Антоненко, Валерия Михайловна. Прямое действие Конституции Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Антоненко Валерия Михайловна; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.].- Екатеринбург, 2014.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-12/546

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы прямого действия конституции и исторические предпосылки прямого действия Конституции Российской Федерации 14**

1. Сущность и юридические свойства конституции как основа ее прямого действия 14

2. Модели реализации конституции 35

3. Исторические предпосылки закрепления прямого действия Конституции Российской Федерации 49

**Глава 2. Понятие и механизм прямого действия Конституции Российской Федерации**

1. Понятие прямого действия Конституции Российской Федерации 68

2. Механизм прямого действия Конституции Российской Федерации ... 89

**Глава 3. Прямое действие Конституции Российской Федерации в правотворчестве и правоприменении 110**

1. Прямое действие Конституции Российской Федерации в правотворчестве ПО

2. Прямое действие Конституции Российской Федерации в правоприменении 130

Заключение 164

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Конституционный процесс характеризуется постоянным поиском таких механизмов реализации конституции, которые, с одной стороны, обеспечили бы регулирующим воздействием весь объем общественных отношений, составляющих объект конституционного права, с другой стороны, отвечали бы целям конституции как основополагающего правового акта, ограничивающего пределы государственной власти в целях защиты прав и свобод личности. В этой связи в доктрине и практике конституционного права дискуссионным является вопрос прямого действия конституционных норм: возможности их непосредственного применения при регулировании конкретных общественных отношений, в том числе при отсутствии детализирующих норм права.

Начало нового этапа конституционного развития России связано с принятием всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, впервые закрепившей на нормативном уровне принцип прямого действия (часть 1 статьи 15). Для российских граждан норма о прямом действии стала прорывом на пути к реальному конституционализму. Однако теоретический уровень исследования данного принципа до сих пор не позволяет найти ответы на многие вопросы: истоки, сущность и нормативное значение прямого действия конституции.

Вместе с тем в современном конституционализме используются и иные механизмы воплощения конституционных предписаний, а большинство современных конституций не закрепляют принцип прямого действия. Поэтому представляется необходимым исследование общемировой практики конституционного регулирования общественных отношений в целях выявления преимуществ и недостатков концепции прямого действия конституции.

Провозгласив прямое действие Конституции, российский законодатель крайне скупо подошел к формированию правовых инструментов, способных обеспечить реализацию данной нормы. Сегодня норма о прямом действии Конституции в России реализуется, однако процесс ее реализации можно охарактеризовать как «формальный». В связи с наблюдающимся в последнее десятилетие нивелированием значения данного принципа в практической деятельности государственных органов представляется необходимым проведение научного анализа проблем реализации принципа прямого действия Конституции и способов их решения.

Актуальность предмета исследования, таким образом, определяется теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с непосредственным действием конституционных норм, как наиболее ценных норм, определяющих основы существования общества и государства.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является формирование комплексной концепции прямого действия конституции, отражающей его правовую сущность, предпосылки закрепления, материально-правовое и процессуальное содержание, механизм реализации, конституционно-правовое значение, а также систематизация актуальных проблем прямого действия Конституции Российской Федерации и выработка предложений по совершенствованию конституционного законодательства в России с целью повышения эффективности прямого действия Конституции Российской Федерации.

Постановка указанной цели требует решения следующих задач:

1. проанализировать разработанные в юридической науке и практике подходы к понятиям «действие» и «реализация» конституции, «механизм реализации конституции», «прямое действие конституции»;
2. исследовать существующие теоретические и практические аспекты реализации конституционных норм в зарубежных государствах, выявить на этой основе модели реализации конституции и охарактеризовать каждую из них;
3. изучить этапы развития конституционного процесса в России, выявить исторические и конституционно-правовые предпосылки нормативного закрепления принципа прямого действия в Конституции Российской Федерации;
4. изучить положения нормативных правовых актов, судебную практику, закрепляющие механизм, условия, гарантии, ограничения реализации прямого действия Конституции Российской Федерации;
5. выявить проблемы практической реализации принципа прямого действия Конституции Российской Федерации в механизме правового регулирования;

7) выработать предложения, направленные на совершенствование механизма прямого действия Конституции Российской Федерации в деятельности государственных органов.

**Объектом исследования диссертации** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации прямого действия конституции.

**Предметом исследования диссертации** выступает конституционно-правовое регулирование прямого действия Конституции Российской Федерации.

**Теоретические основы исследования и степень научной разработанности темы исследования.**

Вопросы прямого действия конституции затрагивались в работах, посвященных исследованию правовой природы, значения, реализации конституции, в том числе Конституции Российской Федерации 1993 года.

Среди дореволюционных источников, посвященных вопросам реализации конституции, необходимо отметить работы Л. Дюги, Б.А. Кистяковского, В. Орландо, Е.В. Спекторского, Е.Н. Трубецкого, в которых обозначены общие принципы и правовое значение конституции как правового документа.

Большое значение для исследования прямого действия конституции имеют научные труды общей теории права в части изучения вопросов действия и реализации права, в том числе действия и реализации современных конституций, среди которых особо необходимо отметить работы С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, С.Н. Братуся, А.Б. Венгерова, В.И. Гоймана, Ю.И. Гревцова, Р.В. Енгибаряна, В.С. Нерсесянца, В.Д. Перевалова, В.Н. Протасова, Е.В. Скурко, Ю.А. Тихомирова, Ю.А. Харина.

Теоретические основы реализации конституционного акта являются предметом исследования авторов в советской конституционно-правовой доктрине, среди них особо можно выделить работы М.И. Байтина, Н.А. Бобровой, А.Б. Венгерова, Р.Х. Вильданова, С.Л. Зивса, И.П. Ильинского, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, О.О. Миронова, В.С. Основина, В.И. Поповой, В.А. Ржевского, Ф.М. Рудинского, Б.Н. Топорнина.

Историческое развитие конституционного процесса в России рассмотрено в работах Г.Е. Владимировой, С.В. Кодана, И.А. Кравца, О.А. Кудинова, В.А. Том-синова, Н.Д. Чечулина, Е.А. Шершеневой, А.П. Яцковой.

Механизм и особенности реализации Конституции Российской Федерации 1993 года исследовались в 1990-х и 2000-х годах, что нашло отражение в трудах

С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.К. Ананьевой, Р.В. Артемьевой, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, А.Н. Беликова, М.С. Белоусовой, И.Т. Беспалого, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, Н.Л. Гена, Р.В. Енгибаряна, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, Б.И. Кожохина, Е.И. Козловой, Д.С. Коровинских, И.А. Кравца, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, М.И. Кукушкина, Л.К. Лутовой, В.О. Лучина, В.В. Маклакова, С.Э. Несмеяновой, Т.М. Пряхиной, О.Г. Румянцева, М.С. Саликова, А.А. Титовой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, А. Шайо, Б.С. Эбзеева и других.

Вопросам практической реализации принципа прямого действия Конституции Российской Федерации 1993 года в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов власти Российской Федерации уделяется внимание в ряде работ С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Н.Н. Балагуровой, А.В. Безрукова, Г.А. Василевича, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, И.А. Герасимовой, А.М. Голощапова, Ю.И. Гревцова, Е.В. Гриценко, В.В. Ершова, В.Д. Зорькина, М.Н. Каратеевой, С.Ю. Кашкина, И.А. Кравца, В.М. Лебедева, Н.С. Малеина, Л.С. Мамута, С.В. Нарутто, Е.В. Невинской, Ж.И. Овсепян, В.Н. Ру-денко, В.Л. Толстых, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Важное значение для исследования принципа прямого действия конституции имеют вопросы механизма прямого применения Конституции Российской Федерации в судопроизводстве, которые являются предметом исследования в работах В.В. Банка, А.Б. Богомолова, Г.А. Гаджиева, Е.В. Гриценко, И.Г. Дудко, В.Д. Зорькина, Е.А. Ивановой, М.Н. Каратеевой, А.Н. Кокотова, В.И. Крусса, В.В. Лазарева, С.Э. Несмеяновой, А.А. Петрова, Т.И. Ряховской, М.С. Саликова, А.Р. Султанова, Д. Туманова, Н.И. Ярошенко.

Вопросы прямого действия конституции рассматриваются также в работах, посвященных проблемам современного конституционализма: К. Амирбекова, В.Г. Баева, Е.В. Бродовской, Ю. Дмитриева, С.Ю. Кашкина, Е. Ковальски, И.А. Кравца, О.А. Кудинова, С. Петрова, П.И. Савицкого, А. Шайо.

Анализ особенностей действия конституций в различных государствах мира содержится в сравнительно-правовых исследованиях К.В. Арановского, М.В. Баг-лая, Р.В. Енгибаряна, И.А. Кравца, Ю.И. Лейбо, В.В. Маклакова, Н.А. Михалевой, А.А. Мишина, П.И. Савицкого, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Л.М. Энтина.

Особое значение имеют труды зарубежных ученых, посвященные анализу проблем реализации конституции, в частности при подготовке диссертационного исследования были использованы работы Е.С. Корвина (E.S. Corwin), Дика Ховар-да (Dick Howard F.E.), Ханса Гнотке (Hans G. Gnodtke), Ховарда Ли МакБейна (Howard Lee McBain), А. Менендеса (A.J. Menendez), Люка Трембли (Luc B. Tremblay), А. Шайо (Andrs Saj).

В рассмотренных работах раскрыта проблематика, связанная с пониманием правовой сущности и юридических свойств конституции, теоретических основ механизма реализации конституции, принципа прямого действия конституции, особенностей применения Конституции Российской Федерации, но в недостаточной степени проведен сравнительно-правовой анализ прямого действия конституций государств мира, не в полной мере исследован механизм прямого действия конституции, не достаточно проанализированы проблемы практической реализации прямого действия Конституции Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные методы познания (исторический метод, диалектический метод, функциональный метод, метод классификации, логический метод, метод типологий и другие методы), а

также частнонаучные правовые методы познания (метод сравнительного правоведения, формально-юридический метод, историко-юридический метод, метод конституционного моделирования и другие методы).

**Эмпирическую основу исследования** составляют акты международного права, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, правовые акты СССР, РСФСР, конституции и иные правовые акты зарубежных государств, другие правовые акты.

Также при рассмотрении предмета исследования проанализированы постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, судебных органов СССР, решения высших судебных органов зарубежных государств, касающиеся вопросов реализации принципа прямого действия конституции.

**Научная новизна исследования** состоит в авторском подходе к исследованию модели прямого действия конституции, как одной из моделей реализации конституции. При разработке и реализации этого подхода получены новые знания, в частности, выявлены и проанализированы существующие модели реализации конституции, выделены их отличительные черты, преимущества и недостатки. Рассмотрены исторические и правовые предпосылки закрепления принципа прямого действия в Конституции Российской Федерации. На основе анализа связи принципа прямого действия с юридическими свойствами конституции обосновано атрибутивное значение принципа прямого действия конституции. Охарактеризованы элементы механизма прямого действия конституции, сформулированы конституционные и общеправовые гарантии и ограничения реализации прямого действия конституции. Дано авторское определение понятий «модель реализации конституции», «прямое действие конституции».

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Сформулировано авторское определение понятия «прямое действие конституции», под которым понимается свойство конституции выступать непосредственным регулятором общественных отношений без необходимости ее детализации в нормативных правовых актах. Предложено рассматривать сущность механизма прямого действия Конституции в формуле: если общественное отношение урегулировано Конституцией, то в первую очередь подлежит применению конституционная норма, а при необходимости в субсидиарном порядке и при условии непротиворечия Конституции подлежат применению конкретизирующие нормы иных источников права.
2. Установлено, что принцип прямого действия конституции с необходимостью вытекает из сущностных свойств конституции: ее верховенства, базисного характера и особого порядка принятия и изменения. Обоснован вывод об атрибутивном значении свойства прямого действия для юридической конституции.
3. Обоснован авторский подход к разграничению понятий «действие» и «реализация» конституции. Он основан на критерии наличия или отсутствия волеизъявления субъектов, применяющих конституцию. Действие конституции происходит вне зависимости от волеизъявления конкретного субъекта, реализация конституции подразумевает наличие воли субъекта.
4. Проведен структурный анализ механизма прямого действия Конституции, это позволило выделить характерные признаки механизма прямого действия Конституции: отсутствие ограничений по субъекту применения конституционной нормы; действие конституционных норм при отсутствии конкретизирующих норм, а также при их несоответствии Конституции; неограниченность общественных отношений, являющихся предметом прямого действия конституционной нормы; отсутствие ограничений по формам и способам действия конституционных норм.
5. Предложено ввести в научный оборот понятие «модель реализации конституции», под которым понимается сформировавшаяся в теории и практике конституционного регулирования совокупность правил применения и толкования конституционных положений, особенностей конституционного контроля, отражающих место фактической конституции в конституционном строе государства. Сформулированы критерии выделения моделей реализации конституции, выявлены и охарактеризованы пять моделей реализации конституции: модель живой реализации конституции, модель прямой реализации конституции, модель ограниченной реализации конституции, модель опосредованной реализации конституции, модель формальной реализации конституции.
6. Утверждается, что исторические особенности конституционного процесса в российском государстве в XX столетии в совокупности с политическими условиями разработки проекта и принятия новой конституции (практика отрицания регулирующего значения конституций, нестабильная политическая ситуация, необходимость учредительного действия конституционных норм, закрепляющих структуру органов управления, отсутствие отраслевых нормативных правовых актов, наличие разработанных положений о прямом действии в доктрине) послужили основой для нормативного закрепления модели прямого действия в Конституции Российской Федерации 1993 года.
7. Предложено в целях обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации в правотворческой деятельности органов государственной власти оценивать соответствие вновь принимаемого нормативного акта Конституции по ряду критериев: непротиворечие конституционным нормам в их единстве и иерархической взаимосвязи; непротиворечие сущности конституции; непротиворечие общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации; достаточность правового регулирования в случае конкретизации содержания конституционной нормы; упрощение процедур реализации конституционных норм. При этом под достаточностью правового регулирования предлагается понимать обеспечение действия конституционной нормы в интерпретированном виде таким образом, чтобы все возможные способы применения конституционной нормы применительно к общественным отношениям, являющимся предметом регулирования нормативного правового акта, могли быть реализованы в соответствии с данным актом при условии выполнения целей и задач, лежащих в основе конституционной нормы.
8. Предложено в целях обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации в правоприменительной деятельности органов судебной власти для восстановления нарушенных прав человека и гражданина осуществлять пересмотр судебных решений, вынесенных на основании правовых норм, конституционно-правовой смысл которых был выявлен неверно, о чем имеется акт Конституционного Суда Российской Федерации, без необходимости обязательного волеизъявления заинтересованных лиц.

9. Выявлены общемировые тенденции развития конституционного про-

цесса, повлиявшие на нормативное закрепление прямого действия конституции: смещение акцентов конституционного регулирования от описания принципов государственного устройства к основам деятельности органов власти и гарантиям реализации программных положений; придание конституционного значения новым группам правоотношений (экономическим, политическим и другим); повышение уровня конкретизации содержания конституционных норм.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в системной оценке современного состояния правоотношений и норм права, связанных с реализацией свойства прямого действия конституции.

Сформулированные в ходе исследования выводы и суждения дополняют и развивают теоретические представления о содержании и признаках прямого действия конституции; позволяют сформировать единый комплексный подход к оценке правового значения принципа прямого действия конституции для теории реализации конституции и российского конституционализма.

Предложения и выводы диссертации могут быть использованы в качестве основы для правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровне, направленной на совершенствование действующих нормативных правовых актов в целях повышения эффективности конституционно-правового регулирования.

Изложенные в работе практические рекомендации по совершенствованию деятельности публичных органов власти в целях повышения эффективности реализации прямого действия Конституции могут быть использованы в процессе повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также в правоприменительной деятельности органов власти.

Содержащиеся в работе выводы способствуют более полному и глубокому пониманию общих закономерностей и тенденций реализации конституционных норм, что расширяет возможности для дальнейших научных исследований в области конституционного регулирования.

Значимость работы состоит также в том, что отдельные положения исследования могут применяться в учебном процессе по курсам конституционного (государственного) права России и зарубежных стран, сравнительного конституционного права и правоведения.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и материалы диссертации обсуждались на заседании отдела права Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Результаты исследования нашли свое отражение в 3 публикациях автора в рецензируемых научных журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Всего автором по теме исследования опубликовано 14 работ.

Выводы и основные положения диссертации были изложены в выступлениях на всероссийской научной конференции (г. Москва, 21 октября 2011 года), международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (г. Уфа, 8-10 ноября 2011 года), X всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов (г. Екатеринбург, 28-29 октября 2011 года), VI международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (г. Казань, 25-27 ноября 2011 года), всероссийской научно-практической конференции (г. Йошкар-Ола, 21-22 марта 2012 года), международном молодежном научном форуме «ЛОМОНОСОВ-2012» (г. Москва, 9-13 апреля 2012 года), X всероссийской научной конференции

молодых ученых и студентов (г. Екатеринбург, 20-21 апреля 2012 года), межвузовской общероссийской научно-практической конференции (г. Тамбов, 20 апреля 2012 года), международной научно-практической конференции молодых исследователей (г. Челябинск, 4-5 мая 2012 года), V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (г. Москва, 26 ноября - 2 декабря 2013 года).

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка, а также двух таблиц. Структура работы обусловлена целями и задачами исследования.

## Модели реализации конституции

В конституционно-правовой доктрине признается особое значение конституции как основы законодательной базы, верховного закона, закрепляющего основы устройства государства и общества, административно-территориальное устройство государства, основополагающие права и свободы, обязанности граждан. На современном этапе государственного и общественного развития конституции являются неотъемлемым базовым элементом законодательства большинства государств. Если на начальной стадии конституционного строительства исследователей в большей степени интересовали содержательные аспекты конституции, то сейчас на первое место выходят вопросы действия и реализации конституционных норм, которые, однако, невозможно рассматривать в отрыве от сущностных особенностей конституции.

Сущность - философское понятие, которое отражает то главное, что характеризует предметы, их внутреннюю, наиболее важную сторону, их основу, глубинные процессы, протекающие в них. Не смотря на многообразие дефиниций понятия «сущность» все они имеют общие признаки. Сущность (лат. quidditas) -совокупность таких свойств предмета, без которых он не способен существовать и которые определяют все остальные его свойства1; это внутреннее содержание предмета, выражающееся в устойчивом единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия, смысл данной вещи, то, что она есть сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых состояний вещи под влиянием тех или иных обстоятельств2; природа вещи, то основное качество (или качества) вещи, без которых она как таковая не существует, не проявляет себя в разных ситуациях, событиях и взаимодействиях с другими вещами.3

Общеизвестно, что первые конституции в современном понимании появились в результате буржуазных революций (Конституция США 1787 г, Конституции Франции и Польши 1791 г.) по инициативе общественно-политических групп, целью которых было ограничить власть государства в лице монарха, закрепить права, свободы и равенство граждан. Первые в истории конституции были призваны закрепить и гарантировать: прекращение абсолютизма и ограничение власти государства; народный суверенитет и основные права и свободы граждан; создание системы органов государственной власти, которые бы позволили народу участвовать в управлении государством; создание правового государства. Таким образом, исторически конституция была оплотом свободы и равенства, символом защиты граждан от всесильного государства, показателем общественного и государственного развития.

Как следует из теории конституционализма основное историческое значение конституции и цель ее создателей состоит в том, чтобы зафиксировать важнейшие правила устройства государства и общества, ограничить власть государства и закрепить определенные права и свободы за гражданами с целью достижения общественного согласия, баланса интересов социальных групп.

Большинство ученых-конституционалистов называют в качестве основной конституционной идеи, лежащей в основе сущности конституции, ограничение пределов государственной власти. Так, еще в 1917 году Е.В. Спекторский4 сущностью Конституции называл ограничение власти государства. В.Е. Чиркин5 под сущностью конституции понимает то, что она выражает социальный компромисс или согласие, достигаемые в момент ее принятия различными социально-политическими силами по коренному вопросу, который она решает, ограничение пределов вмешательства государства в жизнь общества и индивидов. А. Шайо6 утверждает, что первоначальной конституционной задачей, а значит и конституционной сущностью, было узаконивание государственной заботы, совместимой с ограничением государства. Согласно позиции ученого конституционное регулирование предполагает подчинение государственных органов праву, с тем, чтобы эти органы не могли вмешаться в сферу свободы.

Помимо ограничения государственной власти сущность конституции, по мнению ученых, состоит в ее верховенстве в системе источников права. Так, А.С. Автономов7 под юридической сущностью конституции понимает ее верховенство в системе источников права государства, которое произошло из идеи иерархии законов, сложившейся в Европе в эпоху позднего средневековья .

Есть мнения, выставляющие на первый план в вопросе сущности конституции идею компромисса. Так СЮ. Кашкин отмечает, что сущность конституции состоит в выражении интересов плюралистического общества. Р. В. Енгибарян10 определяет сущность конституции как высшее правовое выражение интересов доминирующих социальных слоев, компромисса их интересов и общечеловеческих ценностей на данной ступени развития общества. Н.Н. Балагурова" утверждает, что сущность конституции определяется тем, что ее положения являются формой воплощения суммарной воли общества и свидетельствуют о достижении им определенного уровня правового сознания.

Еще одна группа ученых высказывает обобщенную позицию по вопросу сущности конституции. Ж.И. Овсепян12 полагает, что сущность конституции состоит в закреплении конституционных идеалов: ограничение пределов власти государства, его органов и должностных лиц; учреждение механизмов и процедур осуществления властных полномочий; определение юридических границ вмешательства государства в сферу свободы индивида. И.А. Кравец13 понимает под сущностью конституции ее социально-политическое содержание и формулирует три элемента сущности конкретной конституции: политическая воля, закрепленная в конституции; интересы, которые поддерживает конституция; степень легитимности конституции, определенная условиями разработки ее проекта и порядком ее принятия. По мнению Е.В. Невинской сущность конституции состоит в том, что в ней сконцентрированы идеальные представления об устройстве общества и государства, которые могут служить наиболее эффективному удовлетворению личных, корпоративных и всеобщих интересов людей на основе имеющихся ресурсов.

При оценке понимания сущности конституции необходимо обратить внимание на преамбулы конституций, которые, как правило, содержат объективную и нормативную основу конституционного акта. В контексте преамбулы Конституции Российской Федерации в качестве такой основы сформулированы принципы Конституции (утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, государственный суверенитет, демократическая основа государственности и другие).

Стоит согласиться с многоаспектным представлением о сущности конституции, включающей по мнению ученых ряд элементов (конституционных идей): ограничение государственной власти; достижение компромисса между социальными группами; закрепление неотъемлемых прав и свобод, интересов человека и гражданина, корреспондирующих им обязанностей государства; закрепление основных общественных ценностей; закрепление структуры государственного управления на основе принципа разделения властей; формирование правовой системы государства.

## Исторические предпосылки закрепления прямого действия Конституции Российской Федерации

Модель живой реализации конституции характерна тем, что нормы конституции в процессе реализации могут быть адаптированы с помощью толкования применительно к конкретным правоотношениям на основании принципа верховенства конституции; нормы конституции функционируют в процессе их толкования и адаптации к конкретным правоотношениям; верховенство конституции обеспечивается применением нормы конституции к любым правоотношениям, особенно при наличии противоречащих норм; судебные органы разъясняют современное содержание нормы; все нормы конституции, подлежат толкованию в процессе их правоприменения; правом толкования обладает любой судебный орган; акт толкования не является общеобязательным, правовые позиции могут изменяться. Данная модель применяется в государствах англосаксонской правовой семьи, где особое значение имеют прецеденты.

Ни одна правоприменительная концепция, на наш взгляд, не должна абсолютизироваться. Каждой модели присущи определенные преимущества: легкость адаптации конституции к изменяющимся правоотношениям (модель живой реализации), возможность восполнения пробелов путем применения общих положений конституции (модель прямой реализации), четкая регламентация процедуры реализации конституционной нормы (модель опосредованной реализации), дифференцированный подход к конституционным нормам (модель ограниченной реализации), высокая степень правовой определенности (модель формальной реализации). Однако, у каждой модели есть и недостатки: отсутствие гражданской инициативы на внесение корректировок в конституцию (модель живой реализации), необходимость высокого уровня конституционного мировоззрения, применения процедур толкования (модель прямой реализации), невозможность устранения пробелов за счет применения конституции (модель опосредованной реализации), невозможность гибкого регулирования абстрактными нормами в случае изменения правоотношения (модель ограниченной реализации), отсутствие правовой защиты конституционно закрепленных права и свободы (модель формальной реализации).

Как правило, в государстве применяется одновременно несколько моделей реализации конституции. В частности, для Российской Федерации, не смотря на нормативное закрепление модели прямой реализации конституции, характерно также применение моделей опосредованной и ограниченной реализации конституции. Применение в государстве той или иной модели (моделей) реализации конституции зависит от исторических, идеологических, культурных, экономических особенностях развития государственности, а также правовой семьи, структуры государственного управления, правовой системы государства.

Развитие моделей реализации идет по определенному пути (континууму) от исключительно формализованного характера действия конституции к более гибкому применению конституционных норм: на первом этапе учреждаются конституции с целью ограничения власти или создания власти из безвластия7", применяются модели формальной или опосредованной реализации конституции, однако возникает вопрос о месте конституции в системе правовых актов государства; на втором этапе закрепляется верховенство конституции с целью создания иерархической структуры правовых норм, однако остаются вопросы, связанные с преодолением коллизий между отраслевым законодательством и конституцией (применяется модель ограниченной реализации конституции); на третьем этапе с целью разрешения возможных коллизий между конституционными нормами и нормами иных правовых актов закрепляется принцип прямого действия конституции (модель прямой реализации конституции, характерная для стран романо-германской правовой семьи) либо

Холмс С. Конституции и конституционализм // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. Л г 3. С. 62. применяется концепция «живой конституции» (модель живой реализации конституции, свойственная конституциям стран общего права ).

Выбор определенной модели для применения в конкретных правоотношениях обусловлен рядом факторов: степенью правовой урегулированности общественных отношений; составом субъектов, участвующих в общественных отношениях; информированностью и уровнем правосознания субъектов; видом регулируемых отношений (частные или публичные); наличием либо отсутствием правовых средств, условий, гарантий реализации конституционных норм и другими факторами.

Представляется, любая конституция в силу своей сущности, регулирующего значения, целей и задач, а также свойств (верховенства, базисного характера, особого порядка принятия и изменения) подлежит прямой реализации, что вытекает также из общепризнанного принципа непосредственного действия неотъемлемых прав и свобод человека. В противном случае основной закон теряет свое правовое значение и остается лишь политическим документом. Полагаем, модель прямой реализации является базовой моделью реализации конституции в силу ее принятия в качестве основного закона в соответствии с правовой и исторической сущностью данного правового института.

Подобное негласное существование модели прямой реализации подтверждается многолетней практикой конституционализма зарубежных стран. В большинстве конституций зарубежных государств норма о прямом действии или реализации конституции отсутствует, а в некоторых случаях закрепляется в иных правовых актах. Так, Федеральный верховный суд Бразилии при вынесении решений руководствуется правилами прямого действия Конституции в случае признания неконституционности нижестоящего акта74, судебные органы стран общего права также зачастую основываются в своих решениях на нормах конституций.

## Механизм прямого действия Конституции Российской Федерации

Для того чтобы повсеместная реализация конституционных норм стала неотъемлемой частью российского общества, наука конституционного права должна не только выработать определение данной правовой категории, но и разработать эффективный механизм реализации конституционных норм. Как отмечает В.О. Лучин123, «конституционные нормы нуждаются в правообеспечительном механизме и от его совершенства во многом зависит их реализация».

Однако, смысловое содержание понятия «прямое действие конституции» в полной мере не определено, вследствие чего в данный термин вкладывается различное значение. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году позиции ученых-конституционалистов по вопросу содержания понятия «прямое действие конституции» разделились: сформировалось два основных направления в интерпретации прямого действия конституции.

По мнению одной группы ученых (Н.А. Бобровой124, С.Л. Зивса125, В.О. Лучина1" , В.А. Ржевского127), сфера прямого, непосредственного действия не ограничивается исключительно применением самих конституционных норм

Митюкои М. А. Об экспертизе о Европейской комиссии за демократию через право в ходе экспертизы проекта и текста Конституции РФ, принятой всенародным голосованием субъектами, конституционные нормы действуют также через нормы текущего законодательства, не утрачивая при этом непосредственного характера. Данное направление характеризуется широким пониманием модели прямого действия, включающим два варианта действия Конституции: непосредственное и опосредованное действие. По мнению другой группы ученых (В.Е. Чиркина , Ю.И. Гревцова129, В.Л. Толстых130, В.А. Пертцика, Л.П. Шмайловой131, Ю.А. Тихомирова132), необходимо разделение на непосредственное (прямое) действие и опосредованное действие Конституции. В соответствии с указанной позицией прямое действие понимается узко, только как непосредственное применение конституционных норм без ссылки на опосредующие акты.

В науке конституционного права выделяют также уровни прямого действия Конституции по различным критериям. Так, И.А. Кравец133 выделяет три уровня прямого действия, особых форм и конституционных норм по критерию субъекта применения Конституции: непосредственная реализация конституционных норм физическими и юридическими лицами; прямое применение конституционных норм судами общей юрисдикции и арбитражными судами; применение норм Конституции в конституционном судопроизводстве при реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. С.А. Авакьян 34 пишет о нескольких аспектах или уровнях прямого действия с позиции регулируемых групп общественных отношений: общее действие Конституции как акта, закрепляющего существующий (или тот, который должен существовать) общественный строй; формально-правовое действие конкретных конституционных положений, как основы определенных видов общественных отношений; действие духа и смысла Конституции как результата трактовки органов, которые развивают или толкуют Конституцию.

Представляется верным утверждение о том, что конституционно-правовое регулирование осуществляется на двух уровнях: абстрактно-правовом и конкретно-правовом135. На абстрактно-правовом уровне конституция действует, являясь основой для формирования системы законодательства, системы государственных органов, административно-территориального устройства, программ государственного развития. Результатом ее действия являются сформированные нормативные и ненормативные правовые акты, акты толкования, программы. На конкретно-правовом уровне конституция действует, определяя поведение индивидуализированных субъектов конституционных правоотношений в конкретных правовых и фактических условиях.

Приверженцы узкого подхода к пониманию прямого действия конституции полагают, что прямое действие конституции возможно исключительно на конкретно-правовом уровне, таким образом, признают тождественность непосредственного и прямого действия конституции. Позволим себе не согласиться с данным тезисом. Конституция Российской Федерации в буквальном значении части 1 статьи 15 распространяет свое прямое действие на любые правоотношения вне зависимости от уровня правоотношений, в которых она подлежит реализации. Узкий подход к понятию прямого действия может негативно влиять на процессы конституционализации и эффективность реализации Конституции, поскольку он не подразумевает распространение прямого действия на публично-правовые отношения, возникающие в процессе правотворчества, формирования программ государственного развития, нормативного толкования Конституции. При этом значение абстрактного уровня прямого действия Конституции состоит, во-первых, в создании обеспечительных мер, направленных на непосредственное действие Конституции, во-вторых, в создании механизма правового регулирования, конкретизирующего конституционные нормы в духе Конституции.

Представляется, что характер действия конституционной нормы (непосредственный или опосредованный) зависит от содержания нормы, однако и

Титова А. А. Конституция в системе российского законодательства. С. 13. в первом и во втором случае конституционные нормы действуют прямо. Признание опосредованного действия бланкетных конституционных норм непрямым действием Конституции, означало бы сужение сферы действия части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, что недопустимо.

Большинством авторов признается, что некоторые нормы конституции по своему характеру не могут иметь непосредственного действия, прямо влияющего на общественные отношения. Примерами опосредованного действия Конституции являются ситуации, когда на основе Конституции Российской Федерации принимаются законы, содержащие правовые нормы, конкретизирующие конституционные нормы. В.И. Червошок136 полагает, что действие конституции имеет опосредованный характер, когда положения конституции требуют конкретизации, развития в действующем законодательстве, и непосредственный, когда норма конституции реализуется в поведении, деятельности ее адресатов, не требуя предварительного принятия по этому поводу нормативного правового акта. Ю.А. Тихомиров137 делает вывод о том, что возможно прямое применение Конституции, когда отсутствует закон, призванный конкретизировать норму, а также для толкования норм текущего законодательства, мотивировки и обоснования актов применения права.

Полагаем, что об опосредованном действии Конституции можно говорить только в случае указания на необходимость дополнительного регулирования (ссылка на закон) в самом тексте Конституции. Если же такого указания нет, конституционная норма подлежит непосредственной реализации, однако последнее не означает, что конкретизация конституционной нормы не требуется. Это означает, что, несмотря на наличие иных норм права (их соответствия или несоответствия конституции, полноты регулирования), конституционная норма подлежит прямому применению в приоритетном порядке.

## Прямое действие Конституции Российской Федерации в правоприменении

Применительно к Конституции Российской Федерации имеет смысл также разграничить понятия «прямое действие конституции» и «прямое действие закона». Статья 76 Конституции Российской Федерации предусматривает «прямое действие федеральных конституционных законов и федеральных законов на всей территории Российской Федерации».

Представляется, что механизм прямого действия законов и прямого действия конституции нельзя назвать одинаковым, что обусловлено двумя причинами:

1. Закон действует при условии соответствия Конституции и международному праву. В противном случае его действие блокируется верховенством Конституции, нормы Конституции действуют вместо неконституционных норм законодательства 4. Необходимость соответствия содержания нормативных правовых актов (в том числе законов) действующей Конституции и общепризнанным принципам и нормам международного права предполагает условность прямого действия законов.

2. Закон действует применительно к отдельным областям общественных отношений, составляющих его предмет правового регулирования, и в отношении определенного круга лиц, являющихся субъектами общественных отношений, составляющих его предмет правового регулирования. Действие Конституции не ограничено по видам общественных отношений и распространяется на любого субъекта правоотношения, попадающего в правовое поле Российской Федерации. Так, по мнению А.Н. Кокотова «совокупный предмет всех отраслей национального права является предметом и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право воздействует с помощью своих особых средств»155.

В таких условиях, прямое действие нормативных правовых актов не является безусловным, оно зависит от ряда факторов: вида общественных отношений, субъекта, норм конституции и общепризнанных принципов и норм международного права. Конституционная норма, закрепляющая «прямое действие федеральных конституционных законов и федеральных законов на всей территории Российской Федерации», полагаем, означает, в первую очередь, единство и обязательность действия законов на всей территории федерации.

Закрепив «прямое действие» Конституции, законодатель подчеркивает отсутствие необходимости наличия воли отдельных субъектов для применения конституционных норм. Таким образом, безусловный характер действия конституции заключается в формировании конституционных правоотношений только в силу их закрепления в конституционной норме. Это позволяет уполномоченному субъекту требовать предоставления конституционно закрепленных прав, основываясь исключительно на конституционной норме.

Видовым признаком понятия «прямое действие», характеризующим его, является определение «прямое», которое в русском языке используется в нескольких значениях156: совершаемый без промежуточного участия; непосредственно относящийся к кому-либо, чему-либо; явный; безусловный. Применение определения «прямой» по отношению к действию Конституции характеризует данный процесс как безусловный, совершаемый без дополнительных оговорок, непосредственно, без промежуточного участия. Применение определения «прямой» также вытекает из цели законодателя противопоставить данное качество действия Основного закона «непрямому» опосредованному применению конституционных норм, сложившемуся в конституционной практике СССР в течение XX столетия, когда применение конституционной нормы напрямую было исключением из правила, а опосредованное применение через разъясняющие нормы права во многих случаях существенно искажало смысл конституционной нормы.

Толковый словарь русского языка / С. И.Ожегов, II. Ю.Шведова М., 2006. 944 с; Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. Сложившиеся в отечественной науке конституционного права представления о прямом действии Конституции позволяют сформулировать пять основных критериев (показателей), использующихся при определении содержания прямого действия.

Наиболее существенный и часто упоминаемый показатель прямого действия - это применимость конституционных норм непосредственно судебными органами, а таю/се иными органами власти, при разрешении конкретных споров. Еще в начале двадцатого века В. Орландо под прямым действием Конституции понимал право граждан защищаться перед судом против актов законодательной власти, нарушающих конституцию государства, как один из видов конституционного контроля. По мнению С.Н. Братуся15 , прямое действие 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». М.В. Баглай отмечает, что статус прямого и непосредственного действия позволяет заинтересованному субъекту требовать защиты своих прав в судебном порядке, ссылаясь только на конституционную формулировку. Ю.И. Гревцов160 отмечает, что в первую очередь прямое действие означает возможность непосредственного применения конституционных норм общими судами. Согласно позиции К. Петровича прямое действие Конституции означает, что конституционные нормы обладают верховенством над другими законами и подзаконными актами, в силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел должны руководствоваться в необходимых случаях Конституцией. Г.А. Василевич162 считает, что прямой характер действия Конституции будет обеспечен, если суды