

Прямое действие Конституции: от правовой теории к практике

Пимонов В.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры юридической психологии Московского городского психолого-педагогического университета (p_vlad70@mail.ru)

В статье анализируется принципа прямого действия Конституции РФ в контексте правоприменительной деятельности, связанной с защитой прав и свобод человека и гражданина, рассматриваются существующие в теории подходы к определению прямого действия Конституции, анализируются возможности реализации данных подходов в практической деятельности.

В качестве гипотезы было выдвинуто предположение практической невозможности применения судами и органами власти прямого действия Основного закона России до тех пор, пока не получат серьезной идеологической поддержки и социальной защиты как сам принцип прямодействия, так и должностные лица органов власти, которые обязаны руководствоваться данным принципом в повседневной деятельности.

По результатам проведенного исследования сделан вывод, что принцип прямого действия, гарантируя соблюдение личных, политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина, ориентирует общество на такие перемены, вследствие которых человек из пассивного субъекта превращается в активного участника построения правового государства.

Ключевые слова: Конституция РФ, Основной закон, прямое действие Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина.

Важным событием для нашей страны, которое будет отмечаться 12 декабря, является 20-летие принятия Конституции Российской Федерации. Знаменательна эта дата потому, что в Основном законе удалось воплотить наиболее передовые идеи как отечественной юриспруденции, так и мировой правовой мысли. Одной из таких идей наиболее важной является конституционная охрана личных, политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина и гарантированность их прямым действием Конституции.

Следует отметить, что ни Конституция РСФСР 1978 г., ни Конституция РСФСР 1937 г., ни более ранние конституции России (1918 и 1925 гг.) принцип прямого действия не закрепляли.

Согласно ч. 1 ст. 15 Основного закона «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» [1].

В правовой теории среди разных подходов к определению прямого действия Конституции выделяются два наиболее разработанных:

- концепция прямого применения Основного закона;
- прямое действие Конституции как социальный заказ.

Рассмотрим их с позиций правовой практики.

Концепция прямого применения Основного закона

Согласно данной концепции под прямым действием Основного закона предлагается понимать применение органами исполнительной власти и судами конкретных конституционных положений посредством ссылки на них в правоприменительных решениях [2].

К сожалению, совершенно напрасны ожидания ученых, признающих за таким подходом эффективность. Ведь применение принципа прямого действия – это верный способ непрерывной и безоговорочной защиты абсолютно всех конституционно провозглашенных благ человека и гражданина. А это значит, что во имя достижения государственных целей, пусть даже и благих, направленных на защиту определенной части населения, нельзя поступаться интересами других граждан страны, дабы угодить так называемой политической элите, скрывая явный произвол за ширмой правовой демагогии.

Однако в России многократно случалось так, что в угоду каких-либо политическим силам, а иногда и просто в реформаторском пылу, зачастую впопыхах принимались федеральные законы, в которых создававшаяся жизненная ситуация не получала адекватного регулирования. В результате вроде бы из благих намерений и под предлогом защиты конституционно значимых ценностей явно нарушались предусмотренные Основным законом страны права многих тысяч граждан.

Например, в рамках законодательных реформ, направленных на защиту прав несовершеннолетних, Президент РФ, стремясь обеспечить защиту детей от сексуального и иных форм насилия, в июле 2010 г. внес в Государственную Думу законопроект, которым предусматривалось введение в Трудовой кодекс РФ правовых норм, устанавливающих запрет на работу в сфере образования, воспитания и развития несовершеннолетних в отношении лиц, имеющих (имевших) судимость, подвергавшихся уголовному преследованию за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, истязание, если они были совершены в отношении малолетних и несовершеннолетних, а также за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления, за изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних [3].

Такие изменения в законодательство были явно нужны, они были согласованы с положениями Конвенции о правах ребенка, в соответствии с которой во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов ребенка (п. 1 ст. 3); государство обязано принимать все необходимые законодательные, административные, социальные и

просветительские меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке (п. 1 ст. 19) [4]. Кроме того, президентский законопроект был обусловлен имевшими место вопиющими фактами преступных посягательств на несовершеннолетних со стороны некоторых педагогических работников, трудоустроившихся в образовательные учреждения благодаря несовершенству законодательства.

Однако депутаты Государственной Думы РФ президентскую модель законопроекта «доработали» и явно переусердствовали. В результате был принят федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс РФ, в соответствии с которыми был установлен пожизненный и безоговорочный запрет на любую работу (от уборщицы до директора) в сфере образования, воспитания и развития несовершеннолетних в отношении лиц, которые когда-либо (независимо от срока давности) привлекались к уголовной ответственности (даже без факта осуждения), а также в отношении ранее осуждавшихся, в том числе за преступления небольшой тяжести, многие из которых уже декриминализованы. Данный запрет был распространен и на работников сферы образования, уголовные дела в отношении которых еще не окончены производством и, следовательно, вина которых не была установлена. При этом перечень преступлений, факт привлечения к уголовной ответственности за совершение которых является основанием для увольнения, был расширен до размеров почти всего Уголовного кодекса РФ, куда попали и преступления, совершенные по неосторожности [5].

Результатом данных законодательных новелл явилось увольнение десятков тысяч граждан. В своем преимуществе это были сторожа, уборщицы, повара и прочий обслуживающий персонал детских учреждений.

Судами общей юрисдикции за три года существования данного закона было рассмотрено более 83 тысяч гражданских дел, связанных с его применением. И ни в одном случае вопреки явной неконституционности этого нормативного акта не применялось прямое действие Конституции РФ! Скорее наоборот. В правоприменительной деятельности органов исполнительной и даже судебной власти данное свойство либо вовсе игнорируется, либо воспринимается как абстрактное правовое излишество, для реализации которого необходим отдельный правовой акт, определяющий весь механизм приведения в прямое действие конституционных норм.

Выходит, что понимание прямого действия Основного закона как применение органами исполнительной власти и судами конкретных конституционных положений посредством ссылки на них в правоприменительных решениях будет выглядеть скорее утопическим, нежели реальным до тех пор, пока не получат серьезной идеологической поддержки и социальной защиты как сам принцип прямодействия, так и должностные лица органов власти, которые обязаны руководствоваться данным принципом в повседневной деятельности.

Без указанных поддержки и защиты для применения прямого действия Конституции РФ судья должен обладать не только юридическим образованием, но и мужеством.

Прямое действие Конституции как социальный заказ

Сторонники данного подхода к определению и пониманию прямодействия подчеркивают, что прямое действие Конституции РФ означает, в первую очередь, не применение, а реализацию норм Основного закона, т. е. их исполнение и соблюдение [6].

Здесь, в первую очередь, надо понять, что от многолетних бездейственных государственных деклараций о защите личности конституционный принцип прямого действия, гарантируя соблюдение личных, политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина, ориентирует общество на перемены, вследствие которых человек из пассивного субъекта превращается в активного участника построения правового государства.

Согласно этому подходу любой человек, конституционные права которого нарушены федеральным законом, вправе требовать от правоприменительных органов восстановления нарушенного права. Иными словами, прямодействие предстает в роли социального заказа, социальной потребности.

И такие примеры мы можем наблюдать практически ежедневно. Так, по данным, размещенным на сайте Конституционного Суда РФ, только за 9 месяцев 2013 года граждане направили в Конституционный Суд РФ 12 418 обращений. По результатам рассмотрения многих обращений был признан не соответствующим Конституции РФ целый ряд нормативно-правовых актов, включая законы федерального уровня.

Так произошло и с упоминавшимся выше федеральным законом, которым был установлен пожизненный и безоговорочный запрет на педагогическую деятельность и любую другую работу в сфере образования, воспитания и развития несовершеннолетних в отношении лиц, которые когда-либо привлекались к уголовной ответственности в том числе за преступления небольшой тяжести, многие из которых уже декриминализированы.

Признавая неконституционность ряда положений названного законопроекта, в своем постановлении Конституционный Суд подчеркнул, что «при допустимости ограничения права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают основное содержание соответствующих конституционных норм» [7].

Таким образом, закрепленный принцип прямого действия Конституции, обусловленный социальной потребностью защиты гарантированных Основным законом прав и свобод человека, стал важнейшим инструментом в построении правового государства.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ, 26.01.2009, N 4, ст. 445.
2. Венгеров А. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты // *Общественные науки и современность*. 1995. № 5. С. 48–55.
3. Проект № 408064-5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 22¹ Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"» // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ: <http://www.duma.gov.ru>
4. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // *Сборник международных договоров СССР*, выпуск XLVI, 1993.
5. Федеральный закон от 23.12.2010 N 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 22.1 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и Трудовой кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.12.2010, N 52 (ч. 1), ст. 7002.
6. Ряховская Т.И. Действие Конституции Российской Федерации // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: научно-теоретический и прикладной журнал*. Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. VI. С. 171–173.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 N 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы»// Собрание законодательства РФ, 29.07.2013, N 30 (часть II), ст. 4189.

The direct effect of the Constitution: from law theory to practice

Pimonov V.A., PhD in Law, Associate Professor, Chair of Legal Psychology, Moscow State University of Psychology and Education (p_vlad70@mail.ru)

In this paper, we analyze the principle of direct effect of the Constitution of the Russian Federation in the context of law enforcement activities related to the protection of the rights and freedoms of man and citizen, consider existing theoretical approaches to determining the direct effect of the Constitution, as well as analyze the feasibility of these approaches in practice.

As a hypothesis, we suggested practical impossibility of using of the Principal Law of Russia by the courts and authorities of direct action, until the principle of direct-acting, and officials of the government, which must be guided by this principle in everyday activities, get serious ideological support and social protection.

According to the results of the study, we concluded that the principle of direct effect guarantees the personal, political and socio-economic rights and freedoms of man and citizen, focuses society on such changes, due to which a person is transformed from a passive subject into an active participant of building a legal state.

Keywords: Russian Constitution, Principal Law, direct effect of the Constitution, rights and freedoms of man and citizen.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ)// Sobranie zakonodatel'stva RF, 26.01.2009, N 4, st. 445.
2. *Vengerov A.* Prjamoe dejstvie Konstitucii: pravovye, social'nye, psihologicheskie aspekty // *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. 1995. № 5. S. 48–55.
3. Proekt № 408064-5 «O vnesenii izmenenij v Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii i stat'ju 221 Federal'nogo zakona "O gosudarstvennoj registracii juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej"» // oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija RF: <http://www.duma.gov.ru>
4. Konvencija o pravah rebenka (odobrena General'noj Assambleej OON 20.11.1989) // *Sbornik mezhdunarodnyh dogovorov SSSR, vypusk XLVI, 1993.*
5. Federal'nyj zakon ot 23.12.2010 N 387-FZ «O vnesenii izmenenij v stat'ju 22.1 Federal'nogo zakona "O gosudarstvennoj registracii juridicheskikh lic i

individual'nyh predprinimatelej" i Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 27.12.2010, N 52 (ch. 1), st. 7002.

6. *Rjahovskaja T.I.* Dejstvie Konstitucii Rossijskoj Federacii // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki: nauchno-teoreticheskij i prikladnoj zhurnal. Tambov: Gramota, 2011. № 8 (14): v 4-h ch. Ch. VI. C. 171–173.
7. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18.07.2013 N 19-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 13 chasti pervoj stat'i 83, abzaca tret'ego chasti vtoroj stat'i 331 i stat'i 351.1 Trudovogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svjazi s zhalobami grazhdan V.K. Barabash, A.N. Bekasova i drugih i zaprosom Murmanskoy oblastnoj Dumy»// Sobranie zakonodatel'stva RF, 29.07.2013, N 30 (chast' II), st. 4189.