

УДК 342.41

## ПРЯМОЕ ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

*Р.В. Шагиева, профессор Российской правовой академии  
Министерства юстиции России, доктор юридических наук*

Закрепление в статье 15 Конституции Российской Федерации ее «прямого действия» во многом было обусловлено всем предшествующим периодом политических и идеологических преобразований в России, подводило итог социально-духовному развитию страны и представляло собой утверждение права нового поколения в качестве нормативного образца, по которому должно происходить все последующее продвижение общественных процессов в условиях происходящих перемен.

Само по себе провозглашение прямого действия явилось достаточно необычным (особенно для правоприменителей), так как в предыдущих конституциях оно не закреплялось. Подобные формулировки в основном отсутствуют и в известных конституциях зарубежных государств.

Действительно, все другие свойства конституции как особого нормативного правового акта (ее верховенство, высшая юридическая сила, стабильность и т.п.) давно известны отечественной юридической науке. Что же касается «прямого действия», то в этом свойстве конституции либо молчаливо отказывали, либо открыто обосновывали отсутствие у конституционных положений нормативно-регулирующих свойств<sup>1</sup>.

В результате все советские конституции (с их известными достоинствами и недостатками) рассматривались как «рамочный» документ, «акт-скелет», который необходимо было для придания ему жизненной силы наполнить, обогатить нормативным содержанием

в соответствующих законах и подзаконных актах. И до тех пор, пока это не происходило, та или иная статья Конституции оставалась декларативной и не имела никаких шансов быть реализованной, ибо отсутствовал как установленный в законе процедурно-правовой или процессуально-правовой механизм ее реализации, так и сама материально-правовая возможность. Вспомним печально известную статью 58 Конституции СССР 1977 года, предоставившую гражданам право в установленном законом порядке обжаловать в суде действия должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий и ущемляющих их права, которая не действовала в течение 10 лет в связи с отсутствием соответствующего закона.

Непосредственного регулирования общественных отношений со стороны Конституции в принципе и не предполагалось, она рассматривалась как база для развития текущего законодательства и могла воплощаться в жизнь лишь опосредованно, с помощью правоприменительных органов, оказывая лишь прямое информационно-идеологическое воздействие на общественное развитие.

В связи с вступлением в действие в 1993 году новой Конституции России стало активно распространяться мнение о том, что только Конституция Российской Федерации 1993 года (с учетом ее прямого действия) превратилась из декларативного акта, каким она являлась на протяжении всей предыдущей

истории России и Советского Союза, в реально действующий правовой акт<sup>2</sup>.

Хотелось бы заметить, что категоричность подобного рода суждений вызывает возражения как в отношении действительности нынешней Конституции Российской Федерации (некоторые ее статьи носят еще декларативный характер, так как до сих пор не созданы условия для претворения их в жизнь — (статья 7, часть первая статьи 38, часть третья статьи 39, часть вторая статьи 40, часть вторая статьи 41, часть пятая статьи 42 и др.), так и в отношении полной декларативности советских конституций. Конечно, среди свойств прежних конституций прямое действие не указывали, оно не было возведено в ранг конституционного принципа. Тем не менее идея непосредственного действия конституционных норм активно утверждалась в конституционной доктрине и конституционной практике и развивалась в науке конституционного права задолго до современной конституционной реформы. Странниками этой идеи были И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский, А.Б. Венгеров, Б.В. Щетинин, Б.С. Эбзеев и др. Правда, позиции по поводу непосредственного действия конституционных норм были неоднозначными.

Так, Ю.А. Тихомиров считает, что «непосредственное действие всех конституционных норм означает, во-первых, что все они вступают в силу немедленно, ведь каждая норма действует в системе конституции как ее элемент. Во-вторых, нет какого-либо общего правила и порядка приостановления или отсрочки исполнения отдельных норм»<sup>3</sup>. С.Н. Братусь подчеркивал, что при неуклонном соблюдении законности Конституция «может и должна иметь прямое действие. Это означает, что каждый, чьи права нарушены, если они не обеспечены конкретизирующими Конституцию правилами в текущем законодательстве, вправе прибегнуть к аппарату государственного принуждения для защиты своего нарушенного и охраняемого в самой общей форме права»<sup>4</sup>.

В то же время конституционная практика накапливала формы и методы обеспечения регулирования конституционными нормами конкретных

общественных отношений. Можно, например, вспомнить кратковременный, но весьма плодотворный период, когда Верховный Суд получил право абстрактного нормоконтроля (с 1924 по 1936 гг.) и когда Конституция выступала правом высшей пробы. Хотя решающие полномочия сосредоточивались в руках Президиума ЦИК СССР, тем не менее роль Верховного Суда и прокуратуры в осуществлении конституционного контроля была весьма существенной.

Об объеме этой работы можно судить хотя бы по следующим данным: в 1924 году в Верховный Суд СССР поступило 277 нормативных актов для проверки их с точки зрения конституционности, в 1928 году — 6 272 нормативных акта<sup>5</sup>.

К сожалению, этот опыт не получил должной оценки по причинам, далеким от юриспруденции, но все-таки это была первая попытка обеспечить действенность конституционных норм и формирование единого правового пространства в условиях федеративного государства — Советского Союза.

Как отмечал профессор А.Б. Венгеров, и позднее, несмотря на то что в Конституции СССР 1936 года об этом не говорилось, отдельные судьи для защиты прав граждан решались применять ее статьи непосредственно, напрямую для решения конкретных дел<sup>6</sup>.

Наконец, интересные примеры привел профессор Т.Я. Хабриевой в работе «Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика», которые убедительно свидетельствуют, что еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел прямо применяли действующую до нее советскую конституцию<sup>7</sup>. В частности, в юридической литературе приводится удачный пример, когда норма Конституции должна была применяться непосредственно. Статья 190 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) в прежней редакции предусматривала без каких-либо исключений уголовную ответственность за недонесение о преступлениях. Тем самым она стала противоречить статье 67 ранее действовавшей Конституции (в редакции от 21 апреля 1992 г.), которая устанавливала, что никто не обязан свидетельствовать

против самого себя, своего супруга и близких родственников. Верховный Суд Российской Федерации по делам, где по статье 190 УК РФ были осуждены супруги лиц, совершивших преступления, указанные в этой статье, пересматривал обвинительные приговоры и применял непосредственно Конституцию<sup>8</sup>.

Тем не менее до сих пор достаточно широко распространено понимание Конституции как особого рода идеала. Такой точки зрения придерживается Л.С. Мамут, который считает, что Конституция служит лишь «ориентиром, указывающим общее направление процесса формирования и совершенствования демократии правового государства и гражданского общества... и представляет собой индикатор меры соответствия реального состояния государственности и гражданского общества той нормативной модели, которая представлена в Основном законе»<sup>9</sup>. М.В. Ильин утверждает: «Что касается отечественной традиции, то здесь написание Конституций, точнее неких текстов, имеющих весьма отдаленное отношение к реальной политической системе, воспринимается как вполне литературное, авторское занятие»<sup>10</sup>. Есть авторы, которые занимают двойственную позицию: «Конституция — сложный документ. Наряду с собственно правовыми нормами в ней неизбежно (хотя и в разной мере) закрепляются своеобразные политические декларации, цели, ориентиры общественного развития. Очевидно, они не могут действовать непосредственно, порождать права и обязанности, подлежать судебной защите. Такие положения есть и в Конституции Российской Федерации. К ним можно отнести, например, статью 7, статью 38, часть третья статьи 39, часть вторую статьи 40, часть вторую статьи 41, часть пятую статьи 43 и др.»<sup>11</sup>.

Возможно, причина такого понимания Конституции коренится в том, что само словосочетание «прямое действие» с точки зрения терминологии, используемой в общей теории права, не совсем однозначно. В тексте Основного закона Российской Федерации используются различные термины для обозначения соответствующих процес-

сов: «вступление в силу», «введение в действие», «прямое действие», «непосредственное действие», «применение» и т.п., которые обозначают нетождественные явления, несут различную смысловую нагрузку. Само понимание прямого действия Конституции также трактуют по-разному. Зачастую его сводят к информационному воздействию Конституции на сознание граждан, не акцентируя внимание при этом на ее практической действенности. Интересна позиция С.А. Авакьяна, который определяет следующие аспекты прямого действия Конституции: «...Во-первых, своими нормами она закрепляет тот строй общественных отношений, который существует... Здесь правило прямого действия состоит... в оценке ее общего влияния на политическую, экономическую и социальную структуры жизни в обществе и государстве.

Во-вторых, прямое действие отдельных ее конкретных положений как основы определенных видов общественных отношений... В-третьих, прямое действие Конституции связано с такой категорией, как дух, смысл Конституции, которые либо заложены в самих ее идеях либо выводятся из этих идей и содержания Конституции трактовкой тех органов, которые или развивают нормы Конституции в соответствующих актах, или непосредственно дают толкование Конституции»<sup>12</sup>.

Другие авторы переводят рассматриваемую проблему в практическую плоскость. Н.С. Малейн считает, что прямое действие Конституции означает, что ее статьями следует руководствоваться представительным органам при принятии законов, исполнительной и судебной власти — при решении конкретных дел. Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими означает, что человек и гражданин могут осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией, ссылаясь на нее<sup>13</sup>. В других случаях прямое действие Конституции видят лишь в возможности непосредственного применения конституционных норм общими судами<sup>14</sup>. Так, Ю.И. Гревцов отмечает, что «основным признаком прямого действия конституционных норм является ее реальное и

прямое применение общими судами», указывая, что данный признак целесообразно использовать как критерий, с помощью которого возможно определить, какие конституционные нормы имеют прямое действие и какие таким свойством не обладают<sup>15</sup>.

С такой позицией согласуется предложение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, который, анализируя полномочия судов общей юрисдикции по непосредственному применению конституционных норм, подразделяет их на нормы, которые могут быть непосредственно применены судами (преимущественно личные основные права и свободы), и нормы, которые нуждаются в конкретизации в федеральных законах (нормы, закрепляющие социально-экономические основные права), т.е. не могут применяться судами из-за отсутствия такой конкретизации<sup>16</sup>. По всей видимости, с этим связано предложение различать в теории конституционализма и конституционной практике две формы прямого действия конституционных норм — непосредственное и опосредованное<sup>17</sup>, хотя этимологически это предложение не совсем корректно.

Следует заметить, что практика реализации конституционных норм идет в основном по пути их применения. Поэтому многие исследователи данной проблемы используют термин не «прямое действие», а «прямое применение Конституции», имея в виду, что оно представляет собой либо способ преодоления пробелов в праве (аналогия права), либо способ преодоления иерархических коллизий в установленных юридических формах и процедурах<sup>18</sup>. В настоящее время четко выделились две основные формы прямого применения Конституции: Конституционным Судом Российской Федерации, имеющим для этого соответствующую процедуру, и другими правоприменительными органами, в том числе судами общей юрисдикции.

Профессор А.Б. Венгеров проводил между ними следующее различие: если в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации Конституция выступает как образец для сопоставления с обычным законом или иным правовым актом, словом, для

объяснения права, то во втором случае Конституция — это основа разрешения конкретного спора<sup>19</sup>.

В то же время определенные затруднения при практическом применении Конституции вызывают лаконичность и декларативность отдельных ее формулировок. В связи с этим некоторые судьи воспринимают Конституцию лишь как некий «символ» права и поэтому для большей убедительности своих решений указывают, что они основаны на Конституции, но при этом даже не называют конкретные ее статьи, подлежащие применению. Другие судьи часто применяют Конституцию как обычный закон или кодекс, в связи с чем пытаются отыскать в ней решение любого судебного спора и ссылаются на ее статьи во всех подходящих и неподходящих случаях.

Встречаются решения, в которых суды, непосредственно применяя Конституцию, игнорируют без каких-либо объяснений нормы федерального законодательства, регламентирующие порядок реализации конституционных прав и свобод, либо переносят принципы реализации этих прав и свобод на имущественные права и обязательства, порождаемые договорами и иными сделками.

В аспекте всех приведенных суждений становится очевидным, что несоответствие взглядов по проблеме прямого действия Конституции во многом объясняется различными трактовками самого словосочетания «прямое действие». Как вытекает из приведенных ранее суждений конституционалистов, часто прямое действие Конституции отождествляют с ее действием, понимаемым в широком смысле. Строго говоря, именно действие Конституции как особого нормативного правового акта может быть как непосредственным (прямым, в форме саморегуляции), так и опосредованным (Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и другие правоприменительные органы), причем в реальном процессе осуществления конституционных положений между этими формами существует тесная взаимосвязь и взаимозависимость.

Все случаи реализации конституционно-правовых норм, когда она сопряжена с юридической деятельностью

и направляется не только собственно положением Конституции, но опосредована решением какого-либо органа, с точки зрения чистоты терминологии не может рассматриваться как проявление прямого действия Конституции. Используемое для характеристики деятельности судебных органов словосочетание «прямое применение Конституции» также лишено смысловой нагрузки, ибо любая реализация права, сопряженная с правоприменением, получила в общей теории права наименование «опосредованная». Не умаляя значения деятельности органов судебной власти по применению положений Конституции Российской Федерации, тем не менее не считаем возможным с общетеоретической точки зрения рассматривать такую деятельность как форму прямого действия Конституции.

В свою очередь, прямое действие Конституции включает в себя все формы реального влияния входящих в нее положений непосредственно на сознание, психику людей, а также на все общественные отношения. Об этом влиянии в широком смысле речь может идти безотносительно к тому, входят ли данные отношения в настоящий момент в предмет конституционно-правового регулирования. В узком смысле под прямым действием Конституции следует понимать лишь те случаи ее непосредственного влияния и осуществления, которые связаны с конкретной активностью граждан, других адресатов Конституции в политико-правовой и социально-экономической сферах, когда каждый может наиболее выгодно

использовать положения Конституции для осуществления своих законных интересов.

Однако именно конституционная новелла о том, что Конституция Российской Федерации имеет прямое действие (статья 15), создает впервые в истории российского конституционализма ситуацию, когда воплощение в жизнь конституционно-правовых норм не должно всецело зависеть от законодательной, исполнительной или судебной власти. В связи с этим представляется целесообразным дополнить статью 18 Конституции Российской Федерации пунктом 2 следующего содержания: «Воплощение в жизнь основных прав и свобод человека не запрещенными законом способами правомерно и не должно зависеть от усмотрения государственных органов и должностных лиц». В статье 17 Конституции Российской Федерации пункт 2 следует уточнить и изложить в следующей редакции: «2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы, принадлежат каждому от рождения, реализуются добровольно и свободно и не требуют подтверждения органами государственной власти и местного самоуправления»).

Именно в таком качестве Конституция превращается в мощный практический инструмент непосредственного воздействия на конкретные общественные отношения, поведение людей, деятельность их разнообразных объединений. Она становится юридическим ресурсом в современных непростых условиях происходящих общественных преобразований.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Венгеров А.Б. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты // Общественные науки и современность, 1995. № 5. С. 51–53.

<sup>2</sup> См.: Жудро К.С. Практика применения судами общей юрисдикции Конституции РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 1; Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 112; Лебедев В.М. Прямое действие Конституции РФ и роль судов // Государство и право, 1996. № 4. С. 3.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Теоретические основы советской конституции. М., 1981. С. 133.

<sup>4</sup> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: Очерк теории. М., 1976. С. 68.

<sup>5</sup> См.: Саидов А.Х. Сравнительное правоведение: Основные правовые системы современности. Учебник / Под ред. В.А. Туманова. М., 2000. С. 221, 222.

<sup>6</sup> Советское государство и право, 1969. № 10.

- <sup>7</sup> См.: *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 97–108.
- <sup>8</sup> См.: *Жуйков В.М.* Права человека и власть закона: Вопросы судебной защиты. М., 1995. С. 25.
- <sup>9</sup> *Мамут Л.С.* Конституция и реальность // Конституция как фактор социальных изменений. М., 1999. С. 45.
- <sup>10</sup> *Ильин М.В.* Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. М., 1997. С. 315, 316.
- <sup>11</sup> *Варламова Н.В.* Проблемы прямого действия российской Конституции // Правовое государство, личность, законность. М., 1997. С. 122.
- <sup>12</sup> *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 194, 195.
- <sup>13</sup> *Малеин Н.С.* Конституция – закон прямого действия // Юридический мир, 1999. № 4. С. 48.
- <sup>14</sup> См.: *Герасимова И.А.* Прямое действие Конституции Российской Федерации // Российский судья, 2001. № 2. С. 22.
- <sup>15</sup> *Гревцов Ю.И.* Прямое действие Конституции? // Журнал российского права, 1998. № 6. С. 96.
- <sup>16</sup> См.: *Гаджиев Г.А.* Непосредственное применение судами конституционных норм // Российская юстиция, 1995. № 12.
- <sup>17</sup> См.: *Железнова Н.Д.* Проблемы непосредственного применения конституционных норм в судебной практике // Российский судья, 2001. № 8. С. 16.
- <sup>18</sup> См.: *Ершов В.В.* Прямое применение Конституции // Российская юстиция, 1998. № 9–10.
- <sup>19</sup> См.: *Венгеров А.Б.* Указ. соч. С. 54.