



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

А.Н. Кокотов*

О ПРЯМОМ ДЕЙСТВИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются проблемные вопросы прямого действия положений Конституции РФ 1993 г. с опорой на имеющиеся теоретические источники по теме и судебную практику. Дано понятие прямого действия Конституции РФ 1993 г. в широком и узком смысле. Прямое действие Конституции в широком смысле представлено как соответствие юридической и фактической конституции, наличие в обществе конституционализма как режима конституционного правления. Прямое действие Конституции в узком смысле определено как использование, соблюдение, исполнение, применение конституционных положений независимо от их конкретизации в отраслевом законодательстве наряду с нормами отраслевого законодательства, а при необходимости — и помимо них. Особое внимание обращено на прямое применение норм Конституции судебными органами. Затронут вопрос о пределах прямого действия конституционных норм, в частности, показано ограничение их регулятивного действия в сфере применения мер юридической ответственности. Раскрыта роль конституционно-судебных органов, и прежде всего — Конституционного Суда РФ, в деле обеспечения прямого действия конституционных норм. Показано значение механизма исполнения конституционно-судебных решений в деле обеспечения прямого действия положений Конституции.

Ключевые слова: судебное правоприменение, Конституционный Суд, пределы прямого действия, государственное гарантирование, прямое действие Конституции, конституционализм, Конституция, исполнение решений, непосредственное исполнение решений, обеспечение исполнения решений.

Двадцатилетний срок действия Конституции РФ 1993 г., хоть он по меркам исторического времени и небольшой, дает основание для вывода о том, что наша Конституция состоялась как работающая правовая, политическая, духовно-культурная основа обеспечения единства страны, ее развития.

Одно из условий эффективности конституционно-правового регулирования — прямое действие Конституции, оговариваемое в ее ст. 15 (ч. 1) и дополненное указанием на непо-

средственное действие прав и свобод человека и гражданина (ст. 18). Однако и без этих положений Конституция по определению в силу своей природы фундамента государственно-общественной жизни, правовой системы имеет прямое действие. С учетом отмеченного, приведенные положения ст. 15 и 18 Конституции продиктованы тем, что прямое действие конституционных норм не задано автоматически и требует надлежащего государственного гарантирования.

© Кокотов Александр Николаевич

* Доктор юридических наук, судья Конституционного Суда Российской Федерации [kokotov_an@mail.ru]

190000, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, д. 1.



Прямое действие Конституции проявляется в возможности непосредственного извлечения из нее управомоченными субъектами заложенных в ней правовых, иных «потребительных стоимостей». Основные юридические способы названного извлечения: использование, соблюдение, исполнение, применение конституционных положений. Соединяясь вместе, они создают «плацдарм» для прямого осуществления в обществе функций Конституции, в том числе не собственно юридических (учредительной, регулятивной, политической, духовно-мировоззренческой и др.) и находят свое конечное выражение в складывании в стране конституционализма как режима конституционного правления¹¹.

Соответствие юридической и фактической конституции, адекватная конкретизация конституционных положений в текущем регулировании, наличие в стране режима конституционализма и есть наиболее яркое фронтальное проявление действия Конституции в качестве непосредственного регулятора общественных отношений.

Конечно, когда говорят о прямом действии Конституции, зачастую в эту категорию вкладывают более узкий смысл, имея в виду, что конституционные нормы способны к применению, исполнению, использованию независимо от их конкретизации в отраслевом законодательстве. Они действуют не только через раскрывающие их содержание нормы отраслевого законодательства, но и наряду с ними, в том числе задавая конституционный контекст отраслевого регулирования, а при необходимости — и вместо них (при неконституционности последних, в случае пробелов отраслевого регулирования)².

¹ О прямом действии Конституции смотри, например: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Сашко, 2000. С. 193–195; Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Государство и право. 2008. № 7. С. 5–15; Кокотов А.Н. Прямое (непосредственное) действие Конституции Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2009. № 1. С. 60–65; Гриценко Е.В. Роль Конституционного Суда в обеспечении прямого действия Конституции в Германии и России // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 14–29.

² О таком действии Конституции в сфере судебного правоприменения смотри, например: Жилин Г.А. Конституция Российской Федерации как источник гражданского и арбитражного процессуального права // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3. С. 12–19; Анишина В.И., Колесникова Т.Н. Особенности судебного правоприменения по вопросам прямого применения конституционных норм // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 34–36; Ершова Е.А. Прямое применение Конституции Российской Федерации к трудовым отношениям // Российское правосудие. 2013. № 9. С. 59–67.

Хрестоматийным стал пример признания Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции положения части первой ст. 47 УПК РСФСР, предоставлявшего лицу, подозреваемому в совершении преступления, право пользоваться помощью защитника лишь с момента объявления ему протокола задержания либо постановления о применении до предъявления обвинения меры пресечения в виде заключения под стражу (постановление от 27 июня 2000 г. № 11-П). Согласно позиции Конституционного Суда, предусмотренное ст. 48 (ч. 2) Конституции право подозреваемого в совершении преступления пользоваться помощью защитника распространяется на него на досудебных стадиях с момента его фактического задержания. Конституционный Суд указал, что впредь до введения федеральным законодателем нового регулирования подлежит применению непосредственно положение ст. 48 (ч. 2) Конституции в его истолковании, данном Конституционным Судом³. Конституционный Суд, таким образом, посредством введения временного регулирования устранил пробел, возникший в результате утраты силы положения УПК РСФСР, признанного неконституционным.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» указано, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности, когда Конституционным Судом выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда, если они в нем указаны (подп. «б» п. 2).

Таким образом, прямое действие конституционных норм заключается, кроме прочего, в подстраховывающем регулировании ими фактических общественных отношений, что в первую очередь важно для защиты конституционных прав граждан.

Прямое действие конституционных норм опирается и на то, что отраслевая конкретизация конституционных положений не исчерпывает в каждый данный момент их богатого

³ О роли Конституционного Суда РФ в выявлении и преодолении правовых пробелов смотри, например: Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 172–194; Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6. С. 6–10.



внутреннего содержания. Содержание конституционных предписаний вовсе не сводимо к совокупности их отраслевых конкретизаций, какими бы развернутыми и точными они не были. Оно не сводимо и к интерпретациям конституционных положений Конституционным Судом, что дает, кроме прочего, Суду основание для уточнения и даже пересмотра своих правовых позиций в будущем.

С учетом этого, следует, к примеру, отметить, что любое основное право всегда существенно шире совокупности его нормативно закрепленных отраслевых проявлений. Оно всегда оставляет возможность собственного распространения на неурегулированные отраслевым законодательством отношения. Так, право на труд (ст. 37 Конституции РФ) не может сводиться к праву на трудовую деятельность по смыслу трудового, гражданского, административного (служебного) законодательства, в частности, оно не может жестко связываться с возрастом возникновения этого права в названных отраслях. Конституционное право на труд принадлежит индивиду с момента распространения на него действия российской Конституции и может им осуществляться со времени появления у него способности к трудовой деятельности в самом широком смысле этого слова.

При этом конституционная модель свободы труда, конечно, предполагает определенное соотношение разных ветвей его нормативной конкретизации (уже сложившихся, складывающихся, потенциальных), ставя в особое положение трудовое (служебное) законодательство как общесистемный фактор конкретизации свободы труда, поскольку именно оно в первую очередь направлено на закрепление социальных гарантий трудовой активности, обеспечивая социальную направленность Российского государства.

Возможность замещения конституционными нормами отраслевых норм не всегда может быть полной и распространяться на все аспекты регулирующего воздействия. Так, например, конституционные нормы не способны служить непосредственной основой применения мер уголовной, административной, гражданской ответственности. Дело в том, что в соответствии с принципом законности каждый случай противоправного поведения должен быть связан с нарушением конкретной юридической нормы.

Сказанное означает не уход Конституции из сферы применения названных видов юридической ответственности, а лишь ограничение содержания ее регулирующего действия. За конституционными нормами остается: 1) направление развития соответствующих разделов

законодательства, охранительно-правовой политики; 2) выражение их духа и принципиальных устоев; 3) проверка конституционности нормативных положений, закрепляющих составы конкретных правонарушений; 4) присутствие в правоприменительной практике в качестве оценочного аргумента ее участников.

Впрочем, в практике Конституционного Суда РФ имелись случаи, когда он выводил непосредственно из Конституции возможность правоприменителей изменять законодательно установленный размер юридических санкций. Так, в Постановлении от 17 января 2013 г. Конституционный Суд указал, что антимонопольные органы и суды в целях вынесения справедливого и соразмерного наказания с учетом имущественного и финансового положения юридического лица, иных имеющих значение для назначения наказания обстоятельств могут на основе требований Конституции и правовых позиций Конституционного Суда снижать для юридических лиц размер предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ штрафа ниже низшего предела. Заметим, что в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях институт ниже низшего предела отсутствует.

Прямое действие конституционных норм в режиме их верховенства невозможно без соответствующего институционального и функционального подкрепления, наиважнейшим элементом которого является деятельность конституционно-судебных органов, примеры которой уже приводились выше.

Конституционно-судебные органы позволяют углублять содержание Конституции, в том числе для нужд непосредственного применения ее положений, обеспечивая их прямое действие в качестве исходных правовых эталонов. Конституционно-судебные органы в известном смысле — являются высшей метрологической инстанцией, хранящей конституционные эталоны и осуществляющей на их основе проверку явлений правовой действительности⁴. Причем конституционно-судебные органы позволяют углублять конституционное содержание с учетом изменяющегося социально-исторического контекста, вливая «новое вино в старые добрые меха».

Подобная позиция сформулирована Конституционным Судом РФ в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П. Она означает не то, что Конституционный Суд при интерпретации Конституции вправе произвольно «приноравливать» ее к политической конъюнктуре,

⁴ Современное общество не может обойтись без правовых эталонов, исходно концентрируемых в конституционных текстах, как оно не может обойтись без эталонов физических величин (времени, веса, др.).



а то, что сохранение в неизменности конституционных положений при существенном изменении социально-исторических условий их действия предполагает с необходимостью изменение их нормативной конкретизации, прежде всего в рамках конституционно-судебного толкования. Таким образом, сохранение в неизменности «духа» Конституции требует порой изменения «буквы» ее интерпретаций. Однако доктрина и практика пока не выработали ясных критериев допустимости изменения конституционных интерпретаций.

В число конституционно-судебных способов обеспечения прямого действия Конституции (с учетом компетенции Конституционного Суда РФ) наряду с толкованием Конституции входят также: конституционно-правовое истолкование поручаемых актов; выявление и устранение несогласованности разных актов, включая устранение правовых пробелов; определение приоритета действия норм, актов; обеспечение баланса конституционных ценностей; уточнение правотворческой компетенции органов власти; конституционно-правовая квалификация тех или иных фактических обстоятельств. Этот список можно продолжать и дальше.

Но в деле обеспечения прямого действия конституционных норм важны не только прерогативы Конституционного Суда, обязательность и окончательность его решений, но и механизм исполнения последних. Такой механизм в нашей стране в целом сформирован и включает, во-первых, правотворческие, правоприменительные действия по непосредственному исполнению судебных решений, а, во-вторых, действия по обеспечению их надлежащего исполнения⁵.

Исполнение решений Конституционного Суда входит в компетенцию соответствующих органов публичной власти, являясь их обязанностью, к тому же обеспечиваемой для ряда случаев принудительными мерами, в том числе мерами ответственности. Сам Конституционный Суд, не обладая полномочиями в области непосредственного исполнения своих решений, включается в пределы собственной компетенции в работу по обеспечению их исполнения.

Механизм исполнения конституционно-судебных решений, конечно, еще далек от оптимальных параметров. Об этом свидетельствует то, что число неисполненных решений меняется, но постоянно довольно высоко. По данным Минюста РФ (на 18 марта 2013 г.) не исполненными остается 40 решений, требующих из-

менения федерального законодательства⁶. По данным Секретариата Конституционного Суда (на это же время) таких решений — 44. Расхождение данных Минюста и Конституционного Суда, не такое уж и значительное, свидетельствует о том, что данные органы используют пока не во всем совпадающие критерии оценки исполненности конституционно-судебных решений.

Здесь многое еще требуется уточнить — так, представляется, что снятие Минюстом с контроля решений Конституционного Суда как исполненных требует согласия на это Конституционного Суда или, как минимум, выработки ясной процедуры взаимодействия Конституционного Суда и Минюста по этому вопросу. Названная процедура может завершаться как выработкой общей позиции Секретариата Конституционного Суда (при необходимости самого Конституционного Суда) и Минюста, так и протоколом разногласий между ними. Даже если взаимодействие Конституционного Суда и Минюста по поводу исполнения конкретных решений Конституционного Суда завершится фиксацией разногласий между ними, то такой итог также вполне позитивен, поскольку служит полем для поиска компромиссов, заставляет стороны унифицировать методики исполнения и оценки исполненности решений Конституционного Суда.

Следует заметить, что приведенные выше данные касаются области законотворческого исполнения решений Конституционного Суда, так или иначе обсчитываемой. Да и законодательство о Конституционном Суде в большей мере регулирует порядок правотворческого исполнения его итоговых решений. Однако область правоприменительного исполнения названных решений (например, надлежащее применение судами позиций Конституционного Суда в конкретных делах) остается пока вне зоны эффективного официального мониторинга. И такой мониторинг не так просто выстроить в силу необычайной широты правоприменительной области, наличия в ней множества не связанных между собой правоприменительных инстанций. Вместе с тем, применительно к области судебного правоприменения, оперативный анализ исполнения решений Конституционного Суда вполне достижим в рамках совместных усилий соответствующих судов при поддержке Минюста. Такая работа сегодня ведется, хотя и требует своего дальнейшего совершенствования.

⁵ Подробнее об этом см., напр.: Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 90–101.

⁶ URL: http://minjust.ru/ru/portal_pravoprimeneniya/monitoring



Конституционно-судебная поддержка прямого действия Конституции включает меры, нацеленные на обеспечение надлежащего исполнения решений Конституционного Суда. Использование таких мер определяется рядом причин.

Во-первых, необходимостью четкого определения для исполнителей режима и содержания исполнительных действий. Так, например, Секретариат Конституционного Суда обязательно готовит по его итоговым решениям заключения о необходимости осуществления дополнительного правового регулирования (в табличной форме) с указанием формата требуемого регулирования и его нормативных сроков. Здесь соответствующая позиция Конституционного Суда конкретизируется именно в плоскости предполагаемых нормотворческих усилий. Заключение Секретариата не обязательно для законодательных, исполнительных органов, но оно доводит до них видение Судом схемы правотворческого исполнения его решения.

На этом направлении определенную обеспечительную роль по отношению к исполнению решений Конституционного Суда играют его решения, принимаемые в порядке отправления конституционного правосудия, что, в общем, стирает жесткую грань между принятием решений и их исполнением. Таковы, например, решения Конституционного Суда о разъяснении ранее принятых им решений. Это также решения иных высших судов, разъясняющие в соответствии со ст. 126 и 127 Конституции порядок применения правовых позиций Конституционного Суда.

Обеспечительный эффект несут в себе решения Конституционного Суда, направленные на подтверждение ранее высказанных им позиций. Такое подтверждение значимо, в т.ч. тогда, когда должным образом не исполняется его прежнее решение. Согласно ст. 47.1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд вправе рассматривать обращения в порядке письменного производства, если оспариваемая норма, ранее признанная неконституционной его постановлением, применена иным судом в конкретном деле, а подтверждение ее неконституционности необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике.

Во-вторых, обеспечительные меры необходимы для создания нормативных, иных условий исполнения решений Конституционного Суда. Так во исполнение постановления Конституционного Суда от 27 марта 2012 г. по делу о проверке конституционности п. 1

ст. 23 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» Президент РФ издал указ от 12 июля 2012 г., которым до внесения соответствующих изменений в законодательство на МИД РФ и ФСО РФ возложил обязанность официального опубликования временно применяемых международных договоров РФ, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и устанавливающих иные правила, чем предусмотрены российским законодательством⁷.

В-третьих, обеспечительные меры необходимы для устранения препятствий к исполнению решений Конституционного Суда. На это направлено, например, внесение органами прокуратуры представлений в соответствующие ведомства об устранении нарушений закона, их обращения в суды с заявлениями об оспаривании нормативных актов. Сам Конституционный Суд вправе обращать внимание органов, исполняющих его решения, на имеющиеся тут проблемы, высказывать рекомендации.

К числу значимой обеспечительной меры исполнения решений Конституционного Суда относится осуществление Минюстом РФ мониторинга правоприменения в Российской Федерации, в том числе в целях исполнения решений Конституционного Суда⁸.

В завершение отмечу, что прямое действие Конституции зависит, конечно, не только от деятельности Конституционного Суда, от того, что думают о Конституции и как к ней относятся конституционные судьи (вообще носители верховной власти), от качества исполнения конституционно-судебных решений, но и от готовности всех нас следовать ее положениям, относиться к ней как к значимому канону гражданской (мирской) веры и правового порядка.

А это вводит проблематику прямого действия Конституции в цивилизационное измерение, настраивающее на поиск, выделение в обществе опорных групп конституционализма. Тех групп, которые не только знают о существовании Конституции, ее содержании, но готовы непосредственно оживать ее положения, осуществляя собственные и общесоциальные интересы, способны давать решительный отпор тем, кто покушается на Конституцию.

⁷ К настоящему времени данная позиция Конституционного Суда реализована законодателем в Федеральном законе от 25 декабря 2012 г. № 254-ФЗ.

⁸ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657.

**Библиография:**

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М.: Сашко, 2000.
2. Анишина В.И., Колесникова Т.Н. Особенности судебного правоприменения по вопросам прямого применения конституционных норм // Российская юстиция. — 2013. — № 9. — С. 34–36.
3. Гриценко Е.В. Роль Конституционного суда в обеспечении прямого действия Конституции в Германии и России // Журнал конституционного правосудия. — 2013. — № 1. — С. 14–29.
4. Ершова Е.А. Прямое применение Конституции Российской Федерации к трудовым отношениям // Российское правосудие. — 2013. — № 9. — С. 59–67.
5. Жилин Г.А. Конституция Российской Федерации как источник гражданского и арбитражного процессуального права // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 3. — С. 12–19.
6. Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. — М.: Норма, 2010. — 544 с.
7. Кокотов А.Н. Прямое (непосредственное) действие Конституции Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. — 2009. — № 1. — С. 60–65.
8. Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2013. — № 5. — С. 90–101.
9. Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. — 2009. — № 6. — С. 6–10.
10. Эбзеев Б. С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Государство и право. — 2008. — № 7. — С. 5–15.

References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'. — M.: Sashko, 2000.
2. Anishina V.I., Kolesnikova T.N. Osobennosti sudebnogo pravoprimeneniya po voprosam pryamogo primeneniya konstitutsionnykh norm // Rossiiskaya yustitsiya. — 2013. — № 9. — S. 34–36.
3. Gritsenko E.V. Rol' Konstitutsionnogo suda v obespechenii pryamogo deistviya Konstitutsii v Germanii i Rossii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2013. — № 1. — S. 14–29.
4. Ershova E.A. Pryamoe primeneniye Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii k trudovym otnosheniyam // Rossiiskoe pravosudie. — 2013. — № 9. — S. 59–67.
5. Zhilin G.A. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii kak istochnik grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessual'nogo prava // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2008. — № 3. — S. 12–19.
6. Zor'kin V.D. Sovremennyi mir, pravo i Konstitutsiya. — M.: Norma, 2010. — 544 s.
7. Kokotov A.N. Pryamoe (neposredstvennoe) deistvie Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Ustavnogo Suda Sverdlovskoi oblasti. — 2009. — № 1. — S. 60–65.
8. Kokotov A.N. Ispolnenie reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2013. — № 5. — S. 90–101.
9. Tumanov D. K voprosu o primeneni Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii v sluchae probelov v prave, a takzhe o roli Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v vyyavlenii takikh probelov // Arbitrazhnyi i grazhdanskiy protsess. — 2009. — № 6. — S. 6–10.
10. Ebzeev B.S. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: pryamoe deistvie i usloviya realizatsii // Gosudarstvo i pravo. — 2008. — № 7. — S. 5–15.

Материал получен редакцией 1 октября 2013 г.