Ряховская Татьяна Ивановна. Система обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Ряховская Татьяна Ивановна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет"].- Тюмень, 2015.- 186 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретико-методологические основы прямого и действия норм конституции Российской Федерации**

1.1. Теория прямого действия норм конституции в отечественной государственно-правовой доктрине

1.2. Прямое действие норм конституции в системе юридических свойств: закономерности и принципы

**Глава 2. Системное обеспечение прямого действия Конституции Российской Федерации: понятие и организационные формы**

2.1. Понятие и субъективное право на прямое действие норм конституции

2.2. Организационные формы обеспечения прямого действия конституции

**Глава 3. Пути совершенствования системы Обеспечения прямого действия конституции российской федерации**

3.1. Государственно-правовая охрана прямого действия конституции

3.2. Государственно-правовая защита прямого действия конституции

Заключение 141

Список используемых источников и литературы

## Прямое действие норм конституции в системе юридических свойств: закономерности и принципы

В конституциях зарубежных стран, как правило, формула «прямое действие конституции» не обозначается. Однако, например, в США, благодаря сложившейся судебной практике Конституция 1787 г. является главным «мерилом» разрешения споров. Это можно продемонстрировать на примере одного из решений Верховного Суда США, в котором говорится: «Если суды принимают во внимание конституцию и конституция обладает верховенством по отношению к какому-либо акту законодательного органа, то конституция (а не обычный акт) должна применяться в деле, к которому применимы оба акта — и конституция, и обычный акт. Те, кто оспаривают принцип, по которому конституция должна рассматриваться в суде как высший закон, должны признать, что суды должны закрывать глаза на конституцию и видеть только закон. Такая доктрина подрывает сами основы всех писаных конституций»3. И хотя данная иллюстрация показывает лишь одну из составляющих прямого действия Конституции — ее прямое применение судами, предложенный фрагмент решения указывает на то, что в США специфика действия конституционных норм стала признаваться значительно раньше, чем в отечественной государственно-правовой доктрине. Обращает на себя внимание и выделение Конституции как «не обычного акта», что указывает на обладание Конституции США верховенством.

По справедливому замечанию И. А. Кравца, «концепция прямого действия конституции особенно актуальна для постсоциалистических государств, в которых длительное время конституционные нормы не играли роли реальных правовых регуляторов». Например, конституции Украины, Таджикистана, Казахстана и некоторых других стран — содержат в своих текстах различные формулировки о непосредственном действии конституционных норм4. Здесь важно подчеркнуть, что все перечисленные Основные законы были приняты после Конституции РФ 1993 г., которая, безусловно, оказала на них влияние.

Вместе с тем эта конституционная новация основана на опыте конституционного регулирования других государств, что отмечает А. Н. Кокотов, приводя в качестве примера Основной закон Федеративной республики Германии 1949 года, который закрепляет: основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право5.

В этом контексте обратим внимание на мнение К. Хессе, высказанное применительно к Основному закону ФРГ (1949 г.): «Причина несовершенства конституции заключается в недостаточности только одного конституционно-правового урегулирования. Конституция не кодифицирует, а только регулирует, часто больше догматично и только в общих чертах, то, что кажется важным и требующим определения. Все остальное или обусловлено уже заранее, или должно обрести форму и быть конкретизировано при помощи прочих средств правового порядка. Поэтому конституция с самого начала не претендует на завершенность или, более того, на системную законченность». По его мнению, конституция порождает действия, составляющие ее функции в жизни общества, независимо от «открытости» или «закрытости» (завершенности) ее предписаний6.

Таким образом, в результате анализа Конституций зарубежных государств было выявлено отсутствие легального закрепления их прямого действия, в отличие от отечественной Конституции 1993 года. Ранее действовавшим отечественным конституциям (в частности, Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924 г., 1936 г., 1977 г. и соответствующим им Конституциям РСФСР 1925 г., 1937 г., 1978 г.) конструкция «прямое действие» была неизвестна, а следовательно, отсутствовала и практика прямого применения норм Основного закона.

Одной из главных причин вышеуказанного положения дел является отсутствие обоснования идеи о необходимости существования самой Конституции. Что подтверждается следующим: вопросы, рассматривающие термин «конституция» в общем смысле, начинают подниматься отечественными государствоведами только в начале XX века. До этого периода российских и зарубежных юристов интересовали вопросы, связанные с определением понятия «закон», соотношением закона и права7, верховенством права8. Более активные размышления о термине «конституция» появляются в начале XX века в трудах Лассаля Ф., Елистратова А. И., Джевелегова А., Стучки П. И., Лазаревского Н. И. и др.

Объяснение указанному феномену дал Б. Н. Чичерин, выделивший причины возбуждения конституционного вопроса: 1) дворяне, лишившись крепостного права, думали этим путем сохранить обломки своих утраченных преимуществ и связать настоящее с прошедшим; 2) либералы желали воспользоваться этим случаем, чтобы с помощью возбужденных страстей провести конституционные идеи; 3) наличие Конституций в соседних государствах, с которыми России приходилось сотрудничать9.

Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье видели, по справедливому мнению Н. В. Витрука10, сущность конституции в общественном договоре, на основе которого утверждались естественные права человека, народный суверенитет, принцип разделения государственной власти на ветви власти в организации и функционировании органов власти и т. д.

И хотя термин «конституция» (вошедший во всеобщее употребление с XVIII в.) рассматривался учеными и ранее, это осуществлялось не в правовом смысле, а в смысле государственного устройства, о чем пишет Георг Еллинек11.

Впоследствии при изучении термина «конституция» мнения большинства правоведов сходились на следующем: он соответствует смыслу выражения «основной закон»12, согласно которому организуется управление государством и регулируются отношения в обществе. Были, безусловно, и иные позиции, где основной акцент делался на классовой сущности конституции и тезисе: конституция — соотношение сил в классовой борьбе , однако в рамках данного исследования подобный подход к рассматриваемому термину не пригоден.

Вторая причина неизвестности отечественной науке «прямого действия» конституции кроется в отсутствии длительное время специализированного органа конституционного контроля, благодаря деятельности которого положения Основного закона находили бы полноценную охрану и защиту.

Третья причина — чрезмерное ведомственное нормотворчество, которое приводило к обесцениванию конституционных норм и нарушению иерархии построения всей системы источников конституционного права, ослаблению авторитета Основного закона.

## Понятие и субъективное право на прямое действие норм конституции

Основываясь на вышеизложенном, наиболее действенной гарантией реализации и обеспечения прав и свобод человека и гражданина является их судебная защита. И хотя порядок реализации самого права на судебную защиту, закрепленного в ч. 1 ст. 46 Конституции, регламентируется рядом нормативно-правовых актов, в частности, Уголовно-процессуальным кодексом, Гражданско-процессуальным кодексом, невозможно не признать его непосредственного действия, исходя из смысла самой статьи Конституции: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод», а также некоторых решений Конституционного Суда, в которых закреплено: 1) допустимые ограничения конституционных прав в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ могут быть введены законодателем только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Право на судебную защиту ни в коем случае не может вступить в противоречие с данными целями и, следовательно, не подлежит ограничению. Более того, личность во взаимоотношениях с государством выступает как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов136; 2) право на судебную защиту является личным, неотчуждаемым правом каждого человека, независимо от наличия у него гражданства какого-либо 3) право на судебную защиту служит необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, и обеспечивается правосудием, признание, соблюдение и защита которого, согласно ст. 2 Конституции РФ — обязанность государства .

Беря за основу распространенные теоретические положения о том, что, во-первых, наличие субъективного права невозможно представить без корреспондирующей ему субъективной обязанности, что, во-вторых, признаком любой нормы права является предоставительно-обязывающий характер, полагаем, что, помимо права на прямое действие Конституции, возможно говорить о субъективной обязанности на прямое действие Конституции, которая отчетливо проявляется в следующих моментах: 1) обязанность прямого использования норм Конституции (в процессе своей деятельности субъекты данного права должны, по возможности прямо ссылаясь на нормы Основного закона, реализовывать свои интересы); 2) обязанность прямого исполнения норм Конституции (субъекты напрямую исполняют конституционно-правовые предписания, что наиболее ярко проявляется в деятельности органов государственной власти, реализующих свои полномочия); 3) обязанность прямого соблюдения норм Конституции (то есть не нарушение предписаний Основного закона, например, если в нем закреплен срок полномочий Президента 6 лет — значит, он не должен быть другим на практике); 4) обязанность прямого применения нормы Конституции (в первую очередь, 137 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года "О правовом положении иностранных граждан в СССР" в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. — 1998. конституционности статьи 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Б. Фишер» // СЗ РФ. — 2002. — № 8. — Ст. 894. пожалуй, это адресовано к органам государственной власти, главным образом к судам). В частности, своим Постановлением от 31 октября 1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» Пленум Верховного Суда Российской Федерации ориентировал суды на применение Конституции как акта прямого действия, закрепив следующие важнейшие положения: «Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности: а) 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; б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей; в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции; г) 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.

В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос в соответствии со ст. 101 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" может быть сделан судом первой, кассационной или надзорной инстанции в любой стадии рассмотрения 139 дела» .

## Организационные формы обеспечения прямого действия конституции

Потребность в обеспечении прямого действия Конституции мерами защиты ее норм возникает в случае уже совершившегося факта нарушения конституционной нормы, который необходимо ликвидировать. С нашей точки зрения, механизм защиты включается тогда, когда охрана «упустила» заранее возможное нарушения.

Основным субъектом в сфере осуществления этой деятельности является Президент РФ, который обязан защищать Конституцию (что вытекает из ч. 1 ст. 82 Конституции, содержащей текст присяги). Глава государства также имеет право посредством согласительных процедур разрешать разногласия между органами государственной власти и приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия федеральной Конституции и законам, международным обязательствам страны или нарушения прав и свобод человека (ст. 85).

Например, Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2001 г. № 132 было приостановлено действие указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 «Об упразднении государственного комитета Республики Ингушетия по связи» и Постановление Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении государственного унитарного предприятия "Управление электрической связи Республики Ингушетия"». Одним из поводов к этому послужило их противоречие пунктам «д» и «и» статьи 71, пункту «г» части 1 статьи 114 и статье 115 Конституции Российской Федерации, статьям 12—14 и 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и статье 11 Федерального закона «О связи»254.

Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1620 было блокировано действие Указа Президента Республики Адыгея от 30 мая 1994 г. № 83 «О мерах по ограничению миграции в Республику Адыгея», т. к. им устанавливался разрешительный порядок приобретения прибывающими в Республику Адыгея лицами права на постоянное и временное место жительства, пребывания и регистрации на территории Республики Адыгея иностранных граждан и лиц без гражданства из республик бывшего СССР, а также утверждены «Положение о порядке приобретения права на место жительства лицами, прибывающими в Республику Адыгея», «Положение о порядке временного пребывания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Адыгея». Данный указ противоречил частям 1 и 2 статьи 19 и части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации, статьям 1, 3 и 5 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 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», в связи с этим его действие было приостановлено255.

Президент РФ может воспользоваться своим правом отмены акта федерального Правительства в случае его противоречия Конституции и федеральным законам (ч. 3 ст. 115). В качестве иллюстрации обратим внимание на Указ Президента РФ от 17 марта 1995 г. № 283 «Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1994 г. № 1402 "О праве использования оружия работниками департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов министерства сельского хозяйства и

"Об учреждении государственного унитарного предприятия "Управление электрической связи Республики Ингушетия""» // СЗ РФ. — 2001. — № 7. — Ст. 627.

Говоря о правовой деятельности по обеспечению прямого действия Конституции, нельзя не отметить, что Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, Федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ (ст. 4 Федерального конституционного закона «О правительстве РФ»).

Правительство вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательства РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (ст. 44 указанного ФКЗ).

Контроль за соблюдением прав и свобод граждан федеральными министерствами и службами, агентствами возложен непосредственно на Правительство РФ (ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»258).

Генеральный прокурор РФ259 (см. Федеральный закон «О прокуратуре», п. 3 ст. 24), в случае выявления несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации, информирует об этом Президента Российской Федерации.

Он же вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ч. 6 ст. 35).

В ч. 1. ст. 10 этого же закона указано, что «в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов».

Принципиальное значение для организации прокурорского надзора за исполнением конституционного законодательства имеет постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П, в котором Суд признал неконституционным опротестование и обращение в суды общей юрисдикции Генеральной прокуратуры РФ и подчиненных прокуратур об отмене не соответствующих Конституции РФ положений конституций и уставов субъектов Федерации, а также иных законов, если это связано с толкованием норм Конституции РФ. В связи с этим представляется исключительно важным другое решение Конституционного Суда РФ — о предоставлении Генеральному прокурору РФ и его заместителям права обращения непосредственно в Конституционный Суд РФ по указанным вопросам260.

Согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»: «Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица

## Государственно-правовая защита прямого действия конституции

Предложенные изменения помогут наиболее полно реализовать человеку и гражданину свое право на прямое действие Конституции РФ. При исследовании соотношения понятий «обеспечение действия Конституции» и «обеспечение прямого действия Конституции» установлено, что они соотносятся как целое и часть, причем последнее необходимо для наиболее полной реализации первого. То есть если не будет обеспечено прямое действие Конституции РФ, то едва ли будет обеспечено действие Конституции вообще. Мы полагаем, что юридическую деятельность по обеспечению прямого действия Конституции представляется возможным рассматривать в качестве связующего элемента между претворением положений Конституции в жизнь и ее дальнейшей реализацией субъектами права.

С нашей точки зрения, система обеспечения прямого действия Конституции — это совокупность взаимосвязанных форм правовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которая направлена на претворение в жизнь правила прямого действия Конституции.

Причем правовую деятельность в форме охраны и защиты прямого действия Конституции осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления. Если брать за основу деление их на виды по характеру компетенции, то представляется возможным вычленить: 1) органы общей компетенции (Президент РФ, Правительство РФ); 2) специальной компетенции (Конституционный Суд РФ). Охрана и защита прямого действия Конституции очень тесно взаимосвязаны между собой. Охрана используется тогда, когда право, возможно, будет нарушено, а защита — когда это нарушение уже произошло.

Следовательно, если исключить охрану, то защита будет невозможна, если исключить защиту, то охрана не будет иметь смысла.

По мнению соискателя, система обеспечения прямого действия Конституции имеет взаимосвязанную иерархическую структуру. Предполагаем это исходя из того, что система органов государственной власти имеет два уровня: федеральный и региональный. Система обеспечения прямого действия Конституции РФ имеет трехуровневую структуру, где первый уровень составляет: правовая деятельность федеральных органов государственной власти (Президента РФ; Федерального собрания РФ; Правительства РФ; Прокуратуры РФ; Судов РФ). Второй уровень — правовая деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации (законодательных, исполнительных, судебных). Третий — правовая деятельность органов местного самоуправления (в частности, само наличие указанных органов является проявлением прямого действия Конституции — гражданину обеспечено право на местное самоуправление).

Система обеспечения прямого действия Конституции представляет собой взаимосвязанную правовую деятельность в форме охраны и в форме защиты прямого действия норм Основного закона. В то же время представляется возможным обратить внимание на особое место Конституционного Суда РФ как специализированного органа конституционного контроля, созданного с целью обеспечения прямого действия Конституции, причем, несмотря на то, что законодательно закреплено только его полномочие осуществлять защиту прямого действия Конституции, этот орган осуществляет фактически и его охрану тоже.

Изложенный вывод позволяет внести предложение о дополнении ст. 3 «Полномочия Конституционного Суда» Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и изложить эту норму в следующей редакции: «В целях защиты и охраны основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации...» и далее по тексту. Представленные изменения конкретизируют направления деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Проанализированный практический материал помог сделать вывод, что обеспечение прямого действия Конституции РФ мерами охраны и защиты имеет важнейшее значение. Это не абстрактная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а вполне конкретная, результатом которой является предотвращение нарушения принципа прямого действия Конституции РФ. Более того, эта деятельность законодательно очерчена и в целом является достаточной и исчерпывающей.

В то же время в самих законах, закрепляющих деятельность рассмотренных органов, нет указаний на необходимость участия их в обеспечении прямого действия Конституции. Наиболее ярким примером является Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации». В частности, ст. 3 «Основные принципы деятельности Правительства РФ» определяет: «Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина». Упущение здесь «прямого действия Конституции», по нашему мнению, следует все же ликвидировать и изложить статью в следующей редакции: «Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства юридических свойств Конституции Российской Федерации: верховенства и прямого действия ее норм, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина»