

Раздел 3.

**Вопросы гражданского права и процесса,
предпринимательского, налогового, финансового, банковского,
международного частного права**

***Обеспечение прямого действия конституции российской
федерации в вопросах регулирования и защиты прав и свобод
человека и гражданина***

Железнова Н.Д.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993г. и введенная в действие с 25 декабря 1993г. отразила качественные изменения в правовой политике государства, значительно повысила роль суда в обеспечении защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, организаций и других заинтересованных лиц от всевозможных нарушений.

Принципиальным является то, что на законодательном уровне сняты какие-либо ограничения права каждого обратиться за судебной защитой.

Судебная практика в современных условиях полностью ориентирована на безусловное выполнение требований статьи 46 Конституции РФ, в которой закреплены важные положения: 1) каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; 2) решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд; 3) каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Расширение компетенции судов общей юрисдикции повлекло за собой резкое увеличение количества поступающих в суды гражданских дел.

В частности, в суды Нижегородской области в 1999г. поступило 100.519 гражданских дел, в 2000г. – 104.040 дел, увеличение составило 3,5%. Число окончанных производством гражданских дел в 2000г. возросло с 95.616 до 107.292 дел.

Изменилась структура гражданских дел, появились новые категории дел – по жалобам на нарушения избирательных прав, на нарушения налогового законодательства, о признании незаконными нормативно-правовых актов, на действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, управления и общественных объединений и др.

Все это повлекло за собой изменение роли и значения судебной практики и Верховного Суда РФ и судов субъектов федерации.

Судебная практика всегда играла важную роль в правовой системе, в обеспечении единообразного применения судами законодательства, в обеспечении защиты прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций. Она имеет существенное значение и для дальнейшего совершенствования законодательства.

С введением в действие новой Конституции РФ суды общей юрисдикции официально стали субъектами применения Конституции РФ.

Основой для такого признания явились положения статей 15, 18, 46, 120 Конституции РФ.

По сложившейся традиции судебная практика выполняла две функции: 1) функцию обеспечения правильного и единообразного применения всеми судами законодательства при рассмотрении гражданских и уголовных дел и 2) функцию подготовки предложений по совершенствованию законодательства.

С введением в действие Конституции РФ у судебной практики появились новые задачи, новые функции. Это обусловлено тем, что значительно расширилась компетенция и возможность суда в обеспечении защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, организаций и иных заинтересованных лиц.

Рассматривая конкретное дело, суд обязан опираться на положения ст.15 Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

На принципиально новой основе обновилось практически все законодательство Российской Федерации. Это привело к тому, что в правоприменительной деятельности возникло множество важных и сложных вопросов, которые должны быть разрешены именно судебной практикой.

Перед судебной практикой стоит сложная задача – преодолеть пробелы и противоречия, сохранившиеся до сего дня в правовой системе, несмотря на обновление законодательства, принятие достаточно большого количества законов.

Новые функции, появившиеся у судебной практики, В.М.Жуйков, определил несколькими факторами.

Во-первых, существенно расширилась компетенция суда и его возможности в обеспечении защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов, которые суд может и должен реализовывать, опираясь на положения статьи 15 Конституции РФ о ее верховенстве;

Во-вторых, кардинальное обновление законодательства РФ породило множество сложнейших и важнейших вопросов в правоприменительной деятельности, которые должны решаться судебной практикой;

В-третьих, в правовой системе, несмотря на значительное обновление законодательства, сохраняется много пробелов, возникает много противоречий, преодоление которых является одной из сложнейших задач судебной практики.¹

Судебная система стремится идти в ногу со временем, но развитие российского общества и его продвижение по пути создания правового государства выдвигает перед судебной властью новые задачи, порождает проблемы, требующие незамедлительного решения.

Не секрет, что процесс формирования законодательной базы отстает от потребностей общества, разрешение своих жизненных конфликтов граждане не хотят связывать с долговременными перспективами обновления законов и объявлением об окончании так называемого переходного периода.

Все это обязывает судебную власть при рассмотрении дел обращаться к непосредственному применению Конституции РФ, создавать такую судебную практику, которая обеспечила бы более широкий доступ граждан к правосудию в целях защиты своих прав и законных интересов.

¹ Судебная практика по гражданским делам. (1993-1996г.г.) М., Юридическое бюро «Городец». 1997г. с.6.

Материалы обобщений судебной практики свидетельствуют о том, что отмечается немало фактов необоснованных отказов судей в принятии заявлений по гражданским делам, чем нарушается гарантия на судебную защиту прав и свобод, провозглашенная в ст.46 Конституции РФ, имеют место случаи необоснованного направления дел из одного суда в другой, не всегда соблюдаются принципы равенства и состязательности сторон в процессе и т.п.

О фактах необоснованного отказа судей в принятии заявлений по гражданским делам на территории Нижегородской области и г. Н. Новгорода свидетельствуют следующие статистические данные.

В 1998г. судьи Нижегородской области вынесли 242 определения об отказе в принятии исковых заявлений, в 1999г. – 261, в 2000г.- 209. Отказывая в принятии исковых заявлений, судьи, тем самым, отказывают гражданам в правосудии, что противоречит Конституции РФ, гарантирующей каждому право на судебную защиту.

На наш взгляд действенной защиты прав граждан и юридических лиц можно добиться только при условии обеспечения прямого (непосредственного) применения Конституции РФ всеми судами общей юрисдикции в процессе разрешения конкретных гражданских дел, а также действенного (реального) контроля судов за всеми без исключения нормотворческими органами.

К сожалению, в современных условиях соблюдение принципа прямого действия Конституции РФ не стало нормой в деятельности судов по осуществлению правосудия. Срабатывают выработанные за долгие годы стереотипы ограниченной компетенции судов общей юрисдикции, хаотичность и разрозненность законодательства, предоставляющего право на судебную защиту, отсутствие четкой процессуальной процедуры рассмотрения дел о признании правовых актов незаконными.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995г. было обращено внимание на то, что «долгие годы для чиновника священными были главным образом «директивы», «приказы», «циркуляры», «установки». Поэтому приходится напомнить о таком принципиальном направлении правовой политики, как применение Конституции РФ в качестве акта прямого действия».²

Это не случайно, поскольку жизнь показала, что практика реализации Конституции носила ограниченный характер.

До сего дня вопрос о прямом действии конституционных норм является наиболее актуальным среди вопросов современного конституционного развития России. И хотя интерес к этой проблеме очевиден, обращает на себя внимание тот факт, что в отечественном государствоведении крайне редки научные дискуссии, выступления политиков, ученых, практиков.

В соответствии со ст.18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Их реализация обеспечивается правосудием. Закрепление в статье 15 Конституции РФ принципа ее высшей юридической силы и прямого действия, а также гарантирование каждому человеку судебной защиты его прав и свобод (статья 46 Конституции РФ), дают основания считать конституционные нормы непосредственно

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию. О действенности государственной власти в России. 16 февраля 1995г. // Российская газета . 1995г. 17 февраля.

действующим правом. Право на правосудие (право на обращение в суд за судебной защитой) не может подвергаться сомнению в силу ст. 46 Конституции РФ.

Таким образом, Конституция РФ исходит из того, что « человек, его права и свободы являются высшей ценностью. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2 Конституции РФ).

Указанный правовой принцип в статье 2 Конституции формулируется в наиболее общем виде. Конкретные права и свободы человека и гражданина закреплены в главе 2 Конституции РФ.

Высоко оценивая значимость этих конституционных записей, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук Е.А.Лукашева справедливо заметила, что «что Россия сегодня не является правовым государством, равно как и права и свободы человека в реальности не стали высшей ценностью. И этот факт закономерный, определяемый как предшествующей историей, так и той сложной ситуацией, в которой оказалась современная Россия».³

В современных условиях чрезвычайно актуальное значение для всех судов приобретает вопрос о непосредственном действии норм о правах и свободах человека и гражданина, т.к. это один из важнейших конституционных принципов правоприменительной деятельности, принцип реализации ее норм.

Не случайно статья 18 Конституции РФ расположена непосредственно после положения о порядке осуществления прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 17).

Есть несколько вариантов ответа на вопрос - что же означает этот принцип для судов? В - первых, согласно части 1 ст. 120 Конституции РФ судьи общих судов подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону; во – вторых, часть 2 ст. 10 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что судьи Конституционного Суда подчиняются только Конституции.

Именно это обстоятельство следует учитывать при уяснении, что означает «непосредственное действие» конституционных норм, поскольку одни нормы о правах и свободах человека и гражданина настолько конкретны, что могут применяться судами непосредственно, а другие нуждаются в конкретизации федеральным законом.

Так, согласно части 3 ст.59 Конституции РФ гражданин РФ в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Право гражданина на замену военной службы на альтернативную гражданскую службу нашло первоначальное закрепление в Законе РФ от 11 февраля 1993г. «О воинской обязанности и военной службе».⁴ Однако, постановлением Верховного Совета РФ от 19 мая 1993г. «О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона РФ «О воинской обязанности и военной

³ Лукашева Е.А. Права человека. Учебник для вузов. М., Издательская группа НОРМА-Инфра. М. 1999г. с. 184.

⁴ Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 4. 03. 93г. № 9. С. 325.

службе» (пункт 1 подпункт «а»)⁵ решение вопросов об альтернативной службе было приостановлено до введения в действие федерального закона о ней.

Судя по газетным публикациям военкоматы игнорировали конституционное право, а суды в большинстве своем приходили к выводу, что альтернативная служба не основана на законе.

В газете «Московский комсомолец» сообщалось, что впервые Чертановский межмуниципальный народный суд г. Москвы по жалобе А.Д. отменил решение призывной комиссии об отказе заменить военную службу на альтернативную, указав: «...Подзаконный акт в виде постановления Верховного Совета РФ от 19 мая 1993г. в части применения альтернативной службы противоречит Конституции РФ».⁶

Необходимо отметить, что решения такого рода были редки, т.к. большинство судов придерживалось другой точки зрения.

В частности, суды г.Н.Новгорода и области отказывали гражданам в отмене решений призывной комиссии об отказе заменить военную службу на альтернативную, полагая, что объявление незаконного акта в виде постановления Верховного Совета РФ от 19. 05. 93г. противоречащим Конституции является прерогативой Конституционного Суда.

Не изменилась существенно ситуация и после выхода в свет Федерального Закона РФ от 28 марта 1998г. «О воинской обязанности и военной службе» (в редакции Федерального Закона от 21 июля 1998г. с учетом изменений от 27 июля,⁷ августа и 7 ноября 2000г), пункт пятый статьи 1 которого устанавливает, что «граждане имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом».⁷

Возникла неопределенность в вопросе, – о каком Законе идет речь в пункте 5 статьи 1: «О воинской обязанности и военной службе», либо о Законе, который определит процедуру прохождения альтернативной гражданской службы.

Судебная практика свидетельствует о том, что большинство судов общей юрисдикции считают, что речь идет именно о Законе, который будет регулировать основания и порядок прохождения альтернативной службы, поэтому при рассмотрении конкретных дел не применяют Конституцию РФ как закон прямого действия.

Такая позиция судов представляется ошибочной. Права человека являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием, поэтому предполагается, что каждый вправе обратиться за защитой своих прав и свобод в компетентный суд, независимо от того, защищены или нет законом соответствующие права.

Право граждан на замену военной службы альтернативной гражданской службой включает в себя право на отказ от несения военной службы по мотивам, указанным в части 3 статьи 59 Конституции, поэтому отсутствие Закона об альтернативной военной службе не может ограничивать право на отказ от несения военной службы, т.к. в соответствии со ст.18 Конституции РФ права и свободы

⁵ Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 17. 06. 93г. № 24. С. 859.

⁶ Газета «Московский комсомолец». 1996г. 24 января.

⁷ Собрание законодательства РФ. 30. 03. 98г. № 13. С. 1475.

признаются непосредственно действующими вне зависимости от того, разработаны ли детальные правовые механизмы для их воплощения.

Определенную позицию высказал Конституционный Суд РФ в определении от 22 мая 1996г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Беловского городского народного суда Кемеровской области как не соответствующего требованиям Федерального Конституционного Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в связи с проблемой привлечения к уголовной ответственности за отказ служить в армии в условиях отсутствия федерального закона об альтернативной гражданской службе.

Конституционный Суд отметил, что «отсутствие до настоящего времени федерального закона, который бы определял условия и порядок замены военной службы альтернативной гражданской службой, создает препятствия для осуществления гражданами их конституционного права в полной мере, прежде всего применительно к «иным случаям», которые согласно статье 59 (часть3) Конституции Российской Федерации должны устанавливаться именно в таком законе.

Вместе с тем, буквально закрепленное в названной конституционной норме и не нуждающееся в конкретизации право граждан, чьим убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, на замену ее альтернативной гражданской службой, как и все другие права и свободы человека и гражданина, является непосредственно действующим и должно обеспечиваться независимо от того, принят или нет соответствующий федеральный закон».⁸

Несмотря на то, что часть 3 ст. 59 Конституции предусматривает возможность для гражданина Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, заменить ее альтернативной гражданской службой, а указанное положение о праве на альтернативную службу воспроизведено ч.4 ст.3 Федерального

закона « О свободе совести и о религиозных объединениях», специальный закон, регулирующий основания и порядок прохождения альтернативной службы, до сих пор не принят.

Тем не менее, поскольку статья 18 Конституции устанавливает, что права и свободы являются непосредственно действующими, гражданин и до принятия закона об альтернативной службе может ссылаться на право

проходить альтернативную службу, а отказ в признании такого права может быть обжалован в общий суд.

В судебной практике возникал вопрос: необходимо ли суду требовать доказательства наличия убеждений у граждан, заявляющих о замене воинской службы альтернативной гражданской службой, либо достаточно ограничиться ч. 3 ст.59 Конституции РФ? Позиция Верховного Суда Российской Федерации была однозначна и основана на действии положений части 3 статьи 123 Конституции РФ, в соответствии с которой судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.⁹

Общее правило распределения обязанностей по доказыванию закреплено в части первой статьи 50 ГПК РСФСР и оно гласит, что каждая сторона должна

⁸ Кононов А.Л. Защита прав и свобод человека и гражданина. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. М. 1997г. с. 188.

⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999г. № 3. С.24.

доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений.

Таким образом, можно сделать вывод, что граждане вправе заявить требование о замене воинской службы альтернативной гражданской службой, но при этом они не освобождаются от обязанности доказывать, что несение воинской службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию.

В самой Конституции достаточно много сказано о возможности непосредственного применения ее положений общими судами.

Это и нормы, определяющие правила применения Конституции - «конституционные положения, имеющие отношение к проблеме непосредственного действия норм о правах и свободах человека»¹⁰, а также «собственно нормы об основных правах, содержащихся в главе второй Конституции, которые могут быть положены в основу конкретного гражданского или уголовного дела».¹¹

Нормы, определяющие правила применения Конституции РФ содержатся в статье 18 Конституции, согласно которой «права и свободы

человека и гражданина являются непосредственно действующими»; в статье 76, которая устанавливает, что «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации»; в части 2 статьи 120 Конституции, где «суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом», а также в статье 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения», согласно которого «законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации».

Вторая группа норм собственно об основных правах содержится в главе 2 Конституции «права и свободы человека и гражданина» (ст. ст. 17-64) и «подразделяются на нормы, которые могут быть непосредственно применены судами (чаще всего это личные основные права и свободы) и нормы, которые нуждаются в конкретизации в федеральных законах (нормы, закрепляющие социально-экономические права)».¹²

Приведенная точка зрения судьи Конституционного Суда Г.А.Гаджиева представляется верной, поскольку одни нормы о правах и свободах действительно нуждаются в конкретизации федеральными законами, а другие настолько конкретны, что могут применяться общими судами непосредственно.

Так, статья 27 Конституции РФ, предусматривающая право каждого проживающего на территории РФ на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства, конкретизирована в Законе РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; статья 28, провозглашающая свободу совести, развита в Законе РФ от 26 сентября 1997 г. «О свободе

¹⁰ Гаджиев Г.А. «Непосредственное применение судами конституционных норм».

// Российская юстиция. 1995 г. № 12. С.25.

¹¹ там же

¹² Гаджиев Г.А. «Непосредственное применение судами конституционных норм».
Российская юстиция. 1995 г. № 12. С. 25.

совести и о религиозных объединениях»; пункт 4 статьи 32 о праве граждан РФ на равный доступ к государственной службе – в Законе от 31 июля 1995г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в редакции законов от 18 февраля 1999г. и 7 ноября 2000г).

Законоположения - нормы, не нуждающиеся в конкретизации, сформулированы, например, в части 2 статьи 2 Конституции РФ, где сказано, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации; в статье 6 Конституции, согласно которой гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства; в статье 15 – неопубликованные законы не применяются, в статье 36- никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда и др.

Благодаря своей конкретности, нормативности, ясности, эти конституционные положения могут и должны применяться прямо, непосредственно при разрешении конкретных дел не только судами, но и всеми правоприменительными органами и гражданами.

Позиция Г. А. Гаджиева нашла поддержку в лице Ю.И.Гревцова, который, на наш взгляд справедливо заметил, что «нельзя говорить о прямом (непосредственном) применении общими судами всех норм Конституции».¹³

И это правильно. Ни один юрист-практик не будет утверждать о возможности прямого применения всех норм основного закона, т.к. он видит на этом пути немало реальных сложностей и противоречий.

Проиллюстрируем это на следующем примере.

Статья 28 Конституции РФ каждому гарантирует свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Действие статьи 28 Конституции связано с действием статьи 13 Конституции, которая устанавливает меру и принципы политической и идеологической свободы в Российской Федерации; с пунктом 1 статьи 14- где свободе и совести корреспондирует принцип светскости государства, провозглашенный в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации; а также статьей 29 Конституции, провозглашающей и гарантирующей свободу идей, мнений и убеждений, их беспрепятственного гласного выражения.

По смыслу статья 28 Конституции – прямого действия, но 19 сентября 1997г. Государственной Думой принимается Федеральный Закон № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где «слегка» корректируется предмет конституционной нормы, имеющей прямое действие, поэтому возникает проблема конституционности Федерального Закона.

В преамбуле Закона говорится, что Федеральное Собрание Российской Федерации принимает настоящий Федеральный Закон, подтверждая право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство всех перед законом, независимо от отношения к религии и убеждений, основываясь на том, что Российская Федерация является светским государством.

А далее Федеральное собрание объявляет, что «оно признает особую роль только православия в истории России, в становлении и развитии ее

¹³ .Гревцов Ю.И. «Прямое действие Конституции?». // Журнал Российского права . 1998г. с. 94.

духовности и культуры, а также уважает христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, и считает важным содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания».¹⁴

Представляется, что такая позиция Федерального собрания противоречит положениям статьи 14 Конституции, согласно которой никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Нельзя не уважать религии, не составляющие неотъемлемую часть исторического наследия России, а также лиц, их исповедующих.

Обращает на себя внимание нарушение принципа непосредственного действия конституционной нормы в статье 2 пункта 2 Федерального закона: «Права человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания регулируются федеральным законом. Законы и иные нормативно-правовые акты, принимаемые в Российской Федерации и затрагивающие реализацию права на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений, должны соответствовать настоящему федеральному закону. В случае противоречия настоящему федеральному закону нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам защиты права на свободу совести и свободу вероисповедания и по вопросам действия религиозных объединений действует настоящий федеральный закон».

У судов общей юрисдикции возникает вполне закономерный вопрос: а как же быть со статьями 28 Конституции, которая определенно сформулирована как норма прямого действия?

Ю.И. Гревцов по этому поводу справедливо считает, что, по всей видимости «ей уготована опять роль благопристойного фасада и не больше».¹⁵

Вступивший в силу Закон о свободе совести, на наш взгляд закрепляет неравноправие верующих с точки зрения их возможности создания религиозной организации. Что же позволяет сделать такой вывод?

Во-первых, он делит религиозные организации на местные и централизованные в зависимости от территориальной сферы их деятельности (часть 2 статьи 8 Закона).

Причем, централизованная организация, структуры которой действовали на территории Российской Федерации на законных основаниях на протяжении не менее 50 лет на момент обращения указанной религиозной организации в регистрирующий орган с заявлением о государственной регистрации, вправе использовать в своих наименованиях слова «Россия», «российский», и производные от них (часть 5 статьи 8 Закона).

Представляется, что такое деление религиозных организаций противоречит не только требованию равноправия, но и принципу светского государства.

Во-вторых, в статье 11 пункте 5 Закона содержатся материальные нормы, которыми изменяется (ограничивается) смысл соответствующей конституционной нормы. В частности, речь идет об обязательном пятнадцатилетнем сроке существования религиозной группы на данной

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 29. 09. 97г. № 39.с. 4465.

¹⁵ Грось Ю.И. Прямое действие Конституции? // Журнал российского права. 1998г. № 6. С. 97.

территории, при наличии которого у религиозной группы возникает право на государственную регистрацию.

Такое столкновение статьи 28 Конституции РФ и названного Закона привело к тому, что общие суды поставлены в двусмысленное положение при разрешении конкретных дел: чем они должны руководствоваться, защищая или признавая субъективное право, провозглашенное в статье 28 Конституции РФ? Конституцией или Федеральным Законом РФ «О свободе совести и о религиозных объединениях»? Как результат - разный подход к разрешению дел.

В практике судов Нижегородской области имели место дела по жалобам граждан, которым было отказано в государственной регистрации религиозной группы из-за отсутствия документов, подтверждающих существование религиозной группы на определенной территории на протяжении не менее 15 лет. Отказ суды обосновывали ссылкой именно на пункт 5 статьи 11 Закона, хотя на наш взгляд установление пятнадцатилетнего срока фактического существования религиозного объединения как необходимого условия для регистрации этого объединения в качестве юридического лица противоречит Конституции РФ, а именно праву на объединение, и свободе исповедовать совместно с другими любую религию.

Первым и основным признаком прямого действия конституционной нормы является ее реальное и прямое применение общими судами.

Как отмечает Ю.И.Гревцов, этот принцип «указывает на важнейшее свойство прямого действия норм Конституции: всякий раз, когда признается или защищается субъективное конституционное право, вместе с ним признается и защищается сама Конституция страны. Это способствует возникновению и развитию у населения чувства уважения и гордости за свой основной закон, росту авторитета Конституции, в том числе и в глазах зарубежных ученых и политиков».¹⁶

Н.С. Малеин в статье «Конституция – закон прямого действия» обращает внимание и на то, что статьями Конституции следует руководствоваться не только при разрешении конкретных дел органами исполнительной и судебной власти, но и представительным органам при принятии законов. «Прямое действие Конституции проявляется прежде всего в законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и представительных органов субъектов Федерации. Принимая законы, они руководствуются (должны руководствоваться) конкретными статьями Конституции, издавая законы, предусмотренные в тексте самой Конституции. Законы должны быть конституционными, соответствовать Конституции, не противоречить ей, ее принципам, положениям».¹⁷

Важно отметить, что права и свободы человека и гражданина в силу статьи 18 Конституции РФ являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

¹⁶ Гревцов Ю.И. Прямое действие Конституции? // Журнал Российского права. 1998г. №6. С.96.

¹⁷ Малеин. Н.С. Конституция - закон прямого действия. //Российский судья. 1999г. №3. С. 48.

Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими означает, что свои права и свободы человек и гражданин может не только осуществлять, но и защищать в случае нарушения, руководствуясь Конституцией, ссылаясь на нее.

Не вызывает сомнений, что непосредственное прямое действие конституционных прав и свобод самым тесным образом связано с общим принципом высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ. «Это – один из существенных признаков правового государства, подчеркивающий значение прав и свобод человека как высшей ценности».¹⁸

Безусловно, это конституционное положение возлагает на суд общей юрисдикции важную задачу по защите Конституции и значительно возвышает его роль как органа правосудия.

Очевидно, что обеспечение прямого действия Конституции РФ становится одной из проблемных задач общих судов, «непосредственно связанной с интерпретацией конституционных норм».¹⁹

Как показывает судебная практика, определенные затруднения возникали у судов при разрешении конкретных дел тогда, когда возникал вопрос в отношении неконституционности других актов (помимо закона).

Здесь важным средством обеспечения прямого действия Конституции является положение части 2 статьи 120, в силу которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, обязан принять решение в соответствии с законом. Действие этой конституционной нормы распространяется на акты любого органа или должностного лица без каких-либо ограничений.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» приведен примерный перечень актов, которые подлежат оценке судом с точки зрения соответствия закону. Это: «нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т.д. (п. 4)».²⁰

Постановлением губернатора Нижегородской области от 22 марта 1995г. № 49 «О частичном введении на территории области Закона РФ «О ветеранах» на территории Нижегородской области для ветеранов была введена часть льгот и преимуществ, предусмотренных Федеральным Законом «О ветеранах». Постановлением губернатора от 8 мая 1996г. № 136 перечень вводимых на территории области льгот и преимуществ был расширен. В частности, предусматривалось введение для одиноко проживающих ветеранов труда, не работающих пенсионеров 50-процентная скидка в оплате жилья и коммунальных услуг.

Прокурор области обратился в областной суд с заявлением о признании названного постановления от 8 мая 1996г. № 136 недействительным в части

¹⁸ там же. С. 190.

¹⁹ Хабриева. Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М. Юрист. 1998г. с. 94.

²⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996г. 1 № 1 с. 4.

установления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг лишь для одиноко проживающих ветеранов труда и неработающих пенсионеров по мотиву противоречия статье 22 Федерального Закона «О ветеранах».

Решением Нижегородского областного суда от 10 июня 1997г. в удовлетворении заявления прокурора было отказано по тем основаниям, что удовлетворение его требования повлечет за собой отмену предоставляемых льгот к указанным категориям ветеранов труда.²¹

Совершенно очевидно, что решение суда было обречено на отмену, поскольку суд, по непонятным причинам, не учел ни конституционные нормы, а именно: статьи 72 и 76 Конституции РФ, в соответствии с которыми вопросы социальной защиты находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, но принимаемые по ним законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации должны соответствовать принимаемым по этим вопросам федеральным законам и не могут им противоречить, ни статью 22 Федерального Закона «О ветеранах», согласно которой указанная льгота предоставляется не только названным в перечне категориям ветеранов, но и вообще ветеранам труда при выходе на пенсию.

Надо отдать должное Верховному Суду РФ, который, отменяя незаконное решение, не направил дело на новое рассмотрение, а, применив прямое действие Конституции РФ, вынес новое решение, которым удовлетворил заявление прокурора.

Ежегодно суды общей юрисдикции России рассматривают сотни гражданских дел о нарушении прав граждан на свободу передвижения и поселение (выбор места пребывания и жительства), но, к сожалению, реальную защиту своих нарушенных прав они находят не в районных (городских) судах, которые упорно не применяют (или не желают применять) Конституцию как нормативный акт прямого действия, а в Верховном Суде РФ, путь до которого достаточно далекий.

Представляется необходимым более подробно остановиться на этой проблеме.

Право человека на свободу передвижения и поселение (выбор места пребывания и места жительства) является одним из важнейших прав человека, которое гарантировано основными международными документами в области прав человека, участницей которых является и Российская Федерация.

В частности, статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966г. предусматривает: «1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства. 2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную. 3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами. 4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».²²

²¹ Материалы судебной практики Нижегородского областного суда за 1997-1998г.г.

²² Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М. 1990г.

Аналогичным образом и статья 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о правах человека гарантирует право на свободу передвижения и выбор места жительства на территории страны каждому, кто законно находится на ее территории.²³

О праве каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться и выбирать место пребывания и жительства, говорит и статья 27 Конституции РФ.

Как справедливо заметила О.С. Чернышова: «Для России декларация права на свободное передвижение и выбор места жительства имеет огромное значение. Исторически именно право на свободу передвижения и выбор места жительства были наиболее жестко регулируемы государством через институт прописки».²⁴

Представляется необходимым отметить, что в Конституции СССР 1977г. не содержалось право на свободу передвижения и выбор места жительства, поэтому закрепление этого права с Конституции 1993г. является особенно важным.

В соответствии со статьей 27 Конституции РФ право на свободу передвижения состоит из двух элементов: первое – право для каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (часть 1); второе: право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и право граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Россию (часть 2).

Наиболее проблематичной до сего дня остается первая часть этого права – свобода передвижения и выбор места жительства на территории России, что дает основания для того, чтобы этому вопросу уделить особое внимание.

С 30-годов в СССР существовал разрешительный порядок прописки граждан.

Основными документами в СССР, определявшими порядок прописки и выписки, были Положение о паспортной системе в СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974г. № 677 и Постановление Совета Министров СССР № 678 «О некоторых правилах прописки граждан»²⁵

Интересно, что эти акты распространялись только на прописку в городах и поселках городского типа и содержали ограниченный перечень лиц, которым прописка разрешалась независимо от размера жилой площади (например, супруги, несовершеннолетние дети, родители и т.д.), а в Москве и Ленинграде общие положения о прописке применялись с рядом ограничений, т.к. эти города находились на особом паспортном режиме.

11 октября 1991г. Комитет Конституционного надзора СССР признал в своем Заключении № 26 «О разрешительном порядке прописки граждан»,²⁶ что

²³ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М. Издательство Московского независимого института международного права. 1998г. с.467.

²⁴ Конституция Российской Федерации. Проблемный Комментарий. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Четвернин В.А.М. 1997г. с. 162.

²⁵ Свод законов СССР. Т. 10. С. 321.

²⁶ Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 13.11.91г. № 46. Ст. 1307.

разрешительные нормы на право выбора места жительства утратили силу как противоречащие международным обязательствам СССР, в частности, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Однако это заключение не было принято во внимание, и акты о прописке по-прежнему продолжали применяться не только в СССР, но и затем в Российской Федерации.

Возможности Комитета Конституционного надзора были ограничены, его заключения не были обязательными для исполнения.

В 1992г. в статью 42 Конституции РФ были внесены существенные изменения, согласно которым граждане Российской Федерации имели право на свободу передвижения и выбор места жительства внутри страны. И такое право могло быть ограничено только законом.

До принятия новой Конституции в 1993г. был принят Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», который

впервые в российской законодательной практике установил не разрешительный, а регистрационный порядок выбора места жительства в пределах Российской Федерации. «В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (статья 1 Закона).

В статье 8 Закона приведен исчерпывающий список ограничений свободы передвижения, выбора места жительства и места пребывания, которые, на наш взгляд соответствуют общему принципу правового государства, согласно которому права и свободы могут быть ограничены, только законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты других прав и свобод и в иных конституционно значимых целях (часть 3 статьи 55 Конституции).

Несмотря на принятый Закон, гражданам чинились препятствия при попытке вселиться в жилое помещение на законных основаниях, т.к. статья 54 Жилищного Кодекса РСФСР предусматривала право нанимателя вселить в занимаемое им жилое помещение других лиц в «установленном порядке», подразумевающим соблюдение правил прописки.

Судебная практика применения части первой статьи 54 ЖК РСФСР была противоречива. При юридически сходных обстоятельствах дела этой категории судами разрешались по-разному, что влекло для граждан неодинаковые правовые последствия.

Нижегородский районный суд г.Н.Новгорода своим решением от 14 февраля 1994г. признал за Смолиной и ее ребенком право на однокомнатную квартиру, нанимателем которой являлась ее мать Рыбина, умершая в августа 1993г., ссылаясь на то, что мать и дочь жили единой семьей, и мать не возражала против проживания дочери и внучки в ее квартире.²⁷

Однако, тот же суд решением от 17 марта 1994г., оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам Нижегородского областного суда, отказал Вороновой в иске о признании за ней права на жилую площадь в однокомнатной квартире, нанимателем которой являлся ее отец, умерший в ноябре 1993г.

²⁷ Материалы судебной практики Нижегородского районного суда за 1994-1995г.г.

Обращает на себя внимание тот факт, что юридические обстоятельства в обоих делах сходны: в данном деле истица также утверждала, что она с отцом проживала единой семьей, вела с ним общее хозяйство. Вместе с тем, суд при вынесении решения сослался на отсутствие у истицы прописки в спорной квартире.²⁸

Аналогичной позиции придерживалась и судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, отменяя 3 февраля 1994г. состоявшиеся судебные постановления по делу Т.Цыпугиной к Цыпугиным о признании за ней и ее несовершеннолетним сыном права пользования жилой площадью, вынесенные судами г.Курска.

Судебная коллегия, в частности, обратила внимание судов на то, что «право пользования жилым помещением у лиц, которые могут быть отнесены к членам семьи нанимателя (статья 53 ЖК) и вселившихся в жилое помещение нанимателя не одновременно с ним, а позже, возникает при условиях, предусмотренных статьей 54 ЖК: если вселение было произведено в установленном порядке, под которым понимается, как правило, вселение с соблюдением положений о прописке; на их вселение имеется согласие всех членов семьи и если при вселении между этими гражданами, нанимателем и проживающими с ним членами его семьи не было иного соглашения о порядке пользования жилым помещением».²⁹

Представляется, что такая возможность произвольного применения закона является нарушением провозглашенного Конституцией РФ равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19).

В апреле 1995г. Конституционный Суд РФ принял первое решение по делу, связанному с регистрацией/пропиской и правами, вытекающими из ее наличия или отсутствия.³⁰

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Л.Н.Ситаловой на нарушение ее конституционного права на жилище примененными судом в ее деле нормами Жилищного кодекса РСФСР

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации положение оспариваемых норм статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР о том, что наниматель вправе вселить в занимаемое им жилое помещение других лиц «в установленном порядке», подразумевающим соблюдение правил прописки.

Конституционный Суд РФ пришел к единственно правильному выводу о том, что положение частей первой и второй статьи 54 Жилищного Кодекса РСФСР в его буквальном истолковании, а также в том смысле, какой им придавался сложившейся правоприменительной практикой, приводит к нарушению основных прав и свобод граждан, предусмотренных статьями 17, 19 (часть 1), 27 (часть 1), 40 (часть 1) и не согласуется с основаниями и условиями их ограничения, закрепленными в статье 55 (части 2 и 3) Конституции РФ.

²⁸ Материалы судебной практики Нижегородского областного суда за 1994г.

²⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994г. № 8. С. 3.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н.Ситаловой». С.Г.Ласточкина, Н.Н.Хохлова. Сборник постановлений Конституционного Суда РФ (гражданское и налоговое право). М. Проспект. 2000г. с.86-91.

Не секрет, что судебное толкование Жилищного кодекса РСФСР сложилось как признание того, что осуществление жилищных прав напрямую связано с пропиской, наличием или отсутствием которой придавалось правоустанавливающее значение. Не малую роль в этом сыграло постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987г. № 2 «О практике применения судами жилищного законодательства», где в пункте 7 разъяснялось, что «под вселением в установленном порядке понимается, как правило, вселение в жилое помещение с соблюдением положений о прописке».³¹

Вместе с тем, практически без внимания осталось постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992г. № 8 «О применении судами Российской Федерации постановлений Пленума Верховного Суда Союза ССР» (в редакции постановления пленума от 21 декабря 1993г. № 11), которым судам было разъяснено, что «до принятия соответствующих законодательных актов Российской Федерации нормы бывшего Союза ССР и разъяснения по их применению, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда Союза ССР, могут применяться судами в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и Соглашению о создании Содружества Независимых Государств».³²

Несмотря на вышеуказанные разъяснения постановления Пленума, отдельные суды при разрешении дел о признании права на жилую площадь продолжали руководствоваться отмененными нормативными актами, нарушая при этом требования статьи 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, а также статьи 27 (часть 1) Конституции РФ, закрепляющей право свободно выбирать место пребывания и жительства, поскольку его реализация ставится в зависимость от получения разрешения на прописку.

В целях предотвращения возможных нарушений жилищных прав граждан Пленум Верховного Суда РФ в пункте 13 постановления № 8 от 31 октября 1995г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» обратил внимание судов на то, что «отсутствие прописки либо регистрации, заменившей институт прописки, само по себе не может служить основанием для ограничения прав и свобод человека, включая право на жилище»; «данные, свидетельствующие о наличии или отсутствии прописки (регистрации), являются лишь одним из доказательств того, состоялось ли между нанимателем (собственником) жилого помещения, членами его семьи соглашение о вселении лица в занимаемое ими жилое помещение и на каких условиях».³³

Казалось бы, проблема решена: есть Конституция РФ, есть Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в конечном итоге Конституционным Судом РФ 25 апреля 1995г. принято соответствующее постановление.

³¹ Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по гражданским делам. М. Проспект. 1999г. с.314..

³² там же. С. 4.

³³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996г. № 1. С. 5.

Однако, судебная практика свидетельствует о том, что, эта проблема не утратила своей актуальности и в настоящее время, особенно после принятия Правительством РФ в июле 1995г. постановления № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».³⁴

Как уже отмечалось выше, одной из главных задач судов общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел является соблюдение Конституции РФ и обеспечение ее прямого действия. Но, как уже отмечалось выше «реализация принципа прямого действия Конституции еще не стала нормой в деятельности судов при осуществлении правосудия, нет единства в практике применения отдельных конституционных положений».³⁵

В целях единообразного применения судами конституционных норм при осуществлении правосудия Пленум Верховного Суда РФ 31 октября 1995г. принял постановление № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».³⁶

В первую очередь внимание судов было обращено на то, что в соответствии со ст.18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Учитывая это конституционное положение, а также положение части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на судебную защиту его прав и свобод, суды обязаны обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

Основанием для принятия такого важнейшего постановления на наш взгляд явились: во-первых, принципиальные положения Конституции, содержащиеся в пункте 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ, в соответствии с которым законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ; во-вторых, статья 15 Конституции, гарантирующая ее высшую юридическую силу и прямое действие и, в-третьих, статья 4 Конституции РФ, определяющая ее верховенство на всей территории Российской Федерации.

Пленум обратил внимание судов на то, что при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

³⁴ Собрание законодательства РФ. 24.07.95г. № 30. Ст. 2939. (в настоящее время данная редакция не действует). Изменения внесены постановлением Правительства от 23.04.96г. № 512; от 14.02.97г. № 172; от 16.03.2000г. № 231.

³⁵ Лебедев В.М. О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия. Бюллетень Верховного Суда РФ.1996г. №2 с. 1.

³⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996г. №1 с. 3-6.

В частности, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию: «когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации противоречит Конституции Российской Федерации, а Федеральный Закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует».³⁷

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 апреля 2001г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций»³⁸ довольно жестко отмечено, что «Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере, как закон. Мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по собственному усмотрению выбирать норму, которая кажется ему наиболее приемлемой».

Хочется верить, что суды общей юрисдикции во всех без исключения случаях при разрешении гражданских дел будут оценивать деятельность органов законодательной и исполнительной власти с точки зрения соответствия

их решений и действий Конституции РФ, а также непосредственно применять конституционные нормы при отправлении правосудия. В противном случае доверие граждан к правосудию будет утрачено.

³⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996г. №1. С. 3.

³⁸ Российская газета. №66(2678) .04.04.2001г.