

Ключевые звенья Конституции

Опыт подготовки проектов законов свидетельствует о том, что работа над проектом лишь тогда выходит из полосы бесконечной рутины, сразу продвигается вперед и начинается с ускорением набирать обороты, когда найдены несколько, (обычно три-четыре) опорных звеньев, придающих смысл и полновесность будущему закону.

Это тем более характерно для Конституции, для многотрудной работы над ее проектом. Надо полагать, нахождение таких ключевых звеньев приобретает здесь еще более высокую значимость, так как Конституция призвана закрепить и определить на будущее политико-правовое, пожалуй, даже философское "кредо" общества, его судьбу. Поэтому концептуальная определенность и строгость Конституции, раскрывающиеся через ее ключевые звенья, — важнейшее, непреложное требование к конституционно-подготовительной работе.

Трудности

Три обстоятельства предопределяют повышенную, пожалуй, уникальную сложность выработки концепции демократической Конституции России.

Первое — отсутствие в России выстраданной современной правовой культуры. По-настоящему демократическую конституцию Россия своей невероятно тяжелой историей еще как выстрадала, по крайней мере, тяга к этому отчетливо определилась. Но в условиях, когда нет собственного опыта, нет усвоенных уроков от своих проб и ошибок, легко поддаться соблазну (и в этом трудно упрекнуть не имеющих профессионального опыта молодых политиков) взять за основу проектируемых конституционных построений в общем-то уже "пройден-

ные" конституционные ценности. К ним относится, например, принцип разделения властей — в той его упрощенной трактовке, в какой он предстал в трудах Ш.Монтескье. Этот принцип был воспринят двести лет назад американской Конституцией, и для США такая первоизданность и связанные с ней "чистота", цельность при их последующих новациях на уровне конституционных обыкновений оказались великим благом.

Второе — обманчивые, коварные сугубо "советские" конституционные традиции. Выражая некоторые социальные сдвиги в послеоктябрьской России, но еще больше — нацеленность на фальсификацию действительности, государственную ложь и "конституционное сочинительство", советские конституции, особенно последние (1936 и 1977 годов), породили склонность к общим декларациям, ничего не значащим красивым фразам и заклинаниям. Поэтому неодолим соблазн насытить и проект российской Конституции уже новыми, "по-длинно демократическими", но все же общими формулами и декларациями, которые будто бы призваны быть главной частью Основного закона и обозначить его демократическое содержание.

Третье — крайняя, исключительная сложность, противоречивость ситуации в России, в обществе, которое только-только порывает с тоталитаризмом и в немалой степени живет еще в условиях авторитарного режима, а пока к тому же до краев наполнено суровым противоборством, стихией политических страстей, жесткой схваткой за власть. В этой обстановке, когда чуть ли ни каждый шаг вперед в политической и законодательной сферах достигается путем взаимных уступок и компромиссов, казалось бы, нет иного выхода для составителей Конституции, как тоже идти на



С. С. Алексеев, Председатель Исследовательского совета частного права, член-корреспондент РАН

"доброе согласие", на "консенсус", на то, чтобы конституционные решения устраивали "всех" или, по крайней мере, "большинство" законодательного органа, от которого зависит принятие конституционного документа. Все это создает невероятные трудности, в сущности делает невозможной подготовку Конституции действительно демократического, свободного общества.

Четыре звена

Трагическая судьба России, сложности ее общественного развития, противоречивость нынешней российской ситуации обуславливают, как это ни парадоксально, необходимость при разработке конституционных вопросов добиваться высокой "чистоты" решений, которые, быть может, в нашем разрозненном бытии представляются не всегда приемлемыми "сегодня", но связаны с передовыми достижениями конституционной культуры, высокозначимы с расчетом на "завтра", на дальнюю перспективу.

Какие принципы должны лежать в основе Конституции? Демократия? Начала парламентаризма? Принцип разделения властей? Конституционное правосудие? Конечно, да. Без всего этого любая конституционная конструкция, претендующая на демократизм, уже с конца XIX века представляется просто невыполнимой.

Значит, необходимо попытаться, не ограничиваясь общими положениями, найти те ключевые звенья, которые могли бы придать демократической концепции адекватное современное содержание, соответствующее и достижениям мировой конституционной культуры и прогрессивным тенденциям российского демократического развития. Такими звеньями (которые и были взяты за основу при выработке автором этой статьи совместно с А.А.Собчаком альтернативного проекта Конститу-

ции*) являются: основные права и свободы человека, институт главы государства, федерализация власти, правосудие как власть.

Поясним кратко каждый из указанных пунктов.

Основные права и свободы человека

Ключевым звеном, "изюминкой" конституционных ценностей конца XVIII–XIX веков выступал принцип разделения властей; затем, после кратковременного, к счастью, увлечения просоциалистическими ориентациями (когда появились в конституционных текстах категории "социальное государство", "социальный рынок", иные "социальные институты"), передовые позиции в конституционном развитии заняла категория "права и свободы человека".

С этой точки зрения вот какие моменты, связанные с перспективой выработки проекта демократической Конституции, должны быть приняты во внимание. Прежде всего права и свободы человека в современном их видении – это не некий рядовой, "проходной" элемент конституций. Права человека призваны быть самостоятельным и высокозначимым "блоком" свободного демократического общества, притом, в принципе, автономным от 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, т.е. отличаться конкретностью, формализованностью, возможностью фиксировать каждый случай отступления от права, "восстанавливаемостью", чтобы, в частности, поддаваться судебной защите. Если такое положение достигнуто, то юридический

* См.: Алексеев С., Собчак А. Конституция и судьба России // Известия. 1992. 20 и 30 марта: С конституционными компромиссами нельзя идти в будущее // Известия. 1992. 12 октября.

институт прав человека становится своего рода гарантией свободы. Тогда складывается такая ситуация, когда государственная власть *в принципе* уже не в состоянии стать тоталитарной; она может быть сколь угодно сильной, даже остроавторитарной, но она уже не способна выполнить "дьявольское" предназначение тоталитаризма — сломать человека, безраздельно подчинить его душу и мысли. Юридический институт прав человека уже не позволит при надлежащем использовании соответствующих правовых возможностей сделать это.

Наиболее существенно то, что права человека, применительно к свободному демократическому обществу, становятся исходным пунктом, точкой отсчета, камнем при построении всей системы государственности. Тогда, как это и предлагается в нашем альтернативном проекте, вся система демократических учреждений должна "подстроиться" под права человека. Именно приоритет прав человека делает неизбежным такое построение государственной власти, ее законодательной и исполнительной ветвей, когда власть умеренна, упорядочена, не содержит в себе потенции перерастания в абсолютную власть, в тиранию. 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.

Для этого, правда, из всего многообразия прав и свобод человека (они по нынешним представлениям имеют несколько уровней, "поколений" и т.д.) должны быть выделены основные права и свободы. С этих позиций в высшей степени существенно различать в тексте Конституции две группы прав. Первая из них — это действительно абсолютные и неприкосновенные права человека, олицетворяющие достоинство и свободу "каждого от рождения", противостоящие насилию и тирании: права на жизнь, на личную неприкосновенность, свобода

совести, свобода мысли, творчества и ряд других, им аналогичных.

В то же время есть права иного ряда, хотя и весьма важные для людей, но все же другого предназначения (права на социальное обеспечение, на жилье, на образование, 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, зависят от экономического положения страны, деятельности соответствующих государственных органов и выражают в основном цели, идеалы, намерения, к которым реально, а чаще лишь декларативно, 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 в Конституции Испании, освободившейся от тоталитарного режима, реальные права человека были структурно выделены под рубрикой "Основные права и свободы" и подчинены особому, высокозначимому конституционному режиму.

Именно указанные выше основные права и свободы служат естественно-правовым фундаментом построения государства, его механизма, подразделений. И они же призваны дать "поприще свободы" для человека, которая должна быть неотъемлемой частью демократического общества.

В связи с этим на основные права и свободы должен распространяться особый, высокозначимый конституционный режим. Выделим здесь наиболее существенный момент. В согласии с идеей неизблемости конституционных положений (впервые сформулированной в Конституции США) в России не должны

Именно приоритет прав человека делает неизбежным такое построение государственной власти, ее законодательной и исполнительной ветвей, когда власть умеренна, упорядочена, не содержит в себе потенции перерастания в абсолютную власть, в тиранию.

Политическое значение Президента в современных государственных системах, включая США, определяется не его деятельностью как руководителя управленческого аппарата, а его статусом главы государства.

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 вступят в действие нормы о пересмотре Конституции. Конституционный режим основных прав и свобод призван быть настолько твердым, чтобы при установлении чрезвычайного или военного (осадного) положения эти права и свободы в целом остались неприкосновенными и могли быть ограничены лишь некоторые из них по конституционно установленному перечню.

Институт главы государства

Разделение властей — незаменимый способ демократического упорядочения и умерения власти. Однако и по этому, казалось бы, предельно ясному вопросу в ходе развития современной государственности возникли сложные проблемы. Они касаются в основном законодательной и исполнительной ветвей власти.

Одна из таких проблем связана с самой сутью — с силой этих двух ветвей государственности. Законодательная власть — власть парламента, который в ходе становления демократии стал выразителем воли народа. 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", призванная обеспечивать интересы людей, сосредоточена не в законодательном органе, а в управленческом аппарате; именно в нем концентрирует-

ся 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 и т.д. И что особенно характерно, по мере развития общества — вхождения его в промышленную, индустриальную, а затем постиндустриальную стадию, многократно возрастает количественно, усложняется по функциям и обретает все новые и новые рычаги воздействия на общественные процессы именно управленческий аппарат, который теоретически должен быть сугубо исполнительным.

Одновременно с этим по мере развития государственности возникает другая проблема: 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 обеспечить их согласованное функционирование. Это звено — институт главы государства. Причем, если в странах, где сохранилась конституционная монархия, эту функцию, в основном на церемониальном уровне, как правило, выполняет монарх, власть которого ограничена парламентом, то при республиканской форме правления подобная миссия в большинстве стран, осуществляющих принцип разделения властей, возложена на должностное лицо, возглавляющее управленческо-исполнительную администрацию, — на Президента. Политическое значение Президента в современных государственных системах, включая США, определяется не его деятельностью как руководителя управленческого аппарата, а его статусом главы государства.

Вот тут-то и кроется разгадка того, почему столь большое значение приобрела в политической жизни многих стран проблема выбора между двумя разновидностями демократической республики — парламентской и президентской. "Яблоко раздора" здесь — правительство, возглавляющее управлен-

ческо-исполнительную администрацию, главную силу государственной власти. И хотя возникло немало вариаций в осуществлении парламентских и президентских функций, в системе выборов, назначений и форм деятельности парламентских, президентских и правительственных учреждений (а отсюда — ряд их разновидностей), это не устраняет центрального вопроса, касающегося "яблока раздора", под чьим контролем находится правительство, концентрирующее управленческую силу, — парламента (парламентская республика) или Президента (президентская республика).

При определении конкретных форм соотношения законодательной и исполнительной властей представляется в высшей степени существенным воплотить в этих формах достоинства президентства как института главы государства, ценности современного парламентаризма и преимущества института самостоятельного, ответственного правительства. Основной для такого построения с учетом отечественных традиций должен стать мировой конституционный опыт, в частности преимущества системы с всеобщим народно избираемым Президентом, имеющим весомые конституционные прерогативы, с самостоятельным и ответственным правительством.

В то же время должна быть признана принципиальная неприемлемость прямого наделения главы государства (Президента) управленческо-административной властью. Это опасно не только концентрацией власти в одном государственном подразделении, но и традиционным для нашей страны стремлением исполнительных органов ко "всевластию". Прежде всего при этом ослабевают функции Президента как главы государства. Возглавив, например, правительство, он "спускается" на уровень управленческо-исполнительной администрации (не случайно поэтому на VI Съезде народных депутатов России в апреле 1992 года, вопреки статусу Президента, именно от него потребовали "отчета" по правительственным

делам). Вместе с тем подобная ситуация порождает противостояние Президента и парламента, его руководства, так как управленческо-исполнительная деятельность в принципе подзаконна, что подогревает упомянутые стремления парламента ко "всевластию". Наконец, при этом правительство сходит со сцены как самостоятельное и ответственное подразделение.

Федерализация власти

Оптимальная демократическая организация государственной власти не сводит принцип разделения властей к такой его интерпретации, при которой он касается только "горизонталей" на верхних этажах властной иерархии. Существенное значение в этой области имеют также федеративные начала (в том числе разграничение государственной власти и муниципального самоуправления, "суверенность" последнего).

К сожалению, в господствовавшей в нашей стране ортодоксальной марксистско-ленинской теории федерализм сводился в основном к "национальному вопросу", 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 проблема разделения властей в целом, с упорядочением и умерением власти, с достижением такой ее децентрализации, при которой происходит разделение власти также и по "вертикали" — между "центром" и "местами". Понятно, что рассматриваемые в таком ключе вопросы федерализма распространяются также на сферу межнациональных отношений.

Исходное положение, которое думается, должно быть заложено в Конституции, таково: и республики, и губернии (традиционные для России укрупненные образования, которые

должны охватить в ряде случаев несколько областей, краев) — равноправные и однопорядковые 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 — федеративный договор (в соответствии с Конституцией, которая оставляет некоторые сферы государственной жизни и функции за федерацией).

"Изюминкой" при использовании договорного метода должна быть возможность индивидуальных договоров, т.е. договоров между отдельным субъектом федерации — республикой, регионом (губернией) и федерацией в целом, — возможность, все более признаваемая в нынешней конституционной практике. Может показаться, что это неоправданное, "опережающее" нормативное решение, способное привести к разнобою в конституционных порядках страны. Думается, подобные опасения неоправданы. Напротив, судя по всему, твердый и устойчивый конституционный порядок может быть достигнут на договорной основе, когда в соответствии с едиными конституционными демократическими принципами будут учтены национальные, культурные и иные особенности, традиции, существующие на данной территории. В отличие от "многоэтажных" государственно-национальных образований — союзных республик, автономных республик, автономных областей и т.д., насажденных в прошлом, представляется целесообразным 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).

Твердый и устойчивый конституционный порядок может быть достигнут на договорной основе, когда в соответствии с едиными конституционными демократическими принципами будут учтены национальные, культурные и иные особенности, традиции, существующие на данной территории.

Правосудие как власть

Суд как субъект государственной власти, существующей наряду с другими "властями" (законодательной и исполнительной), — лишь одна из граней более широкой, самостоятельной, высокозначимой проблемы — правосудия в свободном демократическом обществе.

Тут важно подчеркнуть следующее. Ранее уже были обозначены два основных блока, определяющих и реализующих свободу людей, действительную демократию, свободный, демократический конституционный строй. Это, во-первых, 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 — это как раз правосудие.

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

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 он 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 гово-

рять только тогда, когда такую функцию будет выполнять все правосудие.

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 документах или в действиях должностных лиц.

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

Вот почему оправданно (как это намечалось и в конституционном проекте А.Д.Сахарова) формирование в России единой и целостной судебной системы, в рамках которой (и с опорой на которую)

достойное место призвано занять также и конституционное правосудие.

* * *

В заключение — пессимистическая нотка. Судя по сегодняшним драматическим реалиям, "чисто" либеральный вариант демократической Конституции, рассчитанной на свободное демократическое общество, сейчас и в ближайшем будущем не пройдет. Уж очень сильно стремление официальных кругов любой ценой — уступок, компромиссов, "синтезирования" просоциалистических и либеральных элементов — преодолеть все преграды и принять в ближайшее время новую Конституцию (хотя есть пример страны с аналогичной ситуацией: Польша, где на переходное время принят все же временный Конституционный закон, решающий основные вопросы власти). К тому же ряд лиц, связанных с официальным проектом, считают приемлемыми только выработанные ими концептуальные решения и все иное отвергают с порога. И все же... Разве не побеждает в конечном итоге все то передовое, что выражает достижения современной конституционной культуры и рассчитано на будущее, на свободное демократическое общество?

Структурные рейтинги политиков

Ниже приведены некоторые данные исследования, проводившегося в ноябре 1992 года на территориальной районированной выборке объемом 600 человек. Выборка репрезентировала экономически активное население Москвы и Московской области по полу, возрасту, образованию, состоянию в браке, национальности, родному языку и знанию других языков бывшего СССР с ошибкой 12 % на доверительном уровне 0.95.

В таблице даны значения структурных вероятностных рейтингов, описывающих отношение населения к политикам с разных точек зрения. Рейтинг популярности характеризует известность политика; рейтинг прозрачности предназначен для описания понятности позиции политика респондентам; рейтинг эмпатии тем выше, чем больше респондентов разделяет взгляды политика; рейтинг доверия характеризует число респондентов, полагающих, что данный политик должен находиться у власти; интегральный рейтинг объединяет данные всех остальных. Значение рейтинга имеет смысл вероятности, с которой политик может занять более низкое место при анкетировании населения. (О вычислении этих рейтингов можно прочитать в первом выпуске "Российского монитора".)

Структурные рейтинги политиков

Политик	интегральный	популярности	прозрачности	эмпатии	доверия
Б.Н.Ельцин	0.720	0.964	0.862	0.765	0.790
А.В.Руцкой	0.509	0.774	0.797	0.674	0.787
А.А.Собчак	0.485	0.852	0.636	0.746	0.712
М.С.Горбачев	0.427	0.856	0.751	0.436	0.285
Н.И.Травкин	0.405	0.462	0.689	0.728	0.673
Е.Т.Гайдар	0.395	0.563	0.752	0.638	0.608
В.В.Жириновский	0.353	0.726	0.743	0.429	0.219
Р.И.Хасбулатов	0.280	0.554	0.474	0.597	0.301
К.Н.Боровой	0.257	0.310	0.401	0.428	0.561
А.И.Вольский	0.231	0.209	0.275	0.475	0.529
Г.Э.Бурбулис	0.222	0.335	0.363	0.423	0.459
Н.А.Андреева	0.197	0.365	0.527	0.135	0.132
С.Н.Бабурин	0.152	0.264	0.222	0.381	0.207
А.И.Чубайс	0.151	0.131	0.103	0.250	0.416
М.Н.Шумейко	0.135	0.095	0.076	0.245	0.377
А.Н.Стерлигов	0.095	0.078	0.247	0.146	0.110
М.Г.Астафьев	0.093	0.189	0.094	0.213	0.131
О.Г.Румянцев	0.083	0.127	0.114	0.200	0.122

Подробное описание результатов исследования на российской выборке объемом около 4000 респондентов, включающего, помимо других сюжетов, оценку политиков респондентами, будет представлено в следующем выпуске бюллетеня "Российский монитор: Архив современной политики".