

Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты

Проблема в интерьере эмоций

Конституция Российской Федерации содержит ряд принципиальных отличий от предыдущих Основных законов. Одно из них — ее прямое действие. Это означает, что впервые у суда, органов исполнительной власти появилась возможность на законной основе применять нормы Конституции для решения конкретных споров, использовать эти нормы для издания обоснованных управленческих актов, рассмотрения жалоб и заявлений граждан. Нормы Конституции — это право наиболее высокой пробы, воплотившее достижения отечественной и мировой юридической мысли, кристаллизированный политико-правовой опыт человечества в его демократических устремлениях, особенно в части прав и свобод граждан. И уже необязательной становится во всех случаях ссылка на иной закон, которого может и не быть в современный переходный период. Если норма Конституции восполняет этот пробел, годится для решения того или иного спора, то этого достаточно: правовой фундамент под здание социального решения подведен.

Указанное свойство нынешней Конституции непривычно, образует в политической, правовой, психологической культуре общества некий новый феномен, который встречает непонимание и даже сопротивление как у некоторых ученых, так и у многих граждан.

Наиболее распространенное возражение сводится к следующему. Конституция слишком абстрактна, она содержит принципы, общие положения, которые, для того чтобы воплотиться в жизнь, должны быть конкретизированы в других законах, наконец, в инструкциях, где бы все было расписано в деталях «от» и «до», как и что делать. А Конституция хороша для заявлений, деклараций, поучений, но никак не для практического использования в рутинных спорах и делах.

И невдомек таким сомневающимся, что прямое действие Конституции, вовсе, разумеется, не исключающее бурной законотворческой деятельности,— это не некое архитектурное излишество, а большое завоевание демократической России. Может быть, не менее важное демократическое и гуманистическое завоевание, чем частная собственность,— презумпция невиновности, свобода массовой информации, защита интеллектуальной собственности и многое другое.

Именно в таком качестве Конституция превращается в мощный практический инструмент воздействия на конкретные общественные отношения, поведение людей, деятельность их разнообразных объединений. Она становится юридическим ресурсом в современных трудных условиях законотворчества и правоприменения.

Прямое действие Конституции — это еще и стимул активности граждан в политико-правовой и социально-экономической сферах. Теперь каждый может

Венгеров А. Б.— доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московской государственной юридической академии.

научиться использовать наиболее выгодно положения Конституции для защиты своих законных интересов, прав и свобод. И не надо теперь пассивно ждать, что будет написано в той или иной инструкции. Говоря образно, носить Конституцию в кармане — это весьма практично. Конституция становится важным правовым подспорьем гражданину, когда он попадает в житейские или служебные экстремальные ситуации.

Обобщенное закрепление в Конституции новых условий жизнедеятельности российского общества, возможность у граждан конституционно судиться, жаловаться, защищаться — это новый этап политико-правового развития России. От правового унылого и всем надоевшего конституционного формализма, порой демагогического прикрытия фактического произвола, незащищенности, особенно в сфере прав и свобод человека, к яркому, иногда жесткому, конституционному прямодействию — такой становится основная характеристика нового этапа. Но, к сожалению, это еще и новое поле социальной борьбы. Ибо прямое действие Конституции означает по большому историческому счету формирование фундамента правового государства, полномасштабной реализации прав и свобод граждан, а с этим, увы, не все политические силы ныне соглашаются. И для утверждения нового качества Конституции необходимы мощная социальная, идеологическая, научная и иная поддержка и защита. Иначе Конституция просто не работает.

Веление времени

Но почему именно сейчас в России появились и потребность, и возможность придать Конституции свойство прямого действия? Можно, конечно, не углубляясь в исследование социальных причин, сослаться на формальные требования, содержащиеся в самой Конституции, только вряд ли такой позитивистский подход будет достаточным. Именно социальный анализ позволяет понять всю глубину правовых перемен и потребность в этих переменах, осуществляемых в России.

Прежде всего происходит качественное изменение всей политической и экономической системы. Сердцевина этих изменений — превращение человека из пассивного объекта приложения целей и усилий тоталитарного государства в субъекта либерально-демократической государственности. Отчуждение от государства, неприятие большинством населения власти и права как порождения этой власти, принудительное исполнение множества обязанностей, стереотип приоритета государственных интересов в отношениях личность—государство, словом, все то, что раньше превращало человека в подданного, в «винтике», сменяется ныне становлением гражданина, политически свободного, активного участника жизнедеятельности общества. И правовая система медленно, противоречиво, пока еще сохраняя реликты прошлого, поворачивается к этим новы!, условиям жизнедеятельности российского общества, к обеспечению новой роли гражданина. Прямое действие Конституции, где наиболее ярко закрепляется и выражается новая схема отношений личности и государства (приоритет прав и свобод гражданина, государство как гарант и обеспечивающий механизм этих прав и свобод), как раз и ориентирует общество на перемены, на жизнедеятельного, активного, предприимчивого и в этом смысле законопослушного гражданина., а никак не на социального иждивенца.

В духовной сфере, в правосознании, в мировосприятии прямое действие Конституции также выполняет роль «мотора», преобразователя. Десятилетиями насаждавшееся утопическое общественное сознание через мифологический этап устремляется ныне к сознанию рациональному, деятельному, побуждающему. А в нравственной сфере возврат к доброму и разумному религиозному ядру моральных заповедей и начал, которые содержатся не только в православии, но и у всех религиозных систем, также находит опору в Конституции.

Еще один объективный фактор, порождающий прямодействие Конституции, — это современное состояние законодательства. Знаменую и венчая перемены в

правовой системе, Конституция становится резервом, который приводится в действие, когда конкретная власть, особенно судебная, сталкивается с противоречиями правовых актов, с реликтами предыдущей правовой системы. И в таких случаях отсылка к норме Конституции, ее непосредственному применению объективно возможна и полезна.

Действительно, в законодательстве постсоциалистической России пока еще отсутствуют необходимые законы, существуют правовые пробелы, разрушены привычные правовые стереотипы.

Наконец, социальный заказ на прямое применение Конституции идет еще и от потребности стабилизации общества, повышения правовой и политической культуры, авторитета и роли правоохранительных органов, устранения социальной неопределенности.

Возникают и новые ситуации, которые не находят адекватного регулирования в федеральных законах. Так, события в Чечне — не что иное, как вооруженный мятеж, который, казалось бы, как форма правонарушения ушел в далекое прошлое (Кронштадтский мятеж, Антоновский мятеж на Тамбовщине начала 20-х годов). В случаях массовых беспорядков, антиправительственных выступлений законодательство предусматривает лишь введение чрезвычайного положения, а на случай войны — военного положения. В Конституции указано также и использование вооруженных сил за рубежом. И все! Понятие мятежа в законодательстве отсутствует.

И в данном случае неопределенность с правовой оценкой событий в Чечне отразилась на действиях федеральных вооруженных сил, на освещении этих событий в средствах массовой информации. Здесь же незаменимой была как раз опора на Конституцию.

Действительно, п. 1 статьи 15 устанавливает высшую юридическую силу Конституции, ее прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации. А возможность применения Конституции в отличие от ее соблюдения, исполнения, использования (о соблюдении Конституции говорится в п. 2 статьи 15), в современной научно-юридической трактовке означает следующее.

Применение допускает властно-принудительные, даже насильственные способы и приемы, разумеется, на законной основе и в установленных юридических формах и процедурах, для восстановления конституционного порядка, сохранения целостности государства, ликвидации незаконных вооруженных формирований и т. п. Применение — как властный, принудительный в необходимых случаях способ реализации права, как прерогатива государственного органа, должностного лица, представителя власти действовать в рамках своей компетенции,— также характеризует прямое действие Конституции. Государственный орган, суд, наделенные властными полномочиями, могут выбрать конституционную норму (как основу для принятия государственного решения и рассмотрения спора), используя ее свойство непосредственного действия, могут запустить соответствующий принудительный механизм, в том числе и «силовой». Прямое действие Конституции отныне становится составным элементом применения права.

Статья 18 Конституции усиливает эту теоретическую характеристику Основного закона в его «применительном» свойстве. Она провозглашает, что права и свободы человека и гражданина являются «непосредственно действующими».

Важнейшее новшество! Отныне право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на собственность и многие другие социальные и индивидуальные блага и ценности опираются непосредственно на Конституцию. И доставать ее почаще из кармана — читать! — можно и нужно во многих ситуациях.

«Жилище неприкосновенно» — гласит, например, статья 25. И это означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Отныне даже комендант общежития — любитель проверять

кто кого, когда я зачем посещает — не может самовольно войти в комнату: он нарушит положение Конституции.

П. 3 статьи 19 гласит: «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации». И поэтому антиконституционны отныне объявления типа тех, которые дает биржа труда «Триза» в средствах массовой информации: требуются начальник юридического отдела — мужчина, агент по приобретению акций приватизируемых предприятий — мужчина, секретарь-референт — женщина, главный бухгалтер — женщина, начальник отдела деловых бумаг — мужчина и т. д. Разумеется, сама администрация решает, кого принимать на работу, но публично ограничивать права по принципу пола неконституционно. Провозгласив равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, российское общество еще не научилось реализовывать непосредственно на практике это конституционное равенство.

«Запрещается создание и деятельность общественных объединений, — устанавливает статья 13 Конституции, — цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». И это значит, что соответствующие органы, в частности Министерство юстиции РФ, могут и должны отказывать в регистрации подобным объединениям или прекращать их регистрацию.

Однако не все учитывают новое качество Конституции и часто ссылок на отсутствие конкретного закона о борьбе с фашизмом, на то, что это понятие юридически не раскрыто, не закреплено, скрывают попросту свое нежелание бороться с отвратительными проявлениями фашизма. Именно Конституция фиксирует социально опасные проявления экстремизма и фашизма, дает основание действовать — и ее в данном случае надо применять непосредственно и прямо.

Частная жизнь, альтернативная гражданская служба, свобода передвижений, выбор места жительства, достоинство личности, равенство перед законом и судом и многие другие другие жизнеобеспечивающие блага — все это предмет непосредственного, прямого действия Конституции.

И, наконец, существует еще одно формальное требование прямого действия, конституционных норм: в области государственного устройства, состава Федерации, компетенции государственных органов, организации и деятельности Конституционного суда, в области использования права законодательной инициативы, а также по вопросам деятельности иных государственно-правовых институтов.

Стоит также подчеркнуть, что реализация формальных, т. е. закрепленных в Основном законе требований применять напрямую Конституцию, особенно в сфере прав и свобод граждан, имеет и большую международную традицию.

Например, статья XIV Конституции США, в частности, фиксирует правило: «ни один штат не может лишить какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры, либо отказать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите законов». И это непосредственное конституционное требование «надлежащей правовой процедуры» стало повсеместной практикой прямого применения Конституции, мощным барьером на путь произвола, беззакония, превратилось в неумолимую судебную проверку законности действий властей, касающихся жизни, свободы, собственности гражданина.

Нормативна ли Конституция?

Прямое действие Конституции опирается на характер самих конституционных норм. В сущности, они ничем не отличаются от иных правовых норм, содержащихся в других нормативных актах. Та же структура — условие применения, само правило, ответственность, обеспечивающая исполнение, та же

необходимость процедуры, та же потребность в наличии социальных механизмов исполнимости. Разве что значительно большая обобщенность, охват наиболее важных, распространенных, массовидных общественных отношений. Да еще и описательный, а не предписывающий характер большинства конституционных норм, особенно в сфере прав и свобод гражданина. Но еще Н. Коркунов, известный дореволюционный ученый-юрист, отмечал, что таково вообще свойство права. Указание в тексте нормативного акта на то, что государственные органы или должностные лица «делают» вместо указания на то, что они «должны делать», придает намного большую обязательность праву. По крайней мере так это воспринимается психологически.

Например, в Конституции Российской Федерации в ряде статей не предписывается Президенту, что он должен делать, а описывается, что он делает — при вступлении в должность приносит народу присягу, назначает Председателя Правительства и т. д. Это усиливает и престиж Президента, и обязательность его акций.

Юридическое обеспечение исполнения конституционных норм — указание на санкции за нарушения — реализуется путем размещения этих санкций в уголовном, административном, гражданском законодательстве, в иных отраслях российского законодательства.

Словом, нормативность — важное социальное качество Конституции. Именно это свойство конституционных норм — их традиционное, хотя и специфическое, правовое содержание — позволяло судебным органам и в прошлом применять их непосредственно, напрямую для решения конкретных дел, несмотря на то, что в Конституции 1936 года об этом не говорилось. Отдельные судьи, измученные безысходностью, правовыми тупиками, не находя иных путей для защиты прав граждан, решались и на отсылку к статьям Конституции. Но как же редко это случалось! В 1969 году в журнале «Советское государство и право» (№ 10) я опубликовал статью о применении конституционных норм судебными органами СССР. Переворотив тогда судебную практику за много лет, я все же обнаружил несколько случаев прямого применения Конституции.

Знаменитое дело Мартынюка, рассмотренное в 1940 году и ставшее вначале судебным прецедентом, а затем породившее институт обязательств, вытекающих из спасения социалистического имущества, опиралось непосредственно на статью 131 Конституции СССР 1936 года. В ней предписывалось беречь социалистическую собственность, а Мартынюку как раз и был причинен ущерб (он получил ожоги), когда бросился спасать имущество горящего ресторана. Суд решил, что этот ущерб Мартынюку должен быть возмещен. В другом случае суд, удовлетворивший требования работника об оплате по количеству и качеству труда, сослался на статью 118 Конституции. В имущественном споре, связанном с определением правового положения имущества — колхозный ли двор или хозяйство рабочего,— суд сослался на ч. 2 статьи 7 Конституции. В двух случаях право личной собственности защищалось ссылкой на статью 10 Конституции. И, наконец, в некоторых случаях нарушение права на защиту устанавливалось путем сопоставления конкретных обстоятельств дела с гарантиями, предусмотренными статьей 111 Конституции СССР 1936 года. Но, повторяю, это были все же единичные случаи, и прямого действия Конституции в 30—50-е годы, за редким исключением, не наблюдалось. А как была велика в этом потребность! Сколько сломанных судеб людей можно было бы предотвратить, какой бы это был барьер на пути произвола!

Негативному состоянию общественной жизни на том этапе способствовала и позиция юридической науки, угодливо обосновывавшая и оправдывавшая любые антидемократические, антигуманистические «изобретения» творцов социалистической правовой системы.

Одни ученые стали обосновывать весьма специфичный характер Конституции. Мол, хотя Конституция — и нормативный акт, но нормы, которые она содержит,—нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-характеристики и т. п.

Другие стали утверждать, что нормы Конституции «конкретных правовых» отношений не порождают, а создают так называемые общерегулятивные правоотношения, некие «правовые состояния», в лучшем случае являющиеся лишь предпосылкой для конкретных правовых отношений. И, следовательно, в каждом отдельном споре о правах и свободах гражданина нельзя ссылаться непосредственно на нормы Конституции, не следует судам сопоставлять эти нормы и иные нормативные акты, даже если последние противоречат Конституции. Действует в конкретном споре не Конституция, а иной нормативный, в том числе подзаконный, акт. Вот одна из цитат того времени: «Только тогда права и свободы, провозглашенные в Конституции, «в полной мере» приобретут характер субъективных прав граждан, когда они будут конкретизироваться в текущем законодательстве».

Разумеется, только теперь, по прошествии десятилетий, с учетом нового исторического опыта и юридического знания видно, что так называемые концепции «общих» и «конкретных» правоотношений применительно к Конституции были не чем иным, как своеобразным научным оправданием бездействий Конституции, ее камуфляжной роли юридического фасада, за которым в конкретных правовых отношениях творилось прямо противоположное тому, что обещали «общие правоотношения».

Например, конституционное право на свободу слова порождало лишь «общие правоотношения», а конкретное правоотношение ограничивалось цензурой, многочисленными контролирующими органами, репрессивным аппаратом, словом тем, что не позволяло свободе слова существовать фактически!

Разумеется, авторы «общерегулятивных» концепций исходили из добрых намерений, пытаясь как-то уменьшить разрыв между формализмом социалистических конституций сталинского и брежневского толка и фактическим правовым нигилизмом. Но, по существу, эти юридические конструкции сыграли социально негативную роль.

Даже в том случае, когда в Конституцию СССР 1977 года прорвалась живая норма о праве гражданина обратиться в суд с жалобой на чиновника, нарушающего права гражданина (ч. 2 статьи 58), бюрократия сумела на десятилетия затормозить ее действие, не установив порядка осуществления этого права. А. Л. Брежнев, вдруг осознав, что этак гражданин и на него сможет подать в суд, сетовал тогдашнему министру юстиции: «Что ж это вы, юристы, так меня подвели, не объяснили, что это значит». Но бюрократия поняла все значительно быстрее чем ее политический лидер, и успешно перевела это право в разряд «общерегулятивного», записав в другом нормативном акте, что ч. 2 статьи 58 Конституции действует только в случаях и порядке, предусмотренных законом. А поскольку закон все не принимался, порядок не устанавливался, важнейшая норма Конституции оказалась в далеком «запаснике».

Но разве, вообще, нет ограничений в прямом применении конституционных норм? — спросит и сейчас иной скептик.

Исключения из прямого действия Конституции действительно имеются, но они устанавливаются самой Конституцией. Например, в статье 49, в которой определена презумпция невиновности: каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Значит, установление виновности может быть осуществлено только в порядке, определенном федеральным законом.

Вообще, некоторое число ограничений, установленных самой Конституцией, касается именно процедур реализации права, прежде всего уголовного. Конституция закрепляет связь между процессуальным и материальным правом особенно в сфере личной безопасности, свободы, собственности. Если же о федеральном законе, устанавливающем конкретную процедуру, в Конституции одговаривается, то в зависимости от конкретных обстоятельств дела можно при приме-

нении Конституции использовать существующие процедуры (гражданское, уголовное, административное, конституционное судопроизводство).

В некоторых случаях Конституция сама указывает на конституционный федеральный закон или федеральный закон, который должен развивать ее положения, конкретизировав их, но это вовсе не означает, что без этого федерального закона нормы Конституции не действуют.

И опять же в этой области следует учитывать юридический опыт других стран, где существует примерно такое же положение. Так, многие нормы Конституции США — это нормы прямого действия, но в ряде статей указывается, что Конгресс имеет право исполнять их путем принятия соответствующего законодательства. Это, в частности, касается некоторых вопросов избирательного права, но не только.

Ограничения непосредственного применения Конституции могут устанавливаться в России также в условиях чрезвычайного положения. Однако некоторые права и свободы не могут быть ограничены даже в этих условиях.

За исключением указанных ограничений Конституция может применяться непосредственно — перед ней широкое пространство жизнедеятельности российского общества, особенно в сфере прав и свобод.

Формы и способы

Ключевым является и вопрос о формах и способах применения Конституции, особенно для судебных органов. С учетом прошлого опыта, нынешнего социального прозрения отчетливо видны две основные формы прямого применения Конституции: Конституционным судом, имеющим для этого соответствующую процедуру, и другими правоприменительными органами, в том числе обычными судами.

Если в деятельности Конституционного суда Конституция выступает как объект толкования, разъяснения, как образец для сопоставления с обычным законом, иным правовым актом, словом, для объяснения права, то во втором случае Конституция — это основа разрешения конкретного спора.

Действительно, непосредственное применение конституционных норм в области прав и свобод граждан начал обеспечивать Конституционный суд. В одном из последних его постановлений (по делу о проверке конституционности ч. I и II статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гр. Л. Н. Ситаловой от 25 апреля 1995 года) говорится: «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов и статьи 27 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющей право свободно выбирать место пребывания и жительства».

Этим постановлением опровергается сложившееся в практике понимания «установленного порядка» для вселения в жилое помещение как требование соблюдать положение о прописке. Регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, в том числе права на жилище.

Таким образом, складывающаяся десятилетиями в психологии граждан, в общественном сознании связь между пропиской и правом на жилое помещение, на проживание в нем начинает разрушаться под мощным воздействием прямого действия Конституции. Так еще один правовой и психологический реликт предыдущей социальной и правовой системы (распределение жилья, прописка как организационно-правовая форма этого распределения, контроля за ним) уходит в небытие. И кто знает, не является ли это изменение в самой основе человеческого существования, — а локализованное жилище зародилось вместе с человечеством — не менее важной переменной, чем перемены в российской экономике. И как видно, эта переменная также не проходит без социальных схваток, если для ее разъяснения требуются многогранные постановления Конституционного суда.

Но, разумеется, и тут не следует переоценивать влияние права на сдвиги в общественном сознании, в социальной практике. Еще и сейчас без прописки не выдают права на вождение автомобиля, без прописки порой и справки нужной не получить. Но закат социалистического «городского крепостного права», — одного из правовых фундаментов социалистической системы жизнедеятельности (а на смену ему идет развитие цивилизованных правовых отношений в жилищной сфере) — это знамение возрождения и модернизации России.

Прямое действие Конституции переводит систему общественных отношений из состояния неопределенности, хаотичности, произвола в систему устойчивого равновесия. Постановление Конституционного суда о прописке в этом отношении весьма знаменательно. Оно гласит: «положения ч. I статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое «помещение» в установленном порядке носит бланкетный характер. Неопределенность его юридического содержания не позволяет ответить на вопрос, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождает произвольное понимание того, что он означает по существу».

Так появляется новое социальное назначение прямого действия Конституции — устранять неопределенность в общественных отношениях под вполне синергетическим воздействием права.

Обычные судебные органы могут применять непосредственно Конституцию тремя способами: во-первых, обособленно от других нормативных актов, со ссылкой на статьи Конституции; во-вторых, совместно с другими нормами иных нормативных актов; наконец, в-третьих, для мотивировки своих решений, приговоров, когда им надо придать важное социальное звучание, объяснить цель своих конкретных актов правоприменения. В статье уже приводились примеры обособленного прямого применения конституционных норм.

Совместное применение норм Конституции и других нормативных актов может иметь место тогда, когда необходимо усилить основания того или иного решения конкретного спора. В частности, в практике Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, когда обнаруживались факты злоупотребления свободой массовой информации, решения неоднократно обосновывались ссылкой на статью 29 Конституции и статью 4 Закона о средствах массовой информации.

Разумеется, практика прямого применения Конституции развивается, и было бы неплохо, если бы Пленум Верховного Суда Российской Федерации дал разъяснения по этому крупному социальному вопросу.

В заключение подчеркну: нормы права вообще и возможность их применения имеют большую социальную ценность. Нормативность, т. е. упорядоченность, устойчивость общественной жизни, переводит любое общество в русло нормального цивилизованного существования, касается ли это международных или внутренних аспектов. Нормативность Конституции и ее непосредственное воздействие на жизнедеятельность — дальнейший этап в цивилизационном развитии общества на началах конституционализма. Для России нормативное, конституционное, правовое развитие — это одно из направлений ее возрождения, модернизации, создания условий для благополучия и процветания.