду неконституционности, только в двух делах суды соблюдали допустимые пределы собственной компетенции, не применяя подзаконных актов³², в шести случаях речь шла о неприменении законов, в отношении которых никаких решений Конституционного Суда РФ не выносилось³³.

³¹ См.: Решение Ельнинского районного суда Смоленской области от 18 апреля 2011 г. по делу 2-4/2011.

³² Указанное выше решение Гиагинского районного суда Республики Адыгея от 28 сентября 2011 г. и решение Октябрьского районного суда г. Иваново от 21 сентября 2010 г. по делу № 2-1246/10.

³³ См.: Решение Псковского городского суда от 22 марта 2011 г. по делу № 2-1130/2011, решение Чегемского районного суда Кабардино-Балкарской республики от 5 октября 2010 г. (без номера), решение Пряжинского районного суда Республики Карелия от 16 ноября 2010 г. по делу № 2-449, решение Октябрьского районного суда г. Барнаула от 27 января 2011 г. по делу № 2-305/11, решение Кумертауского городского суда Республики Башкортостан от 11 марта 2011 г. по делу № 2-158/2011 (отменено Верховным Судом Республики Башкортостан) и решение Пошехонского районного суда Ярославской области от 4 декабря 2011 г. по делу № 2-228/2011.

Подобная практика должна оцениваться как недопустимая. Однако в общей массе дел эти решения составляют очень незначительную часть. В то же время среди проанализированных судебных актов было обнаружено огромное число (более 300) решений, в которых суды отказывали в применении закона на основании решений Конституционного Суда РФ. В этих случаях возникают другие проблемы, в том числе толкования и применения правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Может ли суд применить правовую позицию Конституционного Суда РФ к акту, который не признан неконституционным

Основное практическое и теоретическое затруднение в применении правовых позиций Конституционного Суда РФ состоит в том, чтобы определить, вправе ли другие суды на основании его решения считать акты, аналогичные признанным, неконституционными, также противоречащими Конституции и не подлежащими применению. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 2004 г. признал такое полномочие за Верховным Судом РФ, но не за другими судами. В Определении от 18 января 2005 г. Конституционный Суд РФ негативно оценил “универсализацию” его правовой позиции арбитражным судом³⁴. Практика показывает, что суды достаточно часто, следуя тем или иным позициям Конституционного Суда РФ, отказывают в применении законов, ссылаясь на их неконституционность.

Наиболее распространенные случаи подобного использования практики Конституционного Суда РФ – это применение правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г., от 10 июля 2007 г. и ряде других решений, о неконституционности выделения определенных социальных групп и категорий граждан для предоставления определенных социальных льгот (чаще всего – права на досрочную пенсию, учета тех или иных специальных видов трудового стажа).

Суды признают право граждан на получение досрочной пенсии и учет специального стажа в случаях, если организация, в которой работал гражданин, отсутствует в перечне, утвержденном постановлением Правительства РФ, или наименование должности не совпадает с перечнем, также утвержденным для целей предоставления льгот по пенсионному обеспечению.

³⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

Например, Красноармейский районный суд Волгограда признал, что отсутствие в списке должностей и учреждений (работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на пенсию в связи с занятием педагогической деятельностью), утвержденном Постановлением Совета Министров РСФСР от 6 сентября 1991 г., наименования “комната школьника профкома ВО Вторчермет” не должно приводить к отказу в признании работы в этом учреждении работой в качестве педагога внешкольного образовательного учреждения и к отказу в признании соответствующего специального стажа³⁵.

Подобные решения исчисляются десятками – всего среди использовавшихся для анализа их было обнаружено более 150. В некоторых решениях суды ссылаются на те или иные позиции Конституционного Суда РФ, в других – непосредственно обосновывают дискриминационный характер применения закона к заявителю и, соответственно, неконституционность отказа в предоставлении соответствующей социальной льготы.

Подобная практика представляет собой самую многочисленную группу решений, обеспечивающих реализацию конституционных норм. Однако сама по себе правовая позиция судов именно в данной группе решений не может не вызывать сомнений с теоретической точки зрения. Как известно, природа социальных прав (*status positivus* в известной классификации Г. Еллинека) предполагает, что пределы их содержания, в отличие от личных и политических прав (*status negativus* и *status activus*), не могут быть заданы объективными характеристиками и в конечном счете зависят от экономических возможностей государства по их обеспечению. Из Конституции РФ не вытекает никаких определенных обязанностей государства по предоставлению тех или иных мер социальной защиты и социального обеспечения, а следовательно, государство в лице законодательных органов и органов исполнительной власти определяет круг лиц, имеющих право на соответствующие гарантии и льготы; сама природа мер социальной поддержки предполагает их адресное предоставление тем категориям граждан, которые законодатель счел нуждающимися в такой поддержке.

Вмешательство судов в этом случае выглядит не оправданным, поскольку их решения о расширении социальных гарантий не имеют достаточных правовых оснований. Апеллирование к равенству и запрету дискриминации может оправдать

едва ли не бесконечное расширение социальных гарантий и тем самым лишить их самой присущей им черты – адресного характера. Очевидно, что в некоторых случаях подобный подход оправдан, однако массовость принятия подобных решений заставляет сделать вывод, что суды системно вовлечены в определение пределов социальных гарантий, явно вторгаясь в пределы полномочий органов законодательной и исполнительной власти. Едва ли в этом случае можно считать оправданным непосредственное применение Конституции РФ. Не может служить достаточным основанием для этого и применение решений Конституционного Суда РФ.

В то же время в целом право всех судов на “тиражирование” правовых позиций Конституционного Суда РФ подлежит признанию и защите, поскольку именно таким образом нормы и принципы Конституции могут получить действительно эффективное применение; задачей же Верховного Суда РФ остается обеспечение единства практики подобного использования правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Может ли суд осуществлять толкование законодательных норм в соответствии с нормами и принципами Конституции РФ

Оправданно также и применение судами положений нормативных правовых актов с учетом принципов Конституции РФ, и использование конституционных норм для толкования действующего законодательства. Подобные примеры в судебной практике встречаются, но довольно редко.

Наиболее очевидный пример – когда суды отказывают в применении административного выдворения иностранных граждан и назначают другие административные наказания, ссылаясь на то, что выдворение означало бы неоправданное вмешательство в защиту частной и семейной жизни и нарушало бы соответствующие права человека³⁶. Аналогичные аргументы использовались и для признания незаконным аннулирования разрешения на временное проживание для иностранного гражданина³⁷.

Другим примером может быть признание судом права собственности на вещь, которая с точки зрения гражданского законодательства таковой не могла считаться, – права собственности на квартиру, сдача в эксплуатацию и регистрация

³⁵ См.: Решение от 25 июля 2011 г. по делу № 2-2390/2011.

³⁶ См.: Решение Северобайкальского районного суда Республики Бурятия от 6 июня 2012 г.

³⁷ См.: Решение Центрального районного суда Тюменской области от 21 апреля 2011 г. по делу № 2-1736/2011.

которой в качестве объекта недвижимости не осуществлялась по вине органов местного самоуправления³⁸. Принимая аналогичное решение, другой суд апеллировал к необходимости обеспечить эффективную защиту права, а не ограничиваться установлением формальных условий применения нормы³⁹.

Представляется, что в этом случае суды не вторгаются в компетенцию ни Конституционного Суда РФ, ни органов законодательной и исполнительной власти и обеспечивают реализацию конституционных норм в практике применения действующего законодательства. Именно такой способ реализации Конституции РФ видится бесспорным, несмотря на то что последующее выявление Конституционным Судом РФ конституционно-правового смысла закона может привести к фактическому пересмотру правовых выводов, содержащихся в решении суда. В советском праве, где идея прямого действия Конституции РФ в целом не была полноценно реализована, именно этот способ ее применения обнаруживался в судебной практике⁴⁰.

Вместе с тем такой способ применения конституционных норм достаточно сложен: прежде всего суд должен иметь необходимую степень усмотрения в выборе принимаемого решения. Толкование положений действующего законодательства не должно подразумевать признания их неконституционными.

В некоторых ситуациях может оказаться сомнительным выбор судом положения Конституции РФ, в соответствии со смыслом которого толкуется действующее законодательство. Например, Кожевниковский районный суд Томской области, принимая решение о выселении гражданина из жилого помещения в целях защиты прав собственника на это жильё, применил положения о защите собственности, но не упомянул норму, гарантирующую право на жилище. С учетом обстоятельств конкретного дела суду следовало бы выявить баланс этих конституционных прав, однако этого не было сделано⁴¹.

Может ли суд применять Конституцию в отсутствие законодательного регулирования

Абстрактный характер конституционных норм и регулирование этими нормами общих правоотношений⁴² очень затрудняет применение Конституции РФ как акта, непосредственно регулирующего отношения, рассматриваемые судом.

В судебной практике обнаруживается несколько групп дел, в которых суды разрешают дела на основании применения конституционных положений.

Во-первых, при рассмотрении дел о нормоконтроле в отношении актов государственных органов суды в обоснование признания недействительными подзаконных актов приводят аргументы о том, что оспариваемые акты нарушают конституционные нормы о распределении предметов ведения в Российской Федерации⁴³ или права, гарантированные Конституцией РФ⁴⁴. Такие дела можно отнести к частным случаям описанной выше ситуации рассмотрения судами дел о конституционности подзаконных актов, поскольку речь, как правило, идет о проверке актов органов власти субъектов или органов местного самоуправления, издаваемых не на основании Конституции РФ непосредственно, а на основании законодательного регулирования, отсутствие которого заменяется непосредственным применением норм Конституции РФ.

Во-вторых, в ряде решений суды аргументируют отказ в применении положений некоторых нормативных актов тем, что в нарушение требований Конституции РФ они не были опубликованы для всеобщего сведения⁴⁵.

Кроме того, непосредственное применение конституционных норм в ряде дел наблюдается в вопросе о пределах полномочий самого суда по рассмотрению тех или иных требований. Так, при рассмотрении некоторых дел суды отказывали в удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на то, что принятие решения означало бы фактическое вмешательство со стороны суда в предметы ведения органов местного самоуправ-

³⁸ См.: Решение Шурышкарского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 апреля 2011 г. по делу № 2-70/2011, решение Псковского городского суда от 18 апреля 2012 г. по делу № 2-1610/2012.

³⁹ См.: Решение Арбитражного суда Московской области от 31 октября 2011 г. по делу № А41-40566/09.

⁴⁰ См.: Венгеров А.Б. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты // *Общественные науки и современность*. 1995. № 5. С. 48–55.

⁴¹ См.: Решения от 9 августа 2010 г. по делу № 2-192/10, от 18 июля 2011 г. по делу № 2-144/2011, от 2 мая 2012 г. по делу № 2-122/2012.

⁴² См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 308. Конституционное право России. Учеб. / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2007. С. 30.

⁴³ См., например: Решение Астраханского областного суда от 18 января 2011 г. по делу № 3-3/11.

⁴⁴ См.: Решение Алексинского городского суда Тульской области от 11 марта 2012 г. по делу № 2-253/12.

⁴⁵ См.: Решение Арбитражного суда Архангельской области от 26 июля 2011 г. по делу № А05-4480/2011.

ления, не зависящих от органов государственной власти⁴⁶.

Во всех подобных случаях речь идет о квалификации судом публичных правоотношений, которые непосредственно регулируются Конституцией РФ. Квалификация конкретной ситуации, конкретного правоотношения осуществляется судами без вмешательства в компетенцию Конституционного Суда РФ и в то же время непосредственно обеспечивает реализацию конституционных положений об устройстве публичной власти в Российской Федерации.

Может ли суд исходить из обязательности нормы Конституции РФ для частных лиц

В отличие от регулирования публичных правоотношений, о котором речь шла выше, вопрос о возможности применения норм Конституции РФ к частным правоотношениям – отношениям между гражданами или организациями, не урегулированным положениями других нормативно-правовых актов, выглядит более дискуссионным.

Доктрина конституционализма в зарубежных странах всегда предполагала, что предметом регулирования конституционных норм выступают отношения между частными лицами и государством, и лишь в последнее время был признан косвенный эффект конституционного регулирования – воздействие на “горизонтальные” отношения⁴⁷. Отечественная правовая теория, главным образом оперируя конструкцией абсолютных правоотношений, утверждает, что адресатом норм Конституции РФ должен считаться любой и каждый⁴⁸. Соблюдение прав других лиц – обязанность каждого гражданина. Подобная оценка круга регулируемых Конституцией РФ отношений представляется неоправданной, однако критика теоретической основы этой позиции не укладывается в объем настоящей статьи.

⁴⁶ См.: Решением Красноярского краевого суда от 16 мая 2011 г. по делу № 33-4340/2011 было отказано в удовлетворении требования прокурора обязать органы местного самоуправления обеспечить общедоступность бесплатного школьного образования. При этом в ряде других решений суды аналогичные требования удовлетворяли (см. Решение Белозерского районного суда Вологодской области от 20 сентября 2011 г. по делу № 2-435/2011 и Решение Новоузенского районного суда Саратовской области от 18 апреля 2012 г.).

⁴⁷ См.: Кумм М., Комелла В.Ф. Особая роль конституционных прав в разрешении частнопровых споров // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55).

⁴⁸ См.: Поляков А.В. Общая теория права. Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. Курс лекций. СПб., 2004. С. 779, 780.

В рамках проведенного мониторинга одной из задач была оценка того, насколько суды готовы юридически признавать и обеспечивать правовой защитой нормы Конституции РФ непосредственно, в отношениях между частными лицами. В результате проведенного анализа можно прийти к выводу, что суды редко признают обязательность конституционных норм для частных лиц.

В одном из дел суд признал требования заявителя гражданско-правовыми, однако отказал в судебной защите, посчитав, что признание нарушения конституционного права способом защиты гражданских прав в соответствии со ст. 12 ГК РФ не считается. Речь шла о нарушении права на достоинство личности условиями содержания задержанных в отделе внутренних дел. Очевидно, что в этом случае речь шла о публичных правоотношениях, связанных с реализацией властных полномочий, а их квалификация как гражданских носила ошибочный характер⁴⁹.

Косвенно суды признают обязательность соблюдения конституционных прав граждан частными лицами, удовлетворяя требования о возмещении морального вреда, причиненного нарушением таких прав. Например, присуждая возмещение морального вреда, причиненного не оказанием медицинской помощи, суд указывает, что обязанность оказания медицинской помощи медицинским учреждением вытекает из ч. 1 ст. 41 Конституции РФ⁵⁰. Основное обоснование этого решения связано с толкованием и применением гражданского законодательства о возмещении вреда; сама по себе защита конституционных прав от их нарушения частными лицами в судебной практике не встречается.

Подобный вывод дает основания считать, что конституционные нормы в целом судами оцениваются как адресованные государству; оно должно создать законодательный и судебный механизмы защиты прав, гарантированных Конституцией РФ. Применение его возможно при судебной защите права: к частным лицам применяются положения действующего законодательства, основанные и толкуемые в соответствии с принципами Конституции РФ. Конституционные нормы в этом случае прямого эффекта не имеют.

Положения Конституции РФ активно используются судами в правоприменительной практике, однако такое применение в большинстве случаев не связано с содержательной реализацией норм

⁴⁹ См.: Решение Суздальского районного суда Владимирской области от 21 марта 2011 г. по делу № 2-161/2011.

⁵⁰ См.: Решение Камчатского краевого суда от 15 декабря 2011 г. по делу № 33-1554/2011.

Конституции РФ. В случаях, когда можно обеспечить прямое действие Конституции РФ, возможно несоответствие полномочий судов и компетенций Конституционного Суда РФ. Запрет судам непосредственно применять Конституцию РФ на основании этого затрудняет реализацию конституционных норм. Поэтому должны быть выявлены и определены (желательно в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ) обстоятельства, в которых суды при реализации их полномочий могут применять конституционные нормы. Такими ситуациями, по мнению автора настоя-

щей статьи, должны быть случаи: а) неприменения подзаконных нормативных актов, не имеющих нормативной взаимосвязи с законами ввиду их неконституционности; б) неприменения актов, неконституционность которых вытекает из правовых позиций Конституционного Суда РФ; в) толкования действующего законодательства в конкретном деле в соответствии с нормами Конституции РФ; г) применения норм Конституции РФ к непосредственно урегулированным ими отношениям по организации публичной власти в Российской Федерации.