



Сивицкий В. А.,
заместитель руководителя Секретариата
Конституционного Суда РФ,
заведующий кафедрой конституционного
и административного права
Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, к. ю. н.

К ВОПРОСУ О СПЕЦИФИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Одним из ярких, образных, запоминающихся суждений о правовой природе Конституционного Суда Российской Федерации, появившихся в последнее время в юридической литературе, является утверждение, что «Конституционный Суд РФ — больше, чем суд»¹. Оно обосновывается выполнением Конституционным судом правотворческой функции. При этом подчеркивается «специфический, не классически-правотворческий» статус Конституционного суда, то есть обусловленность фактически имеющего место в деятельности Конституционного суда правотворчества «специфическими характеристиками конституционно-судебных полномочий по судебному нормоконтролю»².

Но вот вопрос — так ли уж специфичны эти характеристики. Обратимся к сравнению Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и ГПК в части нормоконтроля, подчеркнув перед этим безусловное различие «масштаба нормоконтроля» этих органов: у Конституционного суда есть исключительная прерогатива проверять нормативные правовые акты высших органов государственной власти на соответствие Конституции, другие суды такой компетенцией не обладают.

Согласно статье 253 ГПК Российской Федерации суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления (часть первая); установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (часть вто-

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. — М., 2011. — С. 87, 100.

² Там же. — С. 99–100.

рая); решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание (часть третья); решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (часть четвертая).

Если мы сопоставим эти положения с положениями статей 87, 100 (отражающими варианты решений Конституционного суда в результате нормоконтроля) и 79 (о юридической силе решений Конституционного Суда Российской Федерации), мы увидим, что глубокие сущностные — позволяющие кардинально по-другому характеризовать соответствующую судебную деятельность — различия на уровне нормативного правового регулирования отсутствуют. Не может считаться в этом смысле поводом для утверждения о различиях в природе нормоконтроля то обстоятельство, что Конституционный суд признает нормы недействительными, а суды общей юрисдикции — не действующими: изначально это терминологическое различие было в прикладном аспекте призвано прежде всего подчеркнуть, что исключается придание такого рода решениям судов общей юрисдикции обратной силы (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), однако на практике и обратная сила решения Конституционного суда в основном ограничивается только пересмотром дела заявителя в качестве своеобразного «конституционного бонуса», «награды за смелость», что в общем плане реальную обратную силу его решений не порождает.

Также не может быть весомым аргументом в пользу «особости» правового регулирования полномочий Конституционного суда при осуществлении нормоконтроля то, что согласно статье 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Дело в том, что согласно части 1 статьи 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, долж-

ностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. То есть, строго говоря, оснований для специальной «сакрализации» решений Конституционного суда из этих норм в их системе не усматривается.

Действительно существенное отличие процедуры рассмотрения вопроса о законности нормативных правовых актов судом общей юрисдикции от процедуры проверки конституционности состоит в том, что здесь не существует предварительного фильтра в виде установления неопределенности в вопросе о законности как условия рассмотрения по существу. Оно, однако, не влияет на сопоставление деятельности судов в указанном выше аспекте. Тем не менее можно подумать над введением в ГПК Российской Федерации дополнительных процедур осуществления нормоконтроля, позволяющих на предварительном слушании прекратить производство в связи с отсутствием неопределенности в вопросе о соответствии нормативного акта актам большей юридической силы. Это, однако, тема, требующая отдельного рассмотрения.

Возвращаясь же к основному вопросу о соотношении нормоконтроля в Конституционном суде и судах общей юрисдикции, можно констатировать, что возникает парадоксальная ситуация. Законодатель, по существу, одинаково — кроме предмета, масштаба и нюансов предварительной стадии — регулирует нормоконтроль, осуществляемый Конституционным судом, и нормоконтроль, осуществляемый, например, районным судом относительно муниципального нормативного правового акта. Но на выходе получают существенно разные продукты. Если обычный суд просто делает вывод о законности или незаконности той или иной нормы либо акта в целом, то Конституционный суд в итоговом решении использует конструкции, которые, действительно, позволяют увидеть в решениях Конституционного суда свойство специфической нормативности.

Так, решение Конституционного суда, признающее положение нормативного правового акта утратившим юридическую силу, не всегда означает буквальное исключение этого положения из нормативного правового акта. Конституционный суд может определить пределы действия этого положения. Характерным примером является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)», в пункте 1 резолютивной части которого было определено, что установленный частью первой статьи 12 данного закона запрет забастовок на предприятиях и организациях гражданской авиации соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой право на забастовку отдельных категорий работников может быть ограничено согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоро-

вья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, безопасности государства. То есть использована конструкция «в той мере, в какой». Также могут быть иные конструкции, максимально ограничивающие пределы признания нормы неконституционной: до того, конституционность чего действительно выявлена. Фактически Конституционный суд имеет возможность определять пределы сохранения действия нормы.

Еще большее усложнение конструкции дает признание нормы «не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она ... (либо не означает чего-либо, либо, наоборот, предполагает что-либо). Это так называемое «выявление конституционно-правового смысла» нормы. Такое выявление конституционного смысла обычно рассматривается как проявление конституционной сдержанности и презумпции конституционности.

При этом, однако, отметим, что более гуманистически направленным является, как ни странно, признание нормы именно неконституционной, так как это увеличивает шансы восстановления прав человека и гражданина, в том числе, если речь идет о жалобе гражданина, конкретного заявителя (определенная проблема может возникать в случае признания неконституционной нормы, регулирующей частноправовые отношения, где на другой стороне иные — равнозначные — частные интересы, но этот вопрос как раз решается путем установления Конституционным судом баланса конституционных ценностей и отражения его при вынесении решения). Вспомним, по крайней мере, следующие нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению; решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (статья 79); в случае если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, органы государственной власти обязаны совершить ряд действий (статья 80); в случае если Конституционный Суд Российской Федерации признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке (статья 100). То есть все последствия связываются с признанием нормы именно неконституционной, а представления о том,

что и выявление конституционного смысла порождает такие последствия, — это тоже из сферы правотворчества Конституционного суда.

При этом, если уж дело дошло до рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации, то есть усмотрена неопределенность в вопросе о конституционности нормы, нужно иметь в виду, что на стороне конституционности выступает, по идее, вся государственная машина (это наиболее явно проявляется в жалобах граждан и их объединениях, хотя могут быть нюансы), а на стороне неконституционности — заявитель, который обычно слабее, в том числе и ресурсно, чем государственные органы. Соответственно, бремя доказывания конституционности справедливее возложить на более сильную сторону, то есть неустранимые в ходе рассмотрения дела сомнения в конституционности толковать в пользу неконституционности. При этом, конечно, речь идет не о формальном, а о фактическом бремени доказывания, то есть фактически об оценке ситуации и выстраивании аргументации самим Конституционным судом.

Но тем не менее необходимо иметь в виду, что с помощью неоднозначно оцениваемого правового приема — использования модели конституционно-правового истолкования нормы в так называемых определениях Конституционного суда «с позитивным содержанием» — в условиях прежнего законодательного регулирования деятельности Конституционного суда (до вступивших в силу 9 февраля 2011 года изменений, упразднивших прежнее понимание «непрерывности» конституционного судопроизводства и допустивших разрешение дела без проведения слушаний) Конституционному суду удавалось достаточно оперативно разрешать конституционно-правовые проблемы. И здесь, как безусловный плюс деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, нужно иметь фактическое отсутствие очереди на рассмотрение дел. Что же касается отдельных случаев неисполнения определений с позитивным содержанием, то, как представляется, это остается на совести правоприменителей: после того как высший орган конституционного правосудия однозначно выразил позицию о том, как норма должна пониматься и применяться с точки зрения защиты прав, применять ее в другом смысле, другим образом по крайней мере странно.

В качестве проявлений правотворчества Конституционного суда можно вспомнить и такие ситуации, когда он, по существу, определял формат действий органов власти, дополняющий существующее правовое регулирование. Так, в Постановлении от 2 марта 2010 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации он признал положения статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющие общий порядок обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, применительно к случаям возмещения государством имущественного вреда, причиненного реабилитированному лицу, уголовное преследование в отношении

которого было прекращено на стадии досудебного производства, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают, что обязанность взыскателя приложить к исполнительному документу копию судебного акта, на основании которого он выдан, корреспондирует право получить такой судебный акт в установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации порядке на основании постановления следователя, дознавателя о прекращении уголовного преследования, реабилитации и производстве выплат в возмещение вреда, причиненного незаконным и (или) необоснованным уголовным преследованием. То есть в таких случаях он, по существу, действительно устанавливает определенное замещающее правовое регулирование.

А теперь постараемся ответить на вопрос: а как, абстрактно-теоретически, наиболее правильно себя вести суду, осуществляющему нормоконтроль, если он усмотрит противоречие проверяемого акта тому, на соответствие которому проверка осуществляется? Что есть критерий качества работы? И здесь волей-неволей возникает аналогия с хирургом, удаляющим новообразование: он должен сделать так, чтобы, с одной стороны, никаких его частиц не осталось, а с другой — чтобы здоровая часть органа сохранилась и могла функционировать. Именно так филигранно надо удалять из правовой системы дефекты правового регулирования, осуществляя нормоконтроль. Суд не может «вычеркнуть» лишнее, он не может «удалить» правовой механизм, который в целом можно считать здоровым, который нужен субъектам правоотношений, но в котором есть дефект. А ведь именно линейное признание нормы недействительной или не действующей целиком, без какого-либо замещения в таком случае — куда больший ущерб для чистоты и качества правовой системы, чем такое квазинормотворчество Конституционного суда, которое на самом деле — средство обеспечения качественного судебного нормоконтроля.

И еще раз подчеркнем, что дело здесь не в особенности Конституционного суда, а в самой природе судебного нормоконтроля. Просто у Конституционного суда раньше возник ресурс квалификации и решительности для такой методологии деятельности. И он — вполне нормальный суд, только со специфическим масштабом деятельности. Правильнее говорить не о том, что он «больше, чем суд», а о том, что те судебные органы, у которых есть компетенция в сфере нормоконтроля, но нет готовности осуществлять его так же филигранно, — «меньше, чем суд», по крайней мере, в этой сфере.

Но судебная система развивается, качество судебной деятельности повышается. Практику качественного нормоконтроля тоже можно усвоить, если приведенные выше подходы филигранного сохранения здоровой части правового регулирования будут культивироваться прежде всего Верховным судом как органом, обеспечивающим единство судебной практики судов об-

щей юрисдикции. Но возникает вопрос: а нужен ли будет Конституционный суд, если суды общей юрисдикции воспримут, причем реально, а не на бумаге, такой механизм работы? Не возникнет ли тогда стремление передать и нынешние исключительные по масштабу проверки полномочия Конституционного суда Верховному суду?

Но, во-первых, как представляется, такой уровень развития нормоконтроля судов общей юрисдикции — вопрос не завтрашнего и не послезавтрашнего дня. Во-вторых, нужно иметь в виду то, что Конституционным судом выработана и им в совершенстве освоена аргументация, основывающаяся на интерпретации конституционных принципов. Такая аргументация по методике и по стилистике существенно отличается от аргументации, применяемой в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Именно ее можно назвать «судебным конституционализмом» в узком смысле. И именно она позволяет обеспечивать развитие правового регулирования, а также реализацию гуманистической функции права, когда на основе формальной логики, свойственной обычным судебным решениям, нельзя найти выход из неразрешимой правовой ситуации, в которой — в строгом соответствии с действующими нормами — оказался субъект права. Поэтому Конституционный суд нужно в любом случае иметь в правовой системе как инструмент, позволяющий в конкретный момент времени перерастать существующий уровень регулирования на основе прямого действия Конституции Российской Федерации.