

Демократические реформы и конституция. Научно-публицистические заметки

В заметках анализируется сущность советского социалистического режима и положение, в котором он, а точнее, государственное управление обществом оказалось в результате начавшейся в 1985 году перестройки – паралич, анархия, вакханалия произвола, беззакония в сфере государственной жизни. Развеивается миф о том, что госсобственность – это собственность якобы общенародная, анализируются роль частной собственности как естественного права человека, достоинства и коварство формулы «сильная власть», обсуждаются перспективы и необходимость последовательного демократического развития России для спасения страны от последствий социалистического тоталитаризма и риски прихода ему на смену нового уродца – вроде строя государственно-номенклатурного квазикапитализма. Говорится о необходимости реформ в России и анализируется авторский (совместно с А. А. Собчаком) проект Конституции, которая рассматривается как кредо общества, как средство ограждения людей от произвола власти и обеспечения прав и свобод человека. Конституция должна быть строго юридическим документом, рассчитанным на долгую перспективу – «на века» (и потому не могущая быть легко и часто изменяемой), содержащим правовые принципы и нормы, не имеющим каких-либо политико-партийных, мировоззренческих ориентаций. Она не должна также превращаться в инструкцию по текущим государственным делам. Проект Конституции закрепляет концепцию государства свободного саморегулирующегося общества, в основе которого – «суверенная личность – Гражданин. Три ее главных устоя («три кита») – это: человек, его достоинство, права и свободы; демократизм, действенность и вместе с тем умеренность власти – такая ее организация, чтобы она не смогла стать диктаторской силой; возвышение на максимально высокую ступень «третьей власти» – правосудия, сильного и независимого, способного противостоять произволу власти, стать надежной преградой на пути ее своеволия и без которого права человека – ничто, ноль, пустой звук. Среди прав и свобод человека как важнейшего института конституции подчеркивается особая роль политических и личных прав и свобод. Выражается надежда автора на то, что для создания свободного и демократического конституционного строя у истинных приверженцев демократии хватит сил, воли, мужества, ответственности.

Ключевые слова: реформы; конституция; проект; демократия; конституционный строй; саморегулирующееся общество; права и свободы человека; разделение властей: законодательная, исполнительная, судебная власти; федерализм; муниципальная власть; парламентская, президентская демократические республики; смешанная, сбалансированная государственная форма.

* **Сергей Сергеевич Алексеев** (1924–2013) – выдающийся советский и российский ученый-правовед, народный депутат СССР (1989), председатель Комитета конституционного надзора СССР (1989–1991), доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент АН СССР (1987), член-корреспондент РАН (1991). Лауреат Государственной премии СССР (1977). Заслуженный деятель науки РСФСР. Первый лауреат высшей юридической премии России «Юрист года» (2009). Один из авторов ныне действующей Конституции РФ 1993 г.

Текст приводится по изданию: Алексеев С. С. Демократические реформы и конституция. Научно-публицистические заметки. – М., 1992. – 55 с.

Аннотация составлена А. П. Семитко, д-ром юрид. наук, ст. науч. сотрудником РАН, Почетным работником высшего профессионального образования РФ, деканом юридического ф-та, зав. кафедрой публичного права, профессором АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург); приглашенным профессором университетов Париж-Восток, Париж-Запад, Клермон-I (Франция).

- I. Тяжелые реалии
 - II. Сильная власть и сила государства
 - III. Направление демократических преобразований
 - IV. Конституция: концепция, идеи, ценности
 - V. Права человека и социальная деятельность государства
 - VI. Демократическая организация государственной власти
 - VII. Возвышение правосудия
- Несколько слов в заключение

Логика и ход осуществления демократических реформ в России привели к необходимости принятия российской Конституции.

Три основных обстоятельства определяют эту необходимость:

тяжелые реалии, ставшие на пути реформ;

потребность сильной и вместе с тем упорядоченной демократической власти для осуществления кардинальных реформ;

проблемы конституционного закрепления перспектив и направлений демократических преобразований.

Характеристике этих обстоятельств и вытекающему отсюда обоснованию концепции Конституции России, ее основных положений посвящены настоящие заметки.

I

ТЯЖЕЛЫЕ РЕАЛИИ

Трудный старт

Трудно, с перебоями идут демократические реформы в России. И – что особенно тревожно – идут они с потерями, без ощутимых результатов для измученных невзгодами людей, с нарастанием житейских бед. У многих людей теряется вера в успех демократических преобразований. И все это осложняет обстановку в стране, дает повод явным и скрытым противникам реформ утверждать, что наступило «время смуты», «национального позора», и, следовательно, нужно «повернуть назад», «навести порядок», понятно же, с помощью «железной руки».

Что ж, любые реформы, в особенности – те, которые направлены на переход от режима тоталитаризма к демократии, неизбежно – как свидетельствует мировой опыт – проходят с немалыми потерями. Да и нерешительность, половинчатость реформаторских мер, проводимых после 1985 года сначала под флагом «совершенствования социализма», а затем – «перестройки», допущенные при этом запаздывания, упущения и прямые ошибки осложнили обстановку, умножили потери, привели да и ныне приводят чуть ли ни при каждой реформаторской новации к очередным проблемам и трудностям.

И все же не это главное, не это создает основные преграды на пути проведения демократических реформ, порождает всё новые и новые беды.

Главное – это те тяжелые реалии, которые существуют в России после долгого господства коммунистического тоталитаризма.

Два основных обстоятельства должны быть приняты здесь во внимание. Во-первых, – то, что «советское, социалистическое» общество довольно значительно отклонилось в сторону от магистрального пути цивилизации и в результате этого в нем оказались разрушенными естественные основы нормального общественного развития. И во-вторых, – то, что сложились и укоренились новые объективные предпосылки и носители тоталитарного строя...

Цена реализованной утопии

То, что произошло в России после Октября 1917 года, в истории человечества еще не встречалось. В гигантской стране-империи в результате захвата власти радикальным, большевистским крылом марксистской партии – коммунистами была поставлена и упорно осуществлялась задача по реализации иноземной философской доктрины – «строительство социализма и коммунизма». А так как эта доктрина во многом имеет утопический характер, то она, столкнувшись с реальной земной жизнью, могла быть внедрена только путем насилия (которое и предполагалось марксистской догмой), что привело к появлению тоталитарного идеологического государства, стремящегося утвердить «диктатуру пролетариата», «Советы – власть рабочих и крестьян», «общественную собственность», «полное равенство» и т. д.

В итоге возникло искусственное, уродливое общество, назвавшееся «социалистическим», силой тоталитарной власти добившееся определенных и даже впечатляющих хозяйственных и военных результатов, но само по себе нежизнеспособное, дающее убогие блага для людей, с безжалостной диктаторской властью и затухающей внутренней энергией, с фальсифицированными достоинствами, фальшивое и лицемерное.

Этот путь в развитии цивилизации, на который многомиллионный народ России (а затем и ряда других стран) был загнан насилием и фанатичным энтузиазмом его приверженцев, оказался тупиковым, безысходным, находящимся в стороне от магистрального направления естественного развития человечества, соответствующего его естественным силам и законам. Более того, в результате насильственного насаждения «коммунистических порядков» эти естественные силы оказались разрушенными, а законы деформированными, их заменили искусственные факторы, основанные на принуждении и мифах.

Вот и существует до настоящего времени такое искусственное, нежизнеспособное общество, особенности которого – как «советского социалистического» – могут быть выражены в таких чертах:

- реальное отсутствие главной естественной основы здорового развития общества, благосостояния и свободы личности – частной собственности;
- глубокая деформация и атрофия трудовой морали, резкое падение культуры производства и труда;
- доминирование соблазнительных мифов о всеильном заботливом государстве, порождающих иждивенчество, покорность, приживальческую отстраненность от реального сурового дела, настрой на безмятежное, «паечное» благополучие без особых забот и напряженной трудовой деятельности.

Нет, думается, нужды подробно раскрывать существо приведенных черт. Даже простое их перечисление, без развернутой расшифровки, дает отчетливое представление о том, в какую западню попало общество, все мы, какова цена принудительно реализованной марксистской утопии. Скажу еще раз: общество, скованное насилием и плененное мифами, утратило естественные основы нормального, здорового функционирования и развития...

Монстры

То, о чем пойдет разговор дальше, представляет собой обстоятельство тяжелое и губительное, не менее чем ситуация со всем нашим обществом, выбитым из общего потока цивилизационного развития и потерявшего естественные основы своего существования.

Дело в том что в результате длительного, растянутого на десятилетия существования «советского социалистического» общества в нем как выражение его сути и для обеспечения его функционирования сложился и обрел необыкновенную

стойкость, живучесть ряд реальных феноменов. Эти феномены стали своего рода институтами, связанными с интересами определенных слоев людей, и одновременно идеями, образом жизни, реальностью и фикциями, предметом почитания, восхваления в науке и пропаганде.

Эти феномены:

– «власть трудящихся»;

– «всевластие Советов»;

– «государственная общенародная собственность».

Вот они-то и являются теми главными препятствиями, всесильными монстрами, которые стали на пути демократических преобразований нашего общества...

«Власть трудящихся» – диктатура партийной номенклатуры

Слова «власть трудящихся» поставлены в кавычки потому, что само по себе высокое положение людей труда – вещь оправданная и благородная. Но история, факты жизни свидетельствуют: всегда, во всех без исключения случаях, формула «власть трудящихся» неумолимо оборачивается на деле диктатурой. Не самих, понятно, людей труда, а людей, претендующих на то, чтобы представлять их интересы и чаяния. Эта формула в соответствии с марксистскими канонами так и обозначается с самого начала – «диктатура пролетариата», «диктатура рабочих и крестьян». А практически сразу была интерпретирована и фактически предстала как всевластие коммунистической партии, «правлящей», по словам Ленина.

Очень быстро, после Октября 1917 года, партия большевиков, точнее – высшие слои партийной иерархии, номенклатуры, оттеснив Советы (официальные, по Конституции, представительные органы), превратилась в супервласть, в стержень и несущую конструкцию всей властной организации «советского» общества. И именно эта партийная супервласть в единении с военно-чиновничьим, бюрократическим аппаратом стала основой и носителем тоталитарного режима.

Почему? Во-первых, потому, что, объявив себя «общественной организацией», партия в своей деятельности находилась за пределами «зоны законов» (хотя по сути дела все законы уже в «готовом» виде передавались для официального оформления партийной элитой советским учреждениям) и одновременно – за пределами зоны официально объявленных принципов Советской власти, и следовательно, могла осуществлять какую угодно единодержавную диктатуру. И во-вторых, потому, что – обратим внимание на этот момент! – руководящие органы партийной иерархии на всех уровнях прямо и жестко подчинили себе аппарат административного управления и – что особенно существенно – весь репрессивный аппарат, всю систему карательных органов, армию, и действовали вместе с ними как единая диктаторская сила.

Примечательно, что даже после официально объявленной многопартийности и исключения из Конституции положения о «руководящей роли партии», фактически вплоть до послепутчевых августовских (1991 года) дней партийная элита и в центре, и на местах напрямую командовала карательно-репрессивным аппаратом, армией, чиновничьим сословием.

К нынешнему времени после августовского 1991 года путча стержень партийно-административно-карательного монстра, скрывавшегося под знаком «власть трудящихся», вырван из политического организма. Но остались его рудименты, перекарасившиеся звенья, особенно на среднем уровне власти, и – что особенно тревожно – произошла перекачка скрывающихся в нем сил в сферу других столпов авторитарного режима – в систему Советов и структуры монополярной государственной собственности...

«Всевластие Советов» – символ и реальность

Идея Советов имеет реальный позитивный смысл. Это – символ близости органов власти к массам, и идея Советов как формы непосредственной демократии должна быть принята во внимание при организации муниципального самоуправления, а также в области рабочего самоуправления (в частности, при создании и деятельности рабочих забастовочных комитетов).

Вместе с тем Советы как форма непосредственной демократии, оправданная в забастовочной борьбе, в ходе вооруженной борьбы и аналогичной обстановке, сами по себе не приспособлены для осуществления регулярных и упорядоченных государственных функций. Они так и остаются «внешней формой», способной прикрывать самые различные режимы властвования – от анархистско-митинговых до жестко-диктаторских, тоталитарных. Примечательно, что именно Советы оказались наиболее пригодными для сталинской и брежневской тоталитарной диктатуры. Ни в чем, ни в самой малости не препятствуя функционированию тоталитарного режима, они, напротив, придавали ему некую возвышенную респектабельность, легализовывали его в своих решениях, прикрывали его ореолом народности и «действительной демократии».

И вот здесь как раз немалую службу для прикрытия и обеспечения диктаторской власти сослужили два догматических ленинских постулата, будто бы демонстрирующие некие преимущества Советов; это, во-первых, «всевластие работающих Советов» и, во-вторых, «единая система всех Советов как органов государственной власти снизу доверху». Какого-то практического значения в условиях всепроникающего господства партократии они не имели; но зато партийная номенклатура, военно-чиновничий аппарат, проводя свои решения «через демократию» – Советы, получили легализованное оправдание своему действительному всевластию и диктаторскому своеволию на всех уровнях Советов, которые, дескать, везде, в том числе на местах, представляют собой полноправные органы настоящей государственной власти.

Что же получилось после того, как партократия стала терять, а после августа 1991 года окончательно потеряла функции всемогущей супервласти, стоящей за спиной Советов?

Думается, происшедшие здесь метаморфозы до нынешнего времени мало кто по-настоящему понял. Советы, оснащенные указанными двумя постулатами, теперь сами стали претендовать на диктаторское «всевластие» и на то, чтобы на любом уровне, в том числе на муниципальном, быть органами «настоящей», а значит – суверенной, государственной власти. Вот и появились в нашей стране, демонстрируя якобы достижения демократии, десятки тысяч «всевластных парламентов» и правительств, претендующих на то, чтобы единодержавно решать «всё и вся». И негативный эффект от такого всевластия состоит не только в том, что возник новый носитель всевластного тоталитаризма, стремящийся занять место партийной номенклатуры (которая, понятно, и реально, по кадровой линии стала сосредотачиваться в этой новой своей обители), но и в том еще, что возникло наиболее разрушительное для самой государственности явление – многовластие. Даже не двоевластие, а именно многовластие – т. е. государственность со знаком минус – паралич, анархия, вакханалия произвола, своеволия, беззакония в сфере государственной жизни...

Цитадель тоталитарной системы

До сей поры в нашем обществе доминирует спокойное, умиротворенное отношение к государственной собственности. Подчеркну: монопольной, всеохватной, вездесущей государственной (казенной) собственности, впившейся мертвой хваткой во всю нашу общественную систему.

Прежде всего нужно развеять укоренившийся миф: государственная собственность – это никакая не «общенародная». Никогда она не была общенародной и в принципе быть ей не может. Хотя бы потому, что собственность, если не сводить ее к простому «достоянию», по своей природе – явление персонифицированное, т. е. не могущее существовать без «персоны» – конкретного носителя, субъекта (об этом дальше еще будет разговор). А народ как таковой – это не персонифицированный субъект, а социальная общность. И та, что мы называем «общенародной собственностью», всегда имела точно определенных субъектов (Минфин, Госбанк, Министерство, чаще всего – не по закону, а в силу фактического положения вещей); и эти субъекты использовали государственные имущества – как и положено фактическому владельцу – произвольно, подчас и в своекорыстных целях.

Еще надо заметить: казенная собственность везде и во все века – материя растратная, неэкономичная, бременем лежащая на налогоплательщиках. И только на ее базе, кстати сказать, сформировать рыночное хозяйство в принципе невозможно: рынок требует действительных собственников, а казенный владелец связан и государственными инструкциями, и самой службой; он никогда не пойдет на риск, грозящий разорением, на нарастающее вложение доходов в производство, его удел – растратное плановое хозяйство, функционирующее как «одна фабрика».

Но все же не на это хотелось бы обратить повышенное внимание. Монопольная казенная собственность с абсолютной неизбежностью предполагает существование сильной тоталитарной власти. Ибо казенные имущества сами по себе не дают импульса к самоорганизации и приложению к ним труда. Они могут существовать и функционировать только тогда, когда наличествует мощная государственная власть аппарата хозяйственного управления и хозяйственного ведения. И когда государственная собственность является монопольной и вездесущей, то и власть неизбежно достигает той «критической массы», когда она начинает выступать как тоталитарная, всемогущая, самовозрастающая сила, а, плюс к тому, в этом случае на нее переносятся и сами свойства собственности – государственная власть, как и собственность, становится абсолютной, не имеющей границ в свободе распоряжения и командования.

Поэтому как ни манипулируй государственными имуществами – переводя их на другие уровни – региональный, межрегиональный и т. д., как ни усердствуй в изобретении «решительных» акций по укрощению хозяйственного бюрократизма, – всё равно импульсы государственной собственности неодолимы, и они непрерывно порождают и воспроизводят могущественный аппарат – управы, управления, отделы, уполномоченных и т. д. – со всеми его атрибутами (иначе подстерегает иное бедствие – и оно, увы, нарастает – происходит саморазрушение «брошенных», не опекаемых властью казенных имуществ).

Надо к этому добавить еще и то, что полное обладание ведомствами, а значит – руководящим слоем бюрократического чиновничества, государственными имуществами, умножает силы бюрократии, хозяйственного аппарата, который и себе обеспечивает высокий имущественный статус, и получает надежные, безотказно действующие рычаги для того, чтобы держать в безропотном подчинении целые организации и хозяйственные системы. Государственные имущества – это источник силы и опора чиновничьего аппарата, тот фундамент, на котором он «сидит».

Нужно твердо знать: бюрократическая машина тоталитарной власти при наличии монопольной государственной собственности неуничтожима. И когда сейчас порой говорят о «равноправном развитии всех форм собственности», то в нынешней обстановке, когда государственная собственность укоренилась и занимает доминирующее положение в обществе, это означает не что иное, как сохранение

существующего статус-кво. Незыблемость самого источника, цитадели тоталитаризма со всеми последствиями, из этого вытекающими...

II СИЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И СИЛА ГОСУДАРСТВА

Укоренившееся представление

Ныне утвердилось, стало чуть ли ни всеобщим, представление о том, что для проведения кардинальных реформ нужна сильная власть.

Да и исторические факты, опыт и практика ряда стран как будто бы с неопровержимостью свидетельствуют об этом. В Испании во времена франкизма, в Чили в пиночетовские годы, в Турции, Южной Корее, некоторых других странах, отличавшихся жестким режимом власти, были осуществлены преобразования в экономике, эффективно заработало рыночное хозяйство. А в поверженных после войны Германии и Японии преобразования в экономике, в политической жизни вообще проходили под жесткой опекой оккупационных режимов военных властей.

Если же к этому добавить, что ситуация в нашей стране в связи с только что рассмотренными тяжелыми реалиями, а также обстановкой многовластия, правового беспредела, крушения исполнительской дисциплины является в высшей степени сложной, по трудностям исторически уникальной, то представление о необходимости сильной, непреклонной власти становится с рассматриваемых позиций непреложной аксиомой.

Тем не менее, разделяя многие исходные позиции подобного представления, следует все же поточнее расставить акценты во взглядах на власть и государство, с необходимой строгостью провести четкие грани между «просто» сильной властью и сильным государством...

«Сильная власть»: достоинство и коварство формулы

Достоинство формулы – «сильная власть» – очевидно. Кардинальные преобразования в обществе без сильной власти, т. е. власти, способной вырабатывать твердые решения и с неукоснительной последовательностью проводить их в жизнь, преодолевая какие бы то ни было препятствия, – кардинальные преобразования без такой власти осуществить невозможно. И когда применительно к подобной власти используют определение «авторитарная», пусть это никого очень-то не смущает: всякая власть – если она действительно «власть», обладающая свойствами на деле реализовать свое предназначение, неизбежно включает свойство авторитарности, т. е. императивности, односторонней обязательности (не путать с «тоталитаризмом» – это уже другое; это – всепроникающая, попирающая достоинство и права человека, право и правосудие, тотальность власти, диктатура над обществом и людьми, их душами и совестью).

Вместе с тем формула «сильная власть» одновременно и коварна. Сильная власть может быть и атрибутом демократического общества, и жестоким историческим мигмом, этапом в обществах с демократической экономической основой – частной собственностью и рынком; но она может быть также символом и выражением антиправовой тоталитарной диктатуры, и ее установление в условиях, когда сохранились экономические предпосылки тоталитаризма и его политических институтов, в наибольшей степени вероятно.

Пусть не пройдет мимо нашего внимания то обстоятельство, что в настоящее время требование «государственности», «сильной власти» стало знаменем социал-патриотов. Под этим знаменем объединяются и крайние правые круги, вплоть до

имперско-монархических, и приверженцы коммунистической доктрины в различных ее ориентациях.

Особо примечательна склонность к указанной формуле в ее, так сказать, чистом виде сторонников марксистско-ленинских взглядов. Чем объяснить это?

В практическом плане цепь возможных событий здесь ясна. «Просто» сильная власть – это как раз элемент диктатуры пролетариата, которая изначально рассматривалась как власть, «не ограниченная законом». В нашей сегодняшней действительности, при существовании указанных ранее тяжелых реалий, ее установление означало бы возврат к режиму сталинско-брежневского типа. И к этому как раз ведут казалось бы «взвешенные» предложения социал-патриотов. И всеильный Госплан (для госзаказа), и всемогущий Совмин (для регулирования цен), ну и, понятно, все другое, что неумолимой силой, без всяких там проволочек, способно навести «только» «дисциплину и твердый порядок».

Такое понимание сильной власти, увы, перенесено на более широкий феномен – государство в целом. Для марксистско-ленинской доктрины вообще характерно отождествление власти и государства. Такую направленность в трактовке государства особо тщательно, бескомпромиссно отвергая иные трактовки, лелеял Ленин. Скрываясь от явки в суд в пригороде Петрограда, он писал работу «Государство и революция», пафос которой в том, что государство – это «власть», «машина классового подавления», «отряды вооруженных людей» и т. д. Именно за «государственность», за тезис о решающей роли государства диктатуры пролетариата в неминуемом преобразовании общества критиковал Маркса наш соотечественник, до сих пор по достоинству не оцененный, М. Бакунин. В ответ на эту критику Маркс и Ленин были вынуждены – дабы не потерять лицо – выдвинуть идею «отмирания государства» в отдаленном будущем. Идею, впрочем, утопическую – как и многие иные постулаты коммунистической доктрины, и в то же время не менее разрушительную, чем первая, оправдывающую некую власть «без государства»...

Не «сильная власть», а современное государство

Вот – тезис, к которому хотелось бы привлечь внимание читателя. Крутая, сильная власть – это отнюдь еще не сильное государство. Такая просто сильная власть характеризует, как это ни странно прозвучит, государство неразвитое, примитивное, «полугосударство», как писал Ленин. То есть государство, которое действительно чуть ли не тождественно одной лишь неконтролируемой власти, а главное – не раскрылось еще как явление цивилизации и культуры, способное упорядочить власть, сделать ее по-настоящему демократической, действенной, эффективной, но исключить превращение ее в тоталитарную силу.

В этой связи следует заметить, что настала пора в нашей общественной науке и в общественном мнении существенно изменить укоренившиеся взгляды на государство и «государственность», преодолев упрощенные, сориентированные на диктаторские порядки ортодоксально-марксистские представления. И следовательно, – вывести наши взгляды по этому предмету на уровень представлений о современной государственности, отвечающей высоким требованиям цивилизации и культуры.

Государство под таким углом зрения – не просто власть, а система организации власти, неотделимая от демократии, права, правосудия, – такая система, которая обеспечивает нормальное функционирование и оптимальную жизнедеятельность всего общества. Власть в таком, современном государстве «вписана» во всю сложную систему политико-властных, организационных, правовых отношений и обставлена отработанными демократическими институтами и механизмами, относящимися к разделению властей, федерализму, власти и муниципальному са-

моуправлению. Причем – так, что государство существует и функционирует в рамках правового гражданского общества, где собственность и рынок отделены от политической власти и нерушимо абсолютное значение имеют достоинство человека, его фундаментальные права и свободы...

Но может ли быть такое современное государство «сильным»?

В том-то и дело, что в гражданском обществе – в условиях рынка, частной собственности, демократии, верховенства права, прав человека – в таких условиях по-настоящему сильным может быть только современное государство. Вовсе не случайно, что все без исключения ранее упомянутые страны с режимом авторитарной власти (Испания, Чили, Турция и другие) неизбежно переходили на путь современной государственности – демократии, права, прав человека, да это еще при таком положении вещей, когда все они – опять-таки без исключений – уже имели в принципе демократическую экономическую основу – частную собственность и рынок.

И дело тут не только в общих идеях Свободы, все более утверждающихся как абсолютные ценности на всей планете, в нетерпимости к тирании и тоталитаризму. Суть вопроса еще и в том, что в демократическом обществе высококачественные государственные решения могут вырабатываться и точно, последовательно, своевременно осуществляться не просто при помощи силы власти как таковой (эффект тут нередко бывает обратным), а при помощи всей системы институтов и механизмов современного государства – действий президента как главы государства, функционирования самостоятельного и ответственного правительства, парламентского контроля, независимого и сильного правосудия и т. д.

Понятно, что для этого современное государство должно быть надлежащим образом конституировано, воплощено в отработанной, слаженной системе органов, учреждений, во всем государственном механизме. Но это уже вопрос конституционной и правовой культуры, законодательного искусства и государственного опыта, нахождения на этой основе с учетом национальных традиций оптимальных конституционных конструкций построения государства...

III

НАПРАВЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Промежуточный рубеж

Сложные, многообразные проблемы решаются в нашем обществе под общим именем – «демократические реформы». Тут – и стабилизация финансового положения, и обеспечение притока иностранных инвестиций, и введение свободных цен, и достижение конвертируемости рубля, и развертывание приватизации, и организация достойной социальной защиты людей, и многое-многое другое; все проблемы – первостепенные, неотложные.

Вместе с тем при определении перспектив и направлений демократических преобразований исходный и ключевой пункт – это особенности состояния общества в данное время – того рубежа, отправляясь от которого общество идет дальше по пути демократических реформ. И вот здесь необходимо со всей определенностью сказать: в нашем нынешнем, посттоталитарном, посткоммунистическом обществе еще нет современного государства. Российское общество – смешанное, мозаичное: в нем причудливо, взаимопроникая и противоборствуя, сосуществуют три основных элемента: демократические институты («очаги» демократии), элементы авторитарно-тоталитарного характера и элементы политической стихии, политического эксперимента, импровизаций.

Словом, известный уровень демократизма, отделяющий современное общество от режима сталинского и брежневского тоталитаризма, уже достигнут. Но это именно – известный уровень, стадия, промежуточный рубеж.

Отсюда – коренной вопрос, который возникает при определении перспективы и направлений демократических преобразований, состоит в том, какой из двух возможных вариантов будет избран (если, конечно, не считать вариант «поворота назад» – изначально гибельный, тотально разрушительный):

либо остановиться на данном, уже достигнутом, уровне демократии, ограничившись совершенствованием существующих демократических институтов, упорядочением отношений между подразделениями власти, улучшением защиты прав людей, заделыванием «дыр» в законодательстве и т. д.;

либо решительно пойти дальше, на существенное повышение уровня демократизма, – с тем, чтобы в процессе демократических реформ достигнуть такой ступени, когда общество в полной мере обретет качество демократического, преодолет многовластие, идеологию и практику «всевластия Советов», диктатуру монополю государственной собственности...

Альтернативы нет

А выбора, в общем-то, нет.

Не потому, что остановиться на нынешнем промежуточном, неустойчивом, зыбком рубеже, на котором еще необыкновенно сильны другие элементы нашего причудливо-смешанного строя, – значит под нарастающим давлением тяжелых посткоммунистических реалий (системы Советов, монополю государственной собственности) и в обстановке неубывающих бед в жизни людей, растущего социального напряжения скатиться к авторитарно-тоталитарной власти. В итоге, – если уж не вернется в полном своем облике сталинско-брежневский режим (с последующим неминуемым крахом), то явится некий новый уродец – вроде, скажем, строя государственно-номенклатурного квазикапитализма.

При этом надо знать, что никакие охранительные, карательно-принудительные меры тут не помогут. Напротив, их усиление – если, не дай Бог, возникнет соблазн привести их в действие в «благих» целях – лишь ускорит гибельное развитие нынешней неустойчивой ситуации: органы госбезопасности и общественного порядка, какие бы замечательные демократы их ни возглавляли, самим своим нутром знают, где их действительная обитель и каким богам им предназначено поклоняться.

Только дальнейшая неуклонная демократизация, нарастающее освоение достижений современной демократической государственной культуры, поступательное движение вперед к ценностям цивилизации – только это, и ничто другое – единственный путь, на котором можно окончательно порвать с тоталитаризмом и обрести качества действительно демократического общества...

Не надо химер

Но что значит идти вперед? Вновь «строить»? Теперь – не социализм, а капитализм? Ряд публицистов, деятелей науки так и говорят: идем к капитализму и парламентской демократии.

В самом деле – что такое «рынок», «прибыль», «предпринимательство», «частная собственность», «верховенство права», «парламентский контроль» и т. д.? Не капитализм ли?

По этому вопросу нужна, думается, понятийная строгость, избавление от идеологических догм и штампов.

Дело не в том, чтобы вообще не применять никаких «измов»: гуманизм, романтизм, демократизм, да и капитализм, иные, им аналогичные слова, – нормаль-

ные, обоснованные по всем канонам категории, термины. Избавиться необходимо от оценочного полярного противопоставления «капитализма» и «социализма», несущих в этом своем качестве дух враждебно-религиозного противопоставления и непримиримости, делающих их идеологическими химерами. Причем вот ведь как полярно расставляются акценты у сторонников коммунистических представлений и у приверженцев западных ценностей: первые, говоря о «капитализме», имеют в виду его характеристики эпохи раннего, хищнического периода, а «социализм» наполняют добрыми делами и революционной романтикой; вторые же, напротив, берут «капитализм» в его современном огуманизированном виде, а «социализм» отождествляют со сталинским тоталитарным строем.

Нужны иные, незаидеологизированные критерии общественного прогресса, показатели демократического развития. Хотя – надо заметить – «капитализм», очищенный от идеологических наслоений и выступающий как экономико-социальная форма товарно-рыночных отношений, при всей своей противоречивости, негативных проявлениях, значительно ближе по присущим ему свойствам к демократическим институтам, чем тоталитарный «социализм» ...

Каковы же глубинные критерии и показатели демократии?

Здесь придется вкратце затронуть непростой вопрос философского порядка.

Общество, формирующееся в пределах той или иной страны, это по современным научным представлениям – социальный организм, сложная система. Такая социальная система может функционировать в двух основных режимах:

во-первых, в «режиме заданности», когда извне, при помощи государственной власти, закона, идеологических догм, обществу как единому монолитному целому навязываются, диктуются определенная модель и нормативы существования и развития;

и во-вторых, в «режиме свободы», когда общество свободных граждан функционирует как саморегулирующийся, самонастраивающийся социальный организм, а государство и право призваны обеспечивать, охранять такое свободное существование и развитие.

И, несколько упрощая многосложные процессы истории человечества, следует указать на две характерные для нее отчетливые глобальные тенденции. Первая и определяющая из них – это движение от монолитного, «заданного» (по современной терминологии – тоталитарного) общества к более развитой системе – обществу свободному, саморегулирующемуся; и вторая, связанная с первой, – тенденция все большего выделения и обособления из общества-монолита отдельной, автономной личности, индивидуальности, Гражданина – процесс, который на базе развития и «освобождения» частной собственности приводит в итоге к формированию общества «суверенных» Граждан, защищенных правом и судом, т. е. гражданского общества.

Понятие «демократия» и охватывает по своей исходной основе именно свободное саморегулирующееся гражданское общество – общество Граждан. С этой точки зрения Свобода и Демократия – понятия в принципе единые. И следовательно, глубинные критерии и показатели демократии – это критерии и показатели того, насколько общество в целом является свободным, саморегулирующимся, избавлено от «навязывающего» диктата государственной власти, закона, идеологических догм и – прежде всего – насколько свободна автономная личность, Гражданин.

Такое понимание демократии и отсюда – демократического развития и демократических реформ существенно отличается от бытующих упрощенных представлений, в том числе «классовых» трактовок, насаждаемых тоталитарными режимами.

Одна из таких, широко пропагандируемых трактовок – это сведение всей демократии к наличию представительных, парламентарных учреждений, с подспудно проводимой идеей, в соответствии с которой чем больше прав у представительных органов, избираемых населением, тем больше в стране демократии. Между тем, при всей исключительной важности представительных, в первую очередь – классических парламентарных органов, в политической организации демократической власти, в выявлении и реализации воли народа, надо видеть, что их потенциал раскрывается именно в гражданском обществе, которое в целом является свободным, саморегулирующимся, и, стало быть, не они одни (и, более того, не они «прежде всего») являются показателями и критериями действительной Свободы. Примечательно, что все без исключения тоталитарные государства так или иначе использовали и используют представительные органы, а их «высшее выражение» – Советы с их «всевластием», утвердившиеся в условиях сталинской и брежневской диктатуры, вообще стали носителями и формой легитимации жесточайшего в истории тоталитарного режима...

Отсюда – все другое

Если взять за основу, при понимании демократии, феномен свободного саморегулирующегося общества, то это позволяет «расставить по местам» все другие его характеристики, которые важны при определении перспектив и направлений демократических реформ. Так, общество, функционирующее в режиме «заданности» (несвободы), это – в силу самой его природы – одновременно общество:

- тоталитарное, с жесткой авторитарной, деспотической властью;
- общество с доминированием публичной собственности и принудительного труда;
- общество-монолит, утверждающее свое верховенство и безусловное господство над отдельным человеком, подданными;
- заидеологизированное, подчиненное либо религии, либо какой-то «высшей цели», являющейся его непререкаемым высшим законом;
- «силовое», исповедующее культ силы, кулачного права и построенное на началах фактического господства;
- милитаристское, с властью, непосредственно опирающейся на армию и тайную полицию и присвоившее себе «право войны».

Напротив, свободное, саморегулирующееся общество – это (понятно, в идеале, по высоким требованиям, вытекающим из самой его природы) общество:

- демократическое, притом в самом глубоком, основательном понимании демократии:
- общество с доминированием собственности и рынка, не связанных с властью;
- общество Граждан, в котором на первом месте – личность, человек, его самоценность, достоинство и неотъемлемые права;
- светское общество, где государство не связано никакими идеологическими догмами, религией, казенной философией;
- правовое общество, в котором утверждается верховенство права, построенного на началах свободы и гуманизма;
- антимилитаристское общество, которое не ставит перед собой мессианские цели, исключает саму возможность использования вооруженной силы в любых ее формах для решения политических вопросов внутри и вне страны.

Разумеется, все эти основополагающие начала, вытекающие из самой природы свободного, саморегулирующегося общества, нуждаются в правовом, прежде всего конституционном, закреплении, оснащении действенными юридическими механизмами. Но в первую очередь нужно видеть их истоки – ту основу, эконо-

мическую и политическую, которые делают их неизбежными, обязательными, в том числе при определении перспектив и направлений демократического развития...

Сила собственности

В концепции свободного общества есть центральное звено, на котором необходимо сделать ударение.

Ведь свободное общество – это общество, для которого характерно саморегулирование, самонастройка, т. е. общество функционирует и развивается без навязанной регламентации извне (при помощи государственной власти, закона, идеологических догм). Каким же образом достигается такая саморегуляция, самонастройка?

Конечно, здесь велика роль «решающих» и «исполняющих» органов демократической власти, в том числе представительных, парламентарных. Но они все же – не внутренний, не заложенный в самых недрах общества регулятор (саморегулятор), не та внутренняя сила, которая обеспечивает нормальное и здоровое функционирование и развитие общества.

Что же выступает в качестве такой силы?

Собственность!

Да, собственность. Нужно только, отрешившись от ряда догм, поверхностных трактовок и комплексов, тоже своего рода идеологизированных химер, понимать собственность в ее истинной, природной сути и реальном значении. К сожалению, в результате доминирования в прошлом идеологических, революционно-классовых схем и практики большевизма, собственность в нашем обществе в ее негативных нравственно-психологических гранях (действительно существующих) понимается преимущественно как некое потребительское благо, источник решения потребительских проблем (именно эта – и впрямь существенная, но все же гиперболизированная, возведенная в абсолют – сторона собственности и стала предпосылкой лозунга «грабь награбленное», а ныне, видимо, сказала, увы, на утвердившейся линии дележа государственной собственности «на равных» между всеми нашими согражданами). К этим представлениям присоединились узаконенные, догматизированные мифы, такие как «общенародная собственность», «общественная собственность», сводящие этот феномен к «достоянию», фиксирующему в общем виде, и только, лишь принадлежность богатств страны «всему народу», «всему обществу», что с идеологической стороны и прикрыло господство чудовищного монстра монопольной государственной собственности.

Между тем собственность в своей природной сути и реальном значении в обществе – и именно как источник саморегуляции – «выходит» на человека и через его разум, его поступки приводит в движение весь общественный организм. С этой точки зрения надо видеть, что собственность при всех ее негативных гранях – это величайшая «находка», уникальное «изобретение» человеческой цивилизации, позволяющее как бы распространить самого человека на мир вещей, с тем, чтобы человек с его энергией, разумом, поступками как бы продолжился в вещах материальных и интеллектуальных.

Что же дает человеку такое «его продолжение в вещах»?

Прежде всего, понятно, полное обладание определенными предметами, по формуле гражданских законов – владение, пользование и распоряжение ими. Эта сторона собственности является существенной. Но она все же не идет дальше понимания собственности как потребительского богатства. Причем обратим внимание на то, что подобный эффект «полного обладания» может быть достигнут не только через институт собственности. Ведь и государство, например, через свое суверенное территориальное верховенство фиксирует свое полное обладание всей территорией – землей, недрами, внутренними и территориальными водами, воз-

душным пространством. И от того, кстати, тут нередко возникает немалая путаница: некоторые государственные образования со ссылкой на суверенитет объявляют себя собственниками земли и недр, хотя из суверенитета вытекает лишь территориальное верховенство, но никак не собственность.

В отношении же собственности речь идет о человеке, его энергии, разуме, поступках и, стало быть, не только о простом обладании богатствами.

Так вот, именно по отношению к человеку собственность и раскрывает свой потенциал, свои особенности, незаменимые качества значительной социальной силы, сильнее которой в экономике, в хозяйственных делах просто нет. Именно она – собственность – способна разбудить энергию и разум человека, толкать и толкать его к поиску и действиям, постоянно держать человеческую активность на высокой точке напряжения и быть, в связи с этим, естественной основой восходящего развития общества.

Три момента здесь самые важные.

Первый: ничто, кроме собственности, не может дать человеку экономической свободы – возможности самому, своей волей и в своем интересе, распоряжаться орудиями труда, рационально их использовать и рачительно вести «свое дело».

Второй: собственность – своя собственность! – порождает самый сильный интерес к труду, к инициативной, хозяйской деятельности – к тому, чтобы наращивать свое имущество и чтобы оно приносило максимальную выгоду, пользу для себя и, в то же время, для всех, всего общества.

И третий: собственность – это тяжкое бремя; она не только дает импульсы к активной напряженной деятельности, но и обязывает, порождает ответственность за имущество, тяготы по его сбережению, использованию.

Словом, собственность – это конец успокоенной, безмятежной жизни для ее носителя. Сам факт обладания вещами на началах собственности заставляет быть «заинтересованным» и «ответственным», вертеться и крутиться, хлопотать и непрестанно беспокоиться, а значит – напряженно работать.

В силу всех этих качеств собственность – частная собственность! – и становится естественной «энергетической» основой функционирования и развития общества.

Конечно, в нормальную, естественную основу, предопределяющую самодвижение общества, входят и другие факторы: и трудовая мораль, и начала гражданственности, и институты самоуправления, политической демократии, и культура – вся нравственная, духовная жизнь, но в основе всего этого – частная собственность, великая сила и, в то же время (как следствие негативных черт необузданного права собственности), – счастье и проклятие...

IV

КОНСТИТУЦИЯ: КОНЦЕПЦИЯ, ИДЕЯ, ЦЕННОСТИ

Игры? Политическая суета? Нет – острая потребность!

Когда весной 1992 года, в преддверии и в ходе шестого Съезда народных депутатов России, развернулась дискуссия по конституционным проблемам, то могло создаться впечатление – оно отразилось в некоторых высказываниях в печати, – что в обстановке бедственного экономического положения и драматически разворачивающейся реформы сама постановка вопроса о конституции, ее концепции, несвоевременна и все эти споры-раздоры по конституционным делам – не более чем политические игры и сшибка политических страстей.

Увы, в нашем сложном, порой безумном политическом бытии было всякое; было и есть. Но в данном случае подобные суждения неверны в принципе.

Дело в том, что именно в нынешней ситуации общество подошло к черте, когда нужно окончательно «определиться» и занять твердую, на перспективу, позицию: не спешить с демократическими преобразованиями, сосредоточив все силы на текучке, на решении насущных дел, или решительно продолжать движение вперед, преодолевая таким путем и сегодняшние беды. Речь, словом, идет о том, куда пойдет социально-политическое, а в этой связи и экономическое, развитие страны – в последовательно реформаторском направлении, или же оно остановится, с неизбежными в этом случае процессами реставрации и со всем другим, негативным, о чем ранее уже говорилось.

А такая твердая позиция, которая была бы высокозначимой и нерушимой на долго вперед, может воплотиться именно в конституции. Не в заявлениях форумов и должностных лиц, не в декларациях политических деятелей, партий и движений. А именно в конституции. Почему?

По двум главным причинам, связанным с особенностями конституции. Во-первых, потому, что конституция – закон, притом закон наивысшей в стране юридической силы, такой, который призван быть учредительным законодательным документом, выступающим в качестве «основателя» и носителя на долгую перспективу политико-правового «кредо» общества и определяющим в связи с этим весь строй политических и правовых отношений, основные начала государства и права. И во-вторых – потому, что исторически этот институт – «конституция» – сложился как раз для того, чтобы быть выразителем демократии, и прежде всего для того – и это отчетливо показывает опыт всех «конституционных» стран, – чтобы оградить людей от произвола власти и обеспечить права и свободы.

В силу всего этого как раз при помощи конституции и могут быть решены коренные вопросы нашего демократического развития, в том числе:

преодолены тяжелые реалии, унаследованные от тоталитаризма (действующая российская Конституция не дает возможности преодолеть ни советскую систему власти, ни господство монопольной государственной собственности);

учреждены институты современной государственности (действующая российская Конституция фиксирует, притом далеко не всегда в развитом виде и не в едином комплексе, лишь некоторые из таких институтов, например Конституционный Суд);

закреплены всем своим построением, содержанием, конституционными механизмами направления демократического развития – тот курс, который выражает рассчитанное на перспективу движение общества к демократии и, следовательно, – суть демократических реформ.

Так что принятие конституции именно сейчас – острая, неотложная потребность.

Таковы принципиальные подходы к конституционной проблеме в современных условиях.

А теперь – некоторые фактические данные. На основе решений российского Съезда народных депутатов еще в 1990 году была создана Конституционная комиссия. Эта комиссия выступила инициатором и пионером демократических конституционных нововведений, проделала значительную работу, заслуживающую добрых слов.

Тем не менее подготовленный и доведенный ею в феврале – марте 1992 года до сведения общественности проект конституции России (в последующем – «официальный проект») не получил поддержки Движения демократических реформ России, ряда других демократических движений.

Два основных обстоятельства, судя по всему, определили такое отношение к официальному проекту. Во-первых, проект стал результатом многих компромиссов (один из организаторов работы комиссии прямо сказал недавно, что в проекте

сделана попытка «синтезировать либеральную и социалистическую идеи» – «Правда» от 14 апреля 1992 года); компромиссы же хороши для текущей политики, но с компромиссами, вследствие которых теряется последовательность демократических преобразований, нельзя идти в будущее. Во-вторых, проект – с известными новшествами, корректировкой – отразил в основном ныне достигнутый уровень демократизма – «добытое и завоеванное». Существует, например, в современных условиях широкий, «синтетический» подход к правам личности, охватывающий в одной плоскости права человека и права гражданина, вот он и выражен в официальном проекте; сложились три ветви правосудия – конституционное, общее и арбитражное, – и они зафиксированы в тексте и т. д.; пожалуй, лишь по вопросу соотношения парламента, строящегося по советской схеме, и правительственной власти сделан крен в сторону повышения парламентских прерогатив. А это значит – пусть и с известными новшествами, коррективами, – что сохраняется и – более того – консервируется на перспективу существующий смешанный, мозаичный строй со всеми его авторитарными, советскими элементами и тенденциями.

Вот почему по решению Политсовета Движения демократических реформ в феврале – марте на основе ранее проведенных разработок подготовлен альтернативный проект конституции.

Эта, а также следующие главы данной работы как раз и посвящены характеристике концепции, основных идей альтернативного проекта¹, пояснениям по некоторым юридико-конструктивным его сторонам и по ряду иных вопросов, возникших в ходе обсуждения проекта...

Не декларация, не манифест, а юридический документ

Все советские конституции (а их было принято четыре – в 1918, 1924, 1936, 1977 годах) представляли собой в основном идеологические, политические, партийные документы, в которых декларировался «советский строй», фиксировалось построение советской власти, принципы «социалистического общества» и т. д. К сожалению, и в некоторых западноевропейских конституциях послевоенного времени, под влиянием социал-демократических, социалистических и близких к ним движений, появились фрагменты и термины идейно-ориентированного характера (например – в дефинициях, – не только «правовое, демократическое», государство, но и государство «социальное»).

Между тем конституция, в соответствии с требованиями современной государственности, должна иметь ряд особенностей. И первая из них – это как раз то, что она призвана быть строго юридическим документом, который содержит правовые принципы и нормы, не имеющие каких-либо политико-партийных, мировоззренческих ориентаций. Именно поэтому в альтернативном проекте вместо «социального» (в наших условиях аналога по сути – «социалистического») государства говорится о «светском», т. е. не заидеологизированном, государстве – ст. 1, 34. Причем в ст. 34 прямо определено – и это раскрывается в ряде норм, – что «государство не приемлет подчинение государственной деятельности идеологическим принципам и институтам».

Что ж, слово «светское» непривычно в нашем лексиконе; в сопоставлении с введшимися в наше сознание формулами о «государстве трудящихся» оно может даже создать впечатление о претензиях на некий аристократизм. Хотелось бы в связи с этим оттенить тот смысл термина «светское» (притом общепринятый на государственно-правовом языке), который за отсутствием лучшего использован в тексте проекта.

¹ Концепция и идеи альтернативного проекта изложены в совместной статье А. А. Собчака и автора этих строк «Конституция и судьба России» («Известия» от 28 и 30 марта 1992 года).

Конституция, по меркам высокой конституционной культуры, призвана, далее, воплотить, как уже говорилось, политико-правовое «кредо» общества и, значит, высшие государственно-правовые ценности, не превращаясь – а такая тенденция в нашей конституционной практике присутствует – в инструкцию по текущим государственным делам (по регулированию процедурных и иных текущих вопросов есть законы – органические и обыкновенные). Поэтому альтернативный проект – сравнительно компактный документ². В нем 76 статей, распределенных по восьми главам:

1. Граждане России
 - а) основные права и свободы;
 - б) права и обязанности гражданина России;
 - в) обеспечение прав и свобод гражданина.
2. Российское государство
 - а) Федерация;
 - б) устройство государства.
3. Президент Российской Федерации
4. Федеральное законодательное собрание
5. Правительство Российской Федерации
6. Правосудие
 - а) принципы;
 - б) Верховный Суд Федерации.
7. Муниципальное самоуправление
8. Конституционные поправки и пересмотр конституции.

Первые две и шестая главы имеют, как видно по приведенной схеме, внутреннее подразделение, которые, в отступление от принятой терминологии и рубрикации кодифицированных актов, названы «разделами» глав.

И последнее, что сопряжено с требованиями современной государственности. Проект составлен так, что Конституция рассчитана на длительную перспективу («на века»). С этой целью заключительная статья проекта – 76-я – с известными, думается, понятными гиперболизированными акцентами, – провозглашает: «Конституция объявляется неизменной»; но тут же устанавливает усложненный, близкий к конституционным процедурам США, порядок внесения поправок в конституцию. Более того, предусмотрено, что основополагающие конституционные устои (основные права и свободы граждан, особенности государства как правового, демократического, светского, не признающего милитаристских целей) вообще не подлежат пересмотру. И чтобы тут не было законодательного произвола и в то же время не были перекрыты пути дальнейшего конституционного развития, в той же статье предусмотрено следующее: если депутаты Законодательного собрания квалифицированным большинством голосов всё же решатся пойти на подобный пересмотр, то они обязаны самораспуститься и объявить о созыве Учредительного собрания...

Концепция

Какова же концепция конституции, положенная в основу альтернативного проекта?

Это – концепция государства свободного саморегулирующегося общества, в основе которого – «суверенная личность» – Гражданин.

В соответствии с этим конституция не претендует на то (как это характерно для аналогичных документов «заданных», тоталитарных обществ, в том числе советского), чтобы регулировать «все общество» – его общественный строй, прин-

² См.: Электронный музей конституционной истории России. – URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/141/>. – Прим. А. П. Семитко.

ципы строя, хозяйственную систему, формы собственности, участие трудовых коллективов в управлении и пр. и пр. Как свобода, дарованная «сверху», – уже не свобода, так и гражданское общество, постулированное и заданное основным законом (и потому открытое для государственного произвола), – уже не гражданское. Предназначение же конституции по альтернативному проекту – в том, чтобы дать стабильное и надежное государственно-правовое обеспечение для «саморегулирующегося», свободного функционирования и развития общества. Только это, и ничего более...

Три главных устоя

Но что значит «дать государственно-правовое обеспечение» свободному, саморегулирующемуся функционированию общества? Это значит – обеспечить высокий, «суверенный» статус личности, Гражданина и его личную свободу; гарантировать волеизъявление народа, демократию и одновременно поставить демократическую власть в рамки, предупреждающие ее превращение в диктатуру, во «всевластие»; и наконец, дать людям, их объединениям защиту от произвола, своеволия, беззакония.

В соответствии с этим концепция конституции, положенная в основу альтернативного проекта, реализуется в трех основных идеях («устоях», если угодно). Это:

Первое: во главе всей конституции, всего конституционного строя (он везде именуется в тексте «демократическим свободным») – человек, его достоинство, права и свободы, именно человек, права человека – начальное и первичное во всей конституции. Проект так и начинается: статья 1: «Россия утверждает себя как правовое демократическое светское государство, высшими ценностями которого является человек, его достоинство, неотъемлемые права и свободы». Статья 2: «Человеческое достоинство абсолютно и неприкосновенно. Ничто не может быть основанием для его умаления...» И так далее.

Второе: демократизм, действенность и вместе с тем умеренность и упорядоченность власти – такая ее организация, чтобы она не смогла стать диктаторской, тоталитарной силой. Каким образом достигается такая организация власти, – речь дальше. Сейчас лишь следует сказать о том, что ключевой пункт демократической организации власти связан с определением более высокого статуса всенародно избираемого Главы государства и одновременно с его же, а также и с парламентским контролем над административно-управленческим аппаратом – самостоятельным и ответственным правительством. И конечно же, существенным моментом здесь является конституционная регламентация деятельности высшего представительного органа – Законодательного собрания, функции которого – законодательные и контрольные – не должны превращаться во «всевластие», в претензии властвовать везде и всюду, в том числе – вождельный предмет! – в исполнительной сфере.

Третье: возвышение на максимально высокую ступень «третьей власти» – правосудия, сильного и независимого. С тем, чтобы правосудие смогло противостоять произволу власти, стать надежной преградой на пути ее своеволия, любого беззакония, от кого бы оно ни исходило. И опять-таки: об особенностях организации судебной власти по проекту – разговор особый, он – дальше.

Кратко охарактеризованные государственно-правовые начала свободного, саморегулирующегося общества и дают демократию в самом высоком ее значении (т. е. не сводимой к одним лишь представительным учреждениям, которые – замечу еще раз – в высшей степени важны).

Существенное значение для демократии имеют другие конституционные институты: и система свободных выборов, и федеративная структура, и общее уст-

ройство государства (тут важно не только закрепить его светский, антимилиитаристский характер, но и на конституционном уровне отрегулировать вопросы чрезвычайного и военного положения, отнять у государства «право войны», установить норму о недопустимости использования вооруженных сил для решения политических вопросов и запрет на ввод строевых частей в города, в другие населенные пункты – ст. 36, 37 проекта). Но всё же первостепенное значение в конституции имеют отмеченные три главных устоя («три кита»), создающих – при надлежащем конституционном решении соответствующих вопросов – крепкую государственно-правовую основу для демократии, обеспечения функционирования свободного, саморегулирующегося общества. Хотелось бы надеяться, что приведенная выше схема глав альтернативного проекта и охарактеризованная идея свидетельствуют о стремлении с предельной последовательностью воплотить в проекте эти решающие начала государственности свободного демократического общества, что, конечно же, не избавило проект от каких-то огрехов и недостатков...

И собственность

Указанные три главных устоя демократического общества и выражены в трех основных «блоках» – трех ключевых подразделениях альтернативного проекта, которым и посвящены последующие главы данной работы.

Вопрос о частной собственности – не проблема «социального строя», «общественной системы» и т. д. Это, как мы видели, центральный пункт естественного самодвижения, саморегуляции свободного демократического общества. Самого факта его существования и возможности здорового, динамичного развития.

К этому надо добавить, что частная собственность (причем – именно «частная», и никакая иная, понятно, очищенная от идеологических предубеждений и химер) представляет собой естественное право человека, одно из решающих его прав и свобод. Так, надо заметить, и характеризуется частная собственность крупнейшими специалистами по конституционным вопросам, в том числе на семинаре экспертов СБСЕ в Осло в ноябре 1991 года.

Все это объясняет то обстоятельство, почему среди основных прав и свобод человека, получивших в альтернативном проекте обобщенную характеристику, наряду с экономической свободой, правом на предпринимательство, особо выделена частная собственность. В ст. 5 проекта сформулировано такое положение: «Частная собственность признается и гарантируется в России как неотъемлемое право человека, естественный источник его благосостояния, деловой и творческой активности, гарантия его экономической и личной независимости». Наряду с рядом прямых конституционных норм, призванных обеспечивать неприкосновенность и свободу частной собственности, в проекте частная собственность включена в состав особого конституционного режима «основных» прав и свобод, и уже поэтому законодателю на будущее запрещено издавать законы, умаляющие право частной собственности, здесь недопустимы ограничения даже в условиях чрезвычайного и военного положения: гарантируется безусловная судебная защита и т. д.

И вот еще какой существенный момент. Все другие виды собственности (разумеется, не такие, как «общественная» и «общенародная»; это – идеологические категории) объединены в проекте под рубрикой «публичная собственность». И она, публичная собственность – государственная, муниципальная, – рассматривается в проекте как в известной степени вторичная, а главное – подлежащая строгой регламентации. С тем, чтобы она не была – а после, надо надеяться, ее преобразования вновь не стала – основой тоталитарно-бюрократической системы, силой, воспроизводящей и поддерживающей чиновничье-административные порядки. В ст. 37 проекта предусмотрено: «Публичная собственность, выходящая за

пределы государственных и муниципальных нужд и образующая государственную и иную публичную монополию, подлежит приватизации в соответствии с законом»...

Предпосылки. Ценности

Подготовленный весной 1992 года альтернативный проект опирается на материалы зарубежной и отечественной конституционной культуры, а также материалы, накопленные авторами за время работы в общесоюзной Конституционной комиссии, в общесоюзных, муниципальных и иных органах (нередко с оценкой и выводами «от противного»).

Об этой стороне дела в общем-то не очень приличествует говорить: она больше свидетельствует о возможностях и намерениях авторов разработки, чем о ее результатах, о которых не им судить.

И все же вот какие пояснения здесь представляются необходимыми. Наряду со впечатляющим конституционным опытом США (конституция действует свыше двух веков, а поправок – до тридцати не дотягивает), имеют существенное значение конституционные достижения передовых демократических стран, которые – внимание! – прошли испытание тоталитарным строем, – Германии, Испании, Италии, Японии. Ведь это же знаменательно, что именно в Конституции Испании особо выделены, из всех прав и свобод, «основные» права и свободы – фундаментальные и нерушимые, а в конституциях ряда других из упомянутых стран, особенно – Германии, наряду с Главой государства обособился институт самостоятельного и ответственного правительства, получившего особый статус под контролем Президента и парламента.

Не меньшее значение для нашей страны имеет и свой, отечественный, российский опыт. Это – и разработки декабристов, которые предусматривали единство судебной системы (и это получило известное развитие в судебной реформе 1864 года); и опыт губернского деления, конструкция «Государственной думы» и обрусевшего «Сената», земств, казачьих округов и т. д.

Хотелось бы обратить особое внимание на конституционные разработки А. Д. Сахарова. В его проекте конституции – та чистота, совесть, ясность, стремление к истине и свободе, без которых конституция государства свободного общества просто невысказима...

V ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И СОЦИАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Две системы координат

По-видимому, мы должным образом еще не поняли и не оценили место и значение в демократическом обществе такой, ныне, в общем-то, модной и общепризнанной, категории, как «права человека».

Впрочем, такое понимание и оценка во многом зависят от того, в отношении какого общества («заданного», тоталитарного, полутоталитарного или же свободного, демократического) идет речь, в какой, следовательно, системе социальных координат рассматриваются права человека.

Известное значение могут иметь права человека в обществе, где уровень демократизма еще невысок и где еще сильны элементы авторитарного порядка, тоталитарные традиции и нравы. В такой системе социальных координат категория прав человека может выполнить функции известной опоры в демократических процессах, функции общечеловеческого, ценностно-ориентационного критерия. В конституции, рассчитанной на подобное общество, права человека вмонтиру-

ются в общую правовую ткань, наряду с другими государственно-правовыми институтами.

Иную, значительно более высокую миссию призваны выполнить права человека в свободном, демократическом обществе (на что, по замыслу, и нацелен альтернативный проект). Здесь категория прав человека может выполнить глубокие, определяющие функции, причем двоякого рода.

Во-первых, права человека могут быть самостоятельным и высокозначимым «блоком» свободного, демократического общества; притом, в принципе, независимо от иных демократических учреждений: президентской власти, парламента и др. Для этого, правда, права человека должны получить максимальную, предельную защиту со стороны закона и суда, а по своему построению и содержанию – стать юридическим институтом и, в соответствии с этим, отличаться рядом свойств: конкретностью, формализованностью, возможностью фиксировать каждый случай отступления от права, «восстанавливаемостью» – с тем, в частности, чтобы они поддавались судебной защите. Но если такое положение достигнуто, то юридический институт прав человека становится своего рода «ареалом свободы». И здесь складывается такая ситуация, когда государственная власть в принципе, так сказать по идее, уже не в состоянии стать тоталитарной; она может быть сколь угодно сильной, даже остро-авторитарной, но она уже не в состоянии выполнить главное, «дьявольское» предназначение тоталитаризма – сломать человека, тотально подчинить его душу и мысли. Юридический институт прав человека, если вообразить такую (впрочем, с большими произвольными допущениями, довольно фантастическую) ситуацию, уже не позволит при надлежащем использовании соответствующих юридических возможностей сделать это.

И во-вторых, что не менее существенно, права человека, применительно к свободному, демократическому обществу, становятся исходным пунктом, точкой отсчета, камертоном при построении всей системы государственности. Именно тогда, как это и предлагается в альтернативном проекте, вся система демократических учреждений должна «подстроиться» под права человека. Именно незыблемость, абсолютность прав человека делает неизбежным такое построение государственной власти, ее законодательной и исполнительной ветвей, когда власть была бы умеренной, упорядоченной, не содержала бы в себе потенции перерастания в абсолютную власть, в тиранию. И судебная власть в этом случае не может замкнуться на одних лишь надзорно-контрольных функциях в отношении «других властей», а призвана, прежде всего, служить каждому человеку, обеспечению его неотъемлемых прав и свобод.

Здесь, однако, есть непростой вопрос. Это – определение содержания и объема прав человека, разграничение основных прав и свобод, с одной стороны, а с другой – прав (а также обязанностей) гражданина, и отсюда – особенностей их конституционного режима...

Права человека и права гражданина

На первый взгляд представляется весьма привлекательным объединить, «синтезировать» под одной рубрикой все права, свободы человека, гражданина, личности, и при этом – усматривать в самом таком объединении максимально широкий демократический подход. В этом случае и право на неприкосновенность личности, и право на жалобу вышестоящему начальнику, и право «на жилье», «на отдых» и др., объявленные советскими конституциями, – всё это, вместе взятое, разделенное только по предмету (политические права, экономические, личные и др.), рассматривается одинаково как «естественные» права, принадлежащие «каждому от рождения». Для этого есть и известные предпосылки в международных документах. В состав прав, предусмотренных Всеобщей декларацией прав чело-

века ООН 1948 года, включены и «право на труд», и «право на отдых», «право на образование» и другие (ст. 22, 23, 24 и др.), впервые провозглашенные советской Конституцией 1936 года.

Однако достоинство такого широкого подхода обманчивы. После 1948 года при разработке более конкретизированных актов – Пактов о правах человека – в ООН было подготовлено уже два документа: один – о «собственно» правах человека, другой – о социально-экономических и культурных правах. Но и в этом случае широкая трактовка так и не была признана США, рядом других стран и не признана до сих пор, рассматривается ими как «социалистическая» интерпретация, размывающая строгую категорию прав человека, тех именно прав, которые призваны противостоять тирании, тоталитаризму и выражать действительную свободу людей.

Нужно, наконец-то, признать, что в подобных возражениях немало правды (добавим сюда и то, что само включение во Всеобщую декларацию 1948 года упомянутых «социалистических» прав, взятых из Конституции СССР 1936 года, объявлялось, по нашим былым утверждениям, победой «нашего» мировоззрения и советской дипломатии).

В чем здесь дело? А в том, что, действительно, существуют качественные различия между двумя группами прав.

Первая из них – это действительно абсолютные и неприкосновенные права человека, олицетворяющие достоинство и свободу «каждого от рождения» и противостоящие насилию и тирании, – право на жизнь, право на личную неприкосновенность, свобода совести, свобода мысли, творчества, ряд других, им аналогичных.

В то же время есть «права» иного разряда, тоже весьма важные для людей, но всё же другого предназначения (получить от государства социальное обеспечение, жилье, право на достойную медицинскую помощь и т. д.). Это – экономические, социальные, культурные права, которые по самой своей природе не могут быть абсолютными; они неотделимы от обязанностей гражданина и зависят от экономического положения страны, деятельности соответствующих государственных органов и выражают, в основном, цели, идеалы, намерения, к которым реально, а чаще по одним лишь декларациям, стремится общество.

После некоторой эйфории в первые послевоенные годы в отношении второй из упомянутых групп прав и успехов советской дипломатии в этой области, в мировом общественном мнении возобладал, все же, основательный подход к категории прав человека – подход, последовательно гражданственный перед лицом тоталитаризма, гитлеровского и сталинского. Примечательно в этой связи, что именно в конституции Испании, освободившейся из-под тоталитарного режима, реальные права человека были структурно выделены в Конституции под рубрикой «основные права и свободы» (секция первая главы второй) и подчинены особому высокозначимому конституционному режиму.

Хотелось бы обратить внимание на то, что указанные две группы человеческих прав имеют разные акценты в их соотношении с государственной властью. Первая группа – это права, которые нацелены на то, чтобы с опорой на закон и суд защитить человека от произвола власти. Вторая же группа прав такова, что они во многом «уповают» на социальную, благотворительную, попечительскую деятельность властей в социальной сфере, жилищном строительстве, здравоохранении и т. д.

Естественно, разорвать, разделить непроходимой гранью рассматриваемые группы прав нельзя. В большинстве экономических, социальных, культурных прав проявляются, «светятся» естественные, прирожденные права человека. В особенности это относится к такому специфическому подразделению прав, которые охватываются сферой правосудия, процессуально-процедурных вопросов (они

вообще неотделимы от правосудия и требуют при систематическом изложении текстуального «приближения» к нему). Тем не менее «чистота» подхода к правам человека, выделение «основной» их группы, важны, помимо принципиальной стороны дела, также в связи с необходимостью обеспечения их особого конституционного режима...

Конституционный режим основных прав и свобод

Именно указанные выше основные права и свободы служат отправной, естественно-правовой основой для построения государства, его механизма, подразделений. И они же призваны дать тот «ареал свободы» для человека, который должен быть неотъемлемой частью свободного, демократического общества.

В связи с этим на основные права и свободы должен распространяться особый, высокозначимый конституционный режим.

Вот как предполагается это осуществить по альтернативному проекту.

Прежде всего, именно в отношении их действуют такие содержащиеся в Конституции определения, как «абсолютные», «неотчуждаемые», «принадлежащие от рождения», выступающие в качестве «непосредственно действующего права», притом – вступающие в действие немедленно на всей территории (независимо, в частности, от федеративного договора, – п. 5 ст. 2). Как раз по отношению к данной группе прав введено правило о том, что, помимо приведенного перечня, должны иметь надлежащую силу и другие общепризнанные права и свободы, и они понимаются в соответствии с общепризнанными международно-правовыми нормами.

Самый же существенный момент – вот в чем. В согласии с идеей незыблемости конституционных положений (впервые сформулированной в Конституции США) установлено, что «в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека»; отдельные же ограничения, в соответствии с общепризнанными международно-правовыми нормами, могут устанавливаться не во всяких, а лишь в особых, органических (конституционных) законах, принимаемых в особом порядке. Словом, законодатель – законодатель! – не вправе произвольно ограничивать основные права и свободы. Если же он попытается сделать это, то вступают в действие нормы о пересмотре конституции.

Конституционный режим основных прав и свобод по альтернативному проекту предполагается сделать настолько твердым, чтобы эти права и свободы при установлении чрезвычайного или военного (осадного) положения в целом остались неприкосновенными и могли быть ограничены лишь некоторые из них, по конституционно установленному перечню, и то в каждом случае – по особому указанию Законодательного собрания.

То обстоятельство, что на основные права распространяется единый конституционный режим, избавляет от необходимости такого построения текста, внешне, по пропагандистским соображениям, эффектного, когда каждому из прав посвящается самостоятельная статья Конституции, формулируемая по словесной схеме «каждый имеет то-то и то-то» (что, помимо всего прочего, создает впечатление, в соответствии с которым именно государство предоставляет людям основные права и свободы, тогда как его миссия ограничивается тем, что оно должно их «признавать и гарантировать»). Поэтому в альтернативном проекте основные права и свободы получили соединенное – по 15 позициям – нормативное изложение в ст. 3. И только в отношении частной собственности (по основаниям, о которых уже говорилось), а также в отношении ограничений, касающихся физической и моральной неприкосновенности, принудительного труда (по основаниям исключительной важности проблем и особых правил, нуждающихся в первоочередном закреплении, – презумпция невиновности, запрещение принуди-

тельного труда) сформулированы дополнительные конституционные положения в ст. 4, 5, 6 проекта...

Обеспечение, а не просто защита

Права и свободы человека нуждаются не просто в защите, а в обеспечении. Разумеется, не в том виде, в каком это обеспечение предусматривалось в советских конституциях, когда в отношении «права на труд», «права на отдых» с пафосом говорилось о социалистическом строе, ликвидации безработицы и т. д., а в виде широкой системы государственно-правовых мер, призванных не только гарантировать действенную реакцию на каждый случай нарушения прав, но и на то, чтобы предупредить, по возможности исключить, сами нарушения.

Что здесь имеется в виду (далее – приводятся материалы альтернативного проекта)? Наряду с установлением общей и высшей публичной обязанности государства, всех его органов и должностных лиц защищать права и свободы, предусмотрено упразднение («навсегда!») органов, направленных на поправление прав и свобод, – таких, как тайный политический сыск, цензура. Далее, в отличие от общедозволительного порядка для граждан, их объединений («дозволена любая деятельность, кроме запрещенной и ограниченной законом» – ст. 3), в отношении государственных органов действует иной, «зеркальнообратный» порядок – порядок строго разрешительный, т. е. государственные органы и должностные лица – обратим внимание на этот пункт! – «...могут совершать только такие действия, в таких формах и процедурах, которые прямо предусмотрены законом» (п. 3 ст. 18). В отличие от положения граждан, их объединений, здесь – никакого усмотрения, «самодеятельности», полная, абсолютная связанность с законом. И, наконец, – это строгая ответственность должностных лиц, призванных судом виновными в нарушении прав человека (в этом случае они, кроме предусмотренного законом наказания, «лишаются права занимать соответствующую публичную должность»).

Вместе с тем, разумеется, должно быть гарантировано самое широкое и беспрепятственное использование каждым гражданином самой надежной формы защиты прав и свобод – судебной защиты. Право на судебную защиту – ненарушимое право; здесь, по проекту, «законодательные органы не должны издавать акты, ограничивающие это право». Да и к тому же – как предлагается – гражданин может обращаться за защитой своих прав в Верховный суд страны (и в «сам» Верховный Суд, и в Палату по правам человека), а также в международные суды, решения которых для всех органов и должностных лиц Российского государства обязательны (ст. 20)...

Социальная деятельность государства, права и обязанности граждан

Все другие человеческие права, за рамками основных прав и свобод – притом здесь уже в соединении с обязанностями, – рассматриваются как «права граждан» («права и обязанности гражданина»).

В такой постановке проблемы есть известная условность, так как по своей основе право гражданства – это также основное, прирожденное право человека. И к тому же здесь имеется в виду весь широкий спектр экономических, социальных, культурных прав гражданина. Но важно то, что все они так или иначе вытекают из самой принадлежности человека к данной политической и гражданской общности и в соединении с обязанностями характеризуют все грани и весь спектр юридического статуса человека как гражданина данной страны (в области военной службы, семейных отношений, образования и т. д.).

Есть здесь принципиальные вопросы. Такие, в частности, как возраст совершеннолетия (ст. 9-я – 18 лет), недопустимость привилегий; принцип, в соответствии с которым никакая личная повинность, налоги и сборы не могут быть установлены иначе как на основании закона; ряд других (ст. 10).

В то же время принципиально, что права гражданина, а также его обязанности (думается, в конституции и последние должны быть обозначены «по минимуму»: обязанность защищать Родину, уплачивать налоги) взаимообусловлены с социальной деятельностью государства.

Хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что социальная деятельность государства в современных условиях, в высшей степени необходимая и важная в особенности в отношении малоимущих, стариков, детей, инвалидов и т. д., в то же время по отношению к трудоспособному населению имеет и известную негативную сторону: она ставит человека в зависимое от государства положение и, осуществляемая за известными рамками, может породить – что наглядно и продемонстрировал «реальный социализм» – иждивенческие нравы, атрофию трудовой морали, утрату у людей трудовой инициативы и ответственности. Думается, здесь весьма существенно не потерять грани, которые предопределяет своего рода «существование» социальной, попечительской деятельности государства – с одной стороны, а с другой – свободы людей, опирающейся на собственность и состоящей в своей инициативной деятельности. Ввиду этого в альтернативный проект включена норма, которая сформулирована так: «Деятельность государства по обеспечению социальных нужд населения не должна приводить к замене государственным попечительством экономической свободы и активности, хозяйской и предпринимательской инициативы, возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи».

VI ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Сверхзадача

Есть в нашей жизни проблемы нерешаемые, точнее, почти нерешаемые, трудно поддающиеся решению. Но без стремления достигнуть такого решения, максимально приблизиться к нему, вообще не нужно браться за дело, за саму эту проблему. Именно таковы вопросы демократической организации государственной власти. Здесь нужно совместить вещи, казалось бы, несовместимые – с одной стороны – демократию, выраженную в формировании и деятельности представительных органов, а с другой – эффективность, действенность государственной власти, ее силу.

И все это – наиболее сложный момент! – следует сочетать с тем требованием современной демократической государственности, обусловленным приоритетом прав и свобод человека в государственной жизни (и это взято за основу в альтернативном проекте), которое должно реализоваться в умеренности, упорядоченности государственной власти, исключающих саму возможность ее перерастания, перерождения в тоталитарный режим.

Такова сверхзадача: достигнуть осуществления принципов демократизма, одновременно – сильного государства, и притом – при обеспечении умеренности, упорядоченности государственной власти.

Главные звенья, с помощью которых возможно осуществление этой сверхзадачи, – разделение властей, федерализм, формирование муниципальной власти, отграниченной от государственной...

Решающее звено – разделение властей

Разделение властей, «придуманное» великим французским просветителем, крупным мыслителем, философом Ш. Монтескье, а затем чуть ли не буква в букву реализованное в Конституции США, – незаменимый способ демократического

упорядочения и умирения власти. Суть его, как всякого крупного человеческого свершения, предельно ясна: по своему функциональному предназначению государственная власть подразделяется на три основные ветви, на три «власти» – законодательную, исполнительную и судебную; и нужно их уравновесить, оснастить взаимными сдержками и противовесами. И тогда государство по самой своей организации не сможет стать диктаторским, тираническим, а по содержанию своей деятельности не пойдет дальше, чем ему предназначено быть в свободном, демократическом обществе, – обеспечивать его свободное, «саморегулирующееся» развитие.

Однако и по тому, казалось бы, предельно ясному вопросу, в ходе развития современной государственности возникли сложные проблемы. Они касаются в основном законодательной и исполнительной ветвей власти («третья власть», правосудие – тема особая; она и будет рассмотрена особо, в следующей главе)...

Реальности

Проблемы, связанные со взаимоотношениями законодательной и исполнительной власти, затрагивают две существенные стороны развития современной государственности.

Первая из них касается самой сути и силы этих двух ветвей государственности. Ведь «законодательная власть» – власть парламента, т. е. высшего представительного органа страны, который в ходе становления демократии предстал в качестве выразителя воли народа, нации. К тому же, как и положено в правовом государстве, – законы, издаваемые этим высшим представительным органом страны, призваны стать основой всех других видов государственной деятельности. Но вот какой парадокс: реальная «государственная мощь» должна обеспечивать интересы людей, но сосредоточена не в законодательной сфере, а в управленческом аппарате; именно в нем концентрируется вся работа по практическому решению государственных дел, да и сам-то этот аппарат состоит из учреждений, обладающих реальной силой воздействия и принуждения, – полиции, налоговых инспекций, армии, карательных подразделений власти и т. д. И, что особенно характерно, по мере развития общества – вхождения его в промышленную, индустриальную, а затем в постиндустриальную стадию – многократно возрастает количественно, усложняется по функциям и обретает всё новые и новые рычаги воздействия на общественные процессы именно этот управленческий аппарат, который «по теории» должен быть сугубо исполнительным.

Одновременно с этим в развитии государственности обнаруживается и вторая сторона. Это – необходимость интеграции власти, формирования в ней такого звена, которое, олицетворяя и представляя государство в целом, могло бы объединить «разделенные» власти, в той или иной мере обеспечивая их согласованное функционирование. Подобное звено – институт Главы государства. Причем если в странах, где сохранилась конституционная монархия, эту функцию, в основном на церемониальном уровне, как правило, стал выполнять монарх, ограниченный парламентом, то при республиканской форме правления подобная миссия в большинстве стран, осуществляющих принцип разделения властей, выпала на долю должностного лица, возглавляющего управленческо-исполнительную администрацию, – на Президента. И хотя Президент – как, например, в США – по-прежнему остается руководителем управленческо-исполнительного аппарата, его высшие государственные функции, и в особенности государственный статус, сосредоточились все же на деятельности, характерной для Главы государства.

Вот тут-то и кроется разгадка того, почему столь острое значение приобрела в политической жизни многих стран проблема двух разновидностей демократических республик – парламентской и президентской. «Яблоко раздора» здесь –

это правительство, возглавляющее управленческо-исполнительную администрацию, главную «ударную силу» государственной власти. И хотя возникло немало вариаций в самом осуществлении парламентских и президентских функций, в системе выборов, назначений и форм деятельности парламентских, президентских и правительственных учреждений, а отсюда ряд промежуточных, смешанных разновидностей – всё это, однако, не устраняет центрального вопроса, касающегося «блока раздора»: под чьим контролем находится правительство, концентрирующее управленческую силу, – парламента (парламентская республика) или президента (президентская республика)?...

Тупики и развязка (общие подходы)

Начну сразу же с «развязки».

Исходный пункт такой «развязки» состоит в следующем. Развитие современной государственности свидетельствует о том, что оптимальным путем решения проблем, возникающих в области взаимоотношений между законодательной и управленческо-исполнительной властями, являются смешанные, «сбалансированные» формы, в которых сообразно традициям, другим особенностям данного государства используются в определенном сочетании элементы, относящиеся и к президентской, и к парламентской республике. Причем одним из примечательных явлений в организации государственной жизни современности стало выделение, наряду с институтом Главы государства, института самостоятельного и ответственного Правительства.

Что же получится, если не идти дальше системы разделения властей в «чистом виде», замыкаясь – как это, увы, было у нас в последнее время при обсуждении конституционных вопросов – только на дилемме: либо президентская, либо парламентская республика?

Вот в этом случае и возникает тупик, первый непреодолимый тупик. Ибо в нынешних условиях, когда выделился институт Главы государства и многократно возросла сила управленческо-административного аппарата, «чисто» парламентский вариант и «чисто» президентский вариант, каждый взятый в отдельности, не только не дает каких-либо позитивных результатов, но объективно разрушает сам принцип разделения властей, приводит либо к параличу власти, к многовластию, либо к неоправданной концентрации власти (если даже до предела усилить сдерживающую роль «третьей», судебной власти). И, кстати, Ленин в апреле 1917 года напрасно противопоставлял «Республику Советов» «парламентской республике»: система Советов с их принципом «всевластия» – не что иное, как доведенная до логического предела система парламентаризма, претендующая на абсолютную политическую власть.

Но не только «чисто» президентский или «чисто» парламентские варианты приводят в современных условиях к отрицательным результатам. Тупиком – вторым непреодолимый тупиком! – грозит также и одно лишь прямое смешение президентской и парламентской форм демократической республики. Попытки подобного рода могут закончиться и, судя по всему, будут заканчиваться тем, что характерно для «чисто» парламентской версии – ситуацией многовластия, политической неустойчивости, паралича власти, когда глава государства и парламент, осуществляющий непосредственный контроль над управленческой администрацией, «держат друг друга за руки».

Вот почему, хотя исходным пунктом для развязки тупиков в области соотношения законодательной и управленческо-исполнительной властей являются смешанные, сбалансированные формы, должно быть одновременно признано, что суть «развязки» – в достижении доминирования одной из этих двух форм, причем –

скажу еще раз – в условиях, когда самостоятельный и ответственный статус получает правительство.

Такое доминирование и характерно для современных конституционных систем, демонстрирующих свою жизнеспособность и эффективность. Характерный пример – конституционное устройство Франции, где при известном парламентском контроле (вынесение резолюции порицания или неодобрение правительственной программы, влекущие отставку правительства) президент назначает премьер-министра и по его предложению министров, а также председательствует в совете министров, но – знаменательный штрих – не совмещает свой пост с должностью премьер-министра.

В то же время хотелось бы обратить внимание на тот опыт, который накапливается в конституционной практике Германии, где при известном доминировании парламента, избирающего президента, последний по представлению главы правительства, канцлера, назначает членов правительства, увольняет канцлера по просьбе парламента и может даже распустить парламента в случае правительственного тупика...

«Наши» уроки, тупики

Решая вопросы организации власти в России, ни на мгновение нельзя забывать живучесть советских традиций, порождаемого ими стремления ко «всевластию» представительных органов (Советов), а также гигантскую сложность решаемых государством проблем и, плюс к тому, – огромность и разноликость многонациональной России, требующих единения, формирования государственно-правовых институтов, способных обеспечивать государственную интеграцию (с учетом, разумеется, российских государственно-правовых традиций).

И кроме того, есть еще и опыт – «наш» опыт, свидетельствующий о «наших» тупиках и опасностях.

Главный из таких уроков состоит в том, что доминирование парламентарского контроля над правительством неприемлемо – сейчас и, судя по всем данным, в обозримом будущем. Объясняется это не только невозможностью формирования в ближайшее время партийно-политической структуры, способной образовывать устойчивое большинство в парламенте (иначе – многовластие, политический паралич, крах), но и острой необходимостью стабильной и эффективной власти в огромном многонациональном государстве, и в неменьшей степени – какой-то неодолимостью вьезшихся во все поры политической жизни советских традиций. Наглядное подтверждение этому – не ослабевающие, упорные попытки Съезда народных депутатов, Верховного Совета постоянно вторгаться в сам ход осуществления правительственных программ, желание подчинить управленческо-административные дела своему постоянному контролю.

Другой урок, перекликающийся с мировым опытом, должен быть постоянно в поле зрения. Это – тревога, связанная с потенциальной опасностью прямого соединения института Главы государства с административно-управленческим аппаратом, карательными органами. И хотя ныне ситуация резко изменилась, Глава государства – Президент России – сейчас стал символом и надеждой демократии, и вдобавок к этому можно надеяться, что демократические, антитоталитарные силы на нынешнем этапе достаточно могущественны, чтобы противостоять тенденциям, вытекающим из подобного соединения; тем не менее здесь важен принцип как таковой, и необходимость достижения максимальных гарантий на будущее («навсегда»), предупреждающих возможное неблагоприятное развитие событий.

Принципиальная неприемлемость прямого соединения института Главы государства (президентства) с управленческо-административной властью диктуется и

другими причинами, связанными, в основном, с живучестью советских традиций, стремлением представительных органов ко «всевластию».

Прежде всего, ослабевает решающая миссия президентства – осуществление функций Главы государства. Возглавив, например, правительство, он «спускается» на уровень управленческо-исполнительной администрации (не случайно поэтому на шестом, апрельском (1992 года) Съезде народных депутатов, вопреки статусу Президента, именно от него потребовали «отчета» по правительственным делам). Вместе с тем подобная ситуация заряжена противостоянием института президентства с парламентом, его руководством, так как сама по себе управленческо-исполнительная деятельность в принципе является подзаконной, что подогревает упомянутые стремления парламента ко «всевластию». Наконец, в сущности, правительство сходит со сцены как самостоятельное и ответственное подразделение; и тогда, помимо всего иного, возникают, например, такие казусы, когда от имени всего правительства «в отставку» подает заместитель премьер-министра, а принимает (или не принимает) отставку Президент, который одновременно является премьер-министром...

Вариант альтернативного проекта

Сначала, для того чтобы ввести в курс дела, представляется необходимым привести два первых пункта ст. 33 проекта. Вот этот текст:

«Статья 33.

1. Умеренность, упорядоченность и действенность государственной власти в Российской Федерации обеспечиваются разделением законодательной, исполнительной и судебной властей, федеральным построением государства, разделением государственной власти и муниципального самоуправления, а также всенародным избранием главы государства – Президента Российской Федерации, воплощающего единство российской государственности и обеспечивающего незыблемость конституционного строя, согласованную деятельность всех подразделений государства.

2. Государственную власть в Российской Федерации представляют и осуществляют:

законодательную власть – Федеральное законодательное собрание;

исполнительную власть – Правительство Российской Федерации;

судебную власть – Верховный Суд Российской Федерации, суды и судьи системы правосудия Российской Федерации...»

Самое существенное здесь вот что. Альтернативный проект в отличие от официального проекта (предлагающего нечто «смешанное», с весьма большим расчетом на доминирование парламента по отношению к управленческо-административному аппарату) сориентирован в основном на современную президентскую республику.

При определении конкретных форм соотношения законодательной и исполнительной власти в альтернативном проекте поставлена задача воплотить в этих формах достоинства президентства как института Главы государства, ценности современного парламентаризма и преимущества института самостоятельного, ответственного правительства. Отправным материалом для такого построения с учетом отечественных традиций послужили достижения мировой конституционной культуры, в частности преимущества статуса всенародно избираемого Президента, его весомых конституционных прерогатив, самостоятельного и ответственного правительства.

Принимая во внимание достоинства иных вариантов (один из них предложен самим Президентом – назначение премьер-министра с согласия парламента и др.),

можно указать на такие основные черты построения законодательной и исполнительной власти, предлагаемого в альтернативном проекте:

Президент (глава государства, который в основном контролирует правительство, но непосредственно его не возглавляет) – обеспечивает согласованное и скоординированное взаимодействие всех государственных органов, предлагает – и только он предлагает! – Законодательному собранию кандидатуру премьер-министра для утверждения, ставит вопрос об отставке правительства, а в случае правительственного тупика может распустить Законодательное собрание, назначает общенародный референдум (ст. 43, 57, 58);

Федеральное законодательное собрание (оно по отношению к правительству осуществляет лишь высший парламентский контроль, не вмешиваясь в правительственные дела, зато функции по законодательству всецело сосредоточены у него и могут быть, согласно строгим правилам, на короткий срок частично переданы только правительству) – назначает по представлению Президента премьер-министра, а по представлению последнего – министров; однако и Президент (в отношении премьер-министра) и премьер-министр (в отношении своей «команды») согласно правилам, предусмотренным в проекте, в конечном итоге могут «настоять на своем», на предлагаемых ими кандидатурах, обеспечивая тем самым устойчивость, определенность и единство исполнительной власти;

Правительство (самостоятельно и ответственно осуществляет управленческо-исполнительную деятельность, находясь в то же время под «тройным контролем» – под эгидой Президента, парламентским контролем при назначении премьер-министра, а также в отношении своих актов – под административно-юрисдикционным контролем Государственного совета – высшего органа административной юстиции) – формируется по представлению премьер-министра, причем, при возражении против кандидатуры того или иного министра в Законодательном собрании, глава правительства может поставить вопрос о своей отставке, и отклонение этой отставки (принятие отставки ведет к правительственному кризису со всеми вытекающими отсюда конституционными последствиями) означает утверждение кандидатуры министра.

Предлагаемое в альтернативном проекте построение законодательной и исполнительной власти (как показывают конституционный опыт других стран и проигрывание возможных «сценариев») позволяет решить одну из ключевых задач оптимальной демократической организации государственной власти – осуществление Президентом, при полном «суверенитете» законодательных полномочий парламента и его высшем контроле, – высокозначимых функций Главы государства и, следовательно, обеспечение единства и целостности государства, скоординированность и согласованность функционирования в режиме демократии всех его властных подразделений. В известном отношении деятельность Президента (как и по упомянутому «президентскому» варианту) становится «над» деятельностью исполнительной и даже парламентской, но именно «в какой-то мере» и исключительно в смысле последовательно демократического обеспечения скоординированности, гармонизации, а не диктаторского возвышения, как могло бы показаться тому, кто исповедует одни лишь категории тоталитарной власти.

В то же время предлагаемое построение государства призвано в связке «Президент – Правительство» обеспечить действенность, эффективность исполнительной власти. И что важно – на началах демократии, умеренности и упорядоченности власти. Если даже взять «крайний» сценарий и предположить, что в силу неотвратимых обстоятельств возникает потребность осуществления в соответствии с законом жестких, авторитарных мер, то их проведение в жизнь при данной системе власти замкнется – под упомянутым ранее «тройным контролем» – лишь на уровне правительственной деятельности. И это даст возможность, обеспечивая

действенность и непреклонность исполнительной власти, сохранить общий уровень демократического режима, в том числе – высокий статус Президента как гаранта Конституции, прав и свобод граждан, свободного демократического конституционного строя...

Достоинства федерализма

Оптимальная демократическая организация государственной власти не сводится к одному лишь принципу разделения властей, при всей, разумеется, его важности и незаменимости. Существенное значение в этой области имеют также федеративные начала.

К сожалению, в господствовавшей в нашей стране ортодоксальной марксистско-ленинской теории федерализм связывался в основном с «национальным вопросом», получившим к тому же классово-силовую интерпретацию, преимущественно обосновывающую «право на выход», «отделение», «национальный суверенитет» как достаточное основание для односторонних действий.

Между тем федерализм – более широкая проблема, связанная, как и разделение властей, с упорядочением и умирением власти, с достижением такой ее децентрализации, когда бы произошло разделение власти также и по вертикали – между «центром» и «местами». Понятно, что рассматриваемые в таком ключе вопросы федерализма распространяются и на сферу национальных, а также межнациональных отношений.

В связи с этим в альтернативном проекте федерализм («Федерация», раздел первый главы второй) рассматривается как общее начало построения Российского государства. Соответствующие вопросы помещены в тексте проекта сразу же после первого главного блока «Конституционного строя» – прав и свобод граждан.

Исходное положение, заложенное в проекте, таково: и республики, и губернии (традиционные для России укрупненные образования, которые должны охватить в ряде случаев несколько областей, краев) – субъекты федерации, осуществляющие на соответствующей территории функции государственной власти, по принципу – «все функции, за исключением тех, которые закреплены за федерацией в целом». Способ такого закрепления один: это в соответствии с Конституцией, которая «бронирует» некоторые сферы государственной жизни и функции за федерацией, – федеративный договор. В проекте предусмотрено, в частности, что: «...к ведению республики может быть отнесено решение любых государственных дел, включая законодательство, поскольку это не затрагивает федеративное устройство, территориальную целостность Российской Федерации, права и государственные полномочия других субъектов федерации и не противоречит требованиям кодифицированных законов, принятых Российской Федерацией в соответствии с Конституцией» (ст. 23).

«Исюминка» альтернативного проекта – возможность индивидуальных договоров, т. е. договоров между отдельным субъектом Федерации, республикой и Федерацией в целом, – возможность, все более признаваемая и в нынешней конституционной практике. Может показаться, что это – неоправданное, «опережающее» нормативное решение, способное привести к разнобою в конституционных порядках страны. Думается, подобные опасения неоправданны. Напротив, судя по всему, твердый и устойчивый конституционный правопорядок может быть достигнут только на договорной основе, когда, в соответствии с едиными конституционными принципами, ее демократическим духом, будут учтены национальные, народные, культурные, иные особенности, традиции, существующие на данной территории, республике, губернии. В отличие от «многоэтажных» государственно-национальных образований – «союзные республики», «автономные республики», «автономные области» и т. д., насажденных в прошлом, в альтерна-

тивном проекте предусматривается переход на систему единых, однопорядковых государственно-национальных образований – «республик» (интересы отдельных наций, народностей, помимо республик, должны получить выражение в «автономных национальных сообществах», в том числе в этнических, национально-культурных автономиях, – ст. 22 и др.).

И – вопрос, от которого мы все время стремимся уйти, будто бы его нет, но от которого, по-видимому, уйти не сможем и не должны – как по существу проблемы, так и потому еще, что соответствующий настрой глубоко внедрился в национальное сознание. Это вопрос о «праве выхода» республики из федерации. Вполне понятно, что каждая нация, народность по своему ненарушаемому естественному праву должна иметь возможность только своей волей решать свою собственную судьбу. Но в то же время и правовое государство не может постоянно находиться под угрозой распада, наступающего вследствие реализации «права на выход», которое по самой своей природе предполагает правомерность такого рода односторонней акции.

И вот в проекте предлагается решение, которое должно стать достойной альтернативой «праву на выход», но не иметь столь разрушительного потенциала. Нация, народность должны решить свою судьбу при вступлении в федерацию, т. е. при заключении федеративного договора. Для обеспечения такого порядка предусматривается следующий юридический механизм: «положения Конституции (кроме положений раздела первого главы первой, т. е. об основных правах и свободах человека) действуют на территории республики после заключения ею Федеративного договора». А после того, как заключен договор, общий конституционный порядок становится строгим и неукоснительным – таким, когда он уже не будет непрерывно испытываться на прочность, находиться под дамокловым мечом «выхода»...

Государственная и муниципальная власть

Еще одно важное начало организации демократической государственной власти по альтернативному проекту – это обособление муниципального самоуправления, придание и ему надлежащего «суверенитета», его особое построение.

Один из оппонентов альтернативного проекта заметил, что проект в отношении местных органов власти проводит идею «десоветизации». Лучшего комплимента – не скажешь. Существенный и очевидный порок системы Советов состоит как раз в том, что она целеустремлена на то, чтобы «все Советы», «снизу доверху», одинаково были органами государственной власти. Вот мы и получили на местах – в областях, краях, округах, районах, городах, поселках и т. д. – тысячи «парламентов» и «правительств», претендующих на то, чтобы быть полностью суверенными, по-настоящему законодательствовать и править. Политический хаос, многовластие – вот результат всего этого.

Между тем власть на местах – не государственная, а муниципальная. Она основывается не на суверенитете, а на самоуправлении населения, и строится так, чтобы быть целиком направленной на обеспечение его нужд. Притом – с учетом местных традиций, сложившихся обыкновений, особенностей культуры. С таким именно расчетом и предлагаются соответствующие нормативные положения в альтернативном проекте.

Основной организационный принцип самоуправления, соответствующий мировому и отечественному опыту, – это такое его построение, когда ответственность за ведение местных дел возлагается на избранное населением лицо – главу администрации (городского голову, мэра, казачьего атамана, старшину и т. д.) и формируемые при нем исполнительные органы (ст. 72). Вместе с тем предусмотрено избрание населением городских, земских собраний, коллегиальных муници-

пальных органов. Главное же – что и закреплено в ст. 71 проекта – муниципальное самоуправление автономно от государства, и его органы «...ведут все местные дела самостоятельно, поскольку это соответствует Конституции, федеральным законам и законам республик»...

VII ВОЗВЫШЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ

«Разделение властей», но не только это

В последнее время внимание к суду повысилось; в особенности в связи с принципом разделения властей, образованием в России Конституционного Суда. Это – хорошо.

В то же время здесь есть и негативная, теневая сторона.

Суд как субъект «судебной власти», существующей наряду с другими «властями» – законодательной и исполнительной, – это лишь одна из граней более широкой, самостоятельной, высокозначимой проблемы – правосудия в свободном, демократическом обществе.

Тут важно с необходимой определенностью обозначить вот какой момент. Ранее в этой работе уже были рассмотрены два основных блока, определяющих и реализующих свободу людей, действительную демократию, свободный, демократический конституционный строй. Это, во-первых, прирожденные, абсолютные и незыблемые права и свободы человека; во-вторых, демократически организованная, упорядоченная и умеренная государственная власть, затрагивающая в основном деятельность законодательных и управленческо-исполнительных, административных органов. Третий же блок (ранее об этом, когда рассматривалась концепция конституции, уже говорилось) – это как раз правосудие.

Правосудие – это не просто государственно-правовая форма, обеспечивающая охрану интересов людей и организаций, защиту против преступных посягательств, определение наказания правонарушителям и т. д. Правый суд являет собой само бытие свободы в обществе; через правый суд – правосудие – люди утверждают свое достоинство, прирожденные права и свою самоценность, такие истинно человеческие начала жизни людей, как справедливость, мир, согласие, истина и правда.

И чтобы не застревать на столь высоких, в чем-то, наверное, высокопарных характеристиках суда, надо сказать о наших земных проблемах, связанных с демократическим развитием и демократическими реформами. Хотя бы о двух из них.

Во-первых, сколько бы и как бы торжественно мы ни провозглашали права и свободы человека, они в конечном счете – ничто, ноль, пустой звук, если нет независимого и сильного суда, способного защитить, обеспечить права людей.

Во-вторых, сколько бы и какие бы замечательные законы ни принимались с целью ограждения человека, объединений людей от произвола власти и чиновничьего своеволия, – ничего не получится до тех пор, пока не утвердятся в обществе полностью независимое правосудие, способное противостоять власти, ее «хотению» и напору.

И вот здесь пора вернуться к вопросу о разделении властей.

Это замечательно, что в России образован и действует Конституционный Суд. Тем более, что за короткое время Конституционный Суд уже продемонстрировал свою гражданственность, стремление стойко защищать конституционные начала общества.

Тем не менее о существовании действительно «третьей власти», способной противостоять произволу и надежно защитить права человека, допустимо говорить только тогда, когда такую функцию будет выполнять все правосудие.

И суть, высокое предназначение «третьей власти» состоит не только и, пожалуй, даже не столько в том, чтобы признавать отдельные акты тех или иных органов, должностных лиц неконституционными, приструнивать органы, выходящие за пределы своей компетенции, а то и просто разбирать «околозаконные» дразги между подразделениями высшего эшелона власти, сколько в том, чтобы стать непреодолимым барьером на пути произвола власти, ее своеволия, – неважно, в чем эти произвол и своеволие проявляются: в нормативных ли документах или в индивидуальных акциях должностных лиц.

К этому нужно добавить еще вот что. Ныне в России сложились три качественно отличные судебные системы – Конституционный Суд, «общая», возглавляемая Верховным Судом, и арбитражный суд. Между тем разъединенные судебные системы – это уже не сила, способная противостоять власти, ее произволу.

Именно поэтому в альтернативном проекте соответствующая глава обозначена не как «судебная власть» или каким-то иным близким термином (вряд ли вообще уместно вносить в текст закона научные категории), а так, как это предопределено данным блоком свободного, демократического общества, – «Правосудие» (глава шестая)...

Конституционные вехи правосудия

Правосудие – настолько важный, существенный блок свободного, демократического общества, что его основные параметры («вехи») требуют более основательного, чем порой это принято считать, закрепления, т. е. не только путем фиксации прав граждан по вопросам правосудия и указания на звенья судебной системы или, как ныне, трех судебных систем.

Центральный пункт здесь – это независимость и реальная сила суда. В соответствии с положениями, намеченными в альтернативном проекте, независимость суда достигается прежде всего высоким статусом судов – тем, что они состоят из «постоянных несменяемых судей», причем – так же, как это сделано по правам и свободам граждан, – «в Российской Федерации не должны издаваться законы, ограничивающие или умаляющие личную или профессиональную независимость судей». И потому: «Все акты, клонящиеся к ограничению или умалению независимости судей, недействительны». Наконец, в соответствии с проектом судья имеет статус, равный депутату Законодательного собрания: он «пользуется неприкосновенностью и иммунитетом, соответствующими неприкосновенности и иммунитету депутата парламента» (ст. 61 проекта).

Весьма важен порядок назначения судей, который сразу же ставит их на высокую ступень государственной и общественной иерархии демократического общества. Прежде всего, судьи отбираются по конкурсу и рекомендуются на должность высокоавторитетным независимым органом, состоящим из специалистов самого высокого ранга и уровня, – Магистратурой; причем высшую Магистратуру возглавляет Президент. Судьи Верховного Суда по представлению Президента назначаются верхней палатой Законодательного собрания – Сенатом. Все другие федеральные судьи (это судьи палат Верховного Суда) назначаются непосредственно Президентом страны; надо обратить внимание – именно Главой государства, представляющим государство в его единстве.

В альтернативный проект конституции включены нормы, которые (в соответствии с достижениями мировой судебной культуры) призваны придать судейской деятельности такой характер, что его «высшими божествами» становятся закон и принцип недопустимости малейшего произвола, исключения какого бы то ни было неправосудного решения. Вот три нормативных положения, содержащихся в ст. 65 проекта:

никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;

никто не может быть признан виновным, если единственным доказательством вины является его собственное признание;

доказательства, полученные с нарушением закона, признаются несуществующими; ссылка на них в суде не допускается.

Проект предусматривает единство всей судебной системы, устранение такого положения, когда бы действовали отличные друг от друга судебные системы (конституционная, общая, арбитражная) и вместе с тем – известное «ранжирование» судов, их ступенчатость.

Возглавляет всю пирамиду правосудия, придавая ей силу и цельность, Верховный Суд, в состав которого должны входить самые крупные специалисты, ведущие правовые авторитеты страны. Кроме «самого» Верховного Суда предлагаются – как это намечал в своем проекте конституции А. Д. Сахаров – относительно автономные высшие судебные учреждения по категориям дел – палаты Верховного Суда, председатели которых по представлению Президента назначаются Сенатом (таких палат пять – по правам человека, по уголовным делам, по гражданским делам, по трудовым делам и социальным вопросам и палата арбитражного суда). Следующая ступенька судебной системы – суды республик и губерний и наконец, на местном уровне, мировые судьи.

Достоинна внимания, надо полагать, и та «веха» правосудия по альтернативному проекту, которая касается прокуратуры и предварительного следствия по уголовным делам. Прежде всего предполагается исключить из компетенции прокуратуры как органа надзора за законностью функцию обвинения, в существенных моментах искажающую само предназначение прокуратуры в условиях существования независимого беспристрастного правосудия; характерное для нее начало состязательности (обвинение – дело особых должностных лиц, по проекту – Комиссаров по обвинению, входящих в состав следственных органов, которые должны быть выделены в особое ведомство). Да и сама прокуратура должна поменять свой публично-обвинительный настрой на служение праву и правосудию, и потому по проекту переведена в состав судебной системы, должна действовать «при» Верховном Суде. Функции прокуратуры в соответствии с альтернативным проектом: надзор за законностью при возбуждении и расследовании уголовных и административных дел, принятие мер к устранению любых нарушений независимости судей, к обеспечению выполнения судебных решений, а также опротестовывание в суде актов, противоречащих Конституции, а на местах – и федеральным законам...

Высшая конституционно-правосудная власть

Не означает ли формирование единой судебной системы в России умаление конституционного контроля, выполняемого Конституционным Судом?

Скажу вновь: формирование Конституционного Суда – существенное демократическое завоевание России последнего времени.

Но сразу же обратим внимание на то, что в ряде развитых демократических стран органа с таким названием нет совсем; это – США, тем более – Великобритания (где не существует и «конституции» как особого документа, его заменяет совокупность актов, плюс – конституционные обычаи, «конституционные соглашения»). Между тем в этих, как и в других, развитых демократических странах сложилась крепкая «третья власть»,

В чем же дело? А в том как раз, что «третья власть» – это правосудие в целом. И кстати, в странах, где образован особый орган с названием «конституционный суд», он представляет собой в сущности отдифференцированное от других судеб-

ных органов подразделение судебной системы, и эта дифференциация происходит в условиях, когда правосудие в целом уже утвердилось, укоренились в стране его твердые основы.

Таким образом, предложения альтернативного проекта направлены не на уменьшение конституционно-надзорной деятельности, а, напротив, на ее развитие, на ее возвышение на уровень высшей конституционно-правосудной власти. Более того, предполагается усилить полномочия высшей судебной инстанции страны по конституционным вопросам. Верховный Суд, по проекту, не только признает неконституционными законы и иные нормативные юридические акты в случае их расхождения с Конституцией и не только решает все вопросы, основанные на обращении граждан в связи с нарушением основных прав и свобод (и это – наряду с деятельностью особой Палаты по правам человека), но и – дальше привожу текст ст. 68 проекта – «решает все споры, расхождения во мнениях, сомнения в отношении действия, применения и толкования Конституции, споры между Федерацией и ее субъектами, субъектов Федерации между собой». Словом, Верховный Суд России, по проекту, должен стать «держателем» и толкователем конституции, причем – в последней инстанции и, стало быть, по вопросам конституции иметь в стране безусловное верховенство (именно такую, близкую по значению функцию приобрел Верховный Суд в США). И вместе с тем, возглавляя всю судебную систему, задавая ей строгую правосудную тональность, Верховный Суд и в практическом отношении может опираться на всю судебную систему, на все ее звенья, и это обеспечивает решение труднорешаемой (а в нынешних условиях многовластия вообще нерешаемой) проблемы – безусловного и точного исполнения всех постановлений конституционно-правосудной власти.

И еще одна деталь. Осуществление высшей конституционно-правосудной власти в рамках правосудия Верховным Судом предупреждает политизацию соответствующей деятельности, втягивание органа конституционного контроля в политическую борьбу, политические противостояния (опасность тем более серьезная в случае, если соответствующий орган формируется лишь одним подразделением верхнего эшелона власти, скажем, только представительным органом). Есть достаточные основания полагать, что эта опасность не коснется ныне действующего Конституционного Суда России, но избежать и не допустить ее в принципе – первейшая задача при определении конституционного устройства демократического государства...

НЕСКОЛЬКО СЛОВ В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Теперь ясно: сложным, трудным будет путь к демократии, к свободному демократическому строю.

Шестой Съезд народных депутатов России, хотя и не принял в первом чтении – как это намечалось – официальный проект, но одобрил «общую концепцию» конституционной реформы и «основные положения» проекта. Но это как раз и означает, что если осуществится такое предначертание, то на конституционном уровне не будет законсервировано нынешнее неопределенное и противоречивое состояние общества и возникнут новые, теперь уже конституционно-законодательные, преграды на пути демократических реформ. Впрочем, уже и ныне, одобрив «концепцию» и «основные положения», Съезд – притом простым большинством – в сущности заблокировал саму возможность официального рассмотрения конституционных проектов, направленных на развитие радикальных демократических преобразований в России.

Слов нет, сейчас нужна практическая работа, продолжение экономической реформы. Реальные меры по приватизации, по созданию «общества собственни-

ков». Практические шаги по созданию независимого и сильного суда. Общая переориентировка всей, пока еще в целом «огосударственной», законодательной системы, с тем чтобы в ней достойное и во многом определяющее место заняло частное, гражданское право.

Но исходный рубеж для успешного решения этих и всех других задач преобразования нашего общества – создание твердого и надежного, свободного и демократического конституционного строя.

Будем верить: для этого у истинных приверженцев демократии, сторонников глубоких демократических реформ, хватит сил, воли, мужества, ответственности.

Sergey Sergeevich Alekseev (1924–2013)

Democratic Reforms and the Constitution. Scientific-Op-ed Notes

The notes analyze the essence of the Soviet socialist regime and the situation in which it, or rather the State administration of society, was found as a result of the restructuring ("perestroika") that began in 1985 – paralysis, anarchy, a bacchanalia of arbitrariness, lawlessness in the sphere of public life. The myth is dispelled that state property is a property alleged to serve people. The notes examine the role of private property as a natural human right. Dignity and treachery of the formula "strong power," the prospects and necessity of consistent democratic development of Russia to save the country from the consequences of socialist totalitarianism and the risks of its replacement by a new freak – such as the system of state-nomenclature quasi-capitalism – are discussed. The need for reforms in Russia is mentioned and the author's (together with A. A. Sobchak) draft Constitution, which is considered a credo of society, as a means of protecting people from arbitrary power and ensuring human rights and freedoms, is analyzed. The Constitution should be a strictly legal document designed for the long term – "for centuries" (and therefore it cannot be changed easily and often), containing legal principles and norms, without any political-party, worldview orientations. Nor should it turn into instruction on current state affairs. The draft Constitution enshrined the concept of a State of a free self-regulating society based on a "sovereign" person – Citizen. Its three pillars ("three whales") are human beings, dignity, rights, and freedoms; Democratization, efficiency and, at the same time, moderation of power – such an organization that it could not become a dictatorial force; elevation to the highest possible stage of the "third power" – justice, strong and independent, able to resist arbitrary power, become a reliable obstacle to its self-determination and without which human rights are nothing, zero, empty sound. Among human rights and freedoms, as the most important institution of the Constitution, the special role of political and personal rights and freedoms is emphasized. The author hopes that the true adherents of democracy will have the strength, will, courage, and responsibility to create a free and democratic constitutional order.

Keywords: reforms; constitution; draft; democracy; constitutional system; self-regulated society; human rights and freedoms; separation of powers: legislative, executive, judicial power; federalism; municipal power; parliamentary or presidential democratic republics; mixed and balanced state form.