

Вся власть советам или разделение властей?

Из всего разнообразия законодательных актов, принятых Верховным Советом и Съездом народных депутатов России, для целей анализа можно выделить две категории: относящиеся к государственному строительству и к законности и правопорядку.

Законодательство в сфере государственного строительства

Центральное место среди актов в области государственного строительства занимает Закон Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" от 5 марта 1992 года.

В структуре и содержании этого Закона отразилось то состояние конституционного развития в стране, которое сложилось после отказа Съезда народных депутатов принять новую Конституцию. Одобренные Съездом поправки к Конституции не затронули ее центрального системообразующего фактора, оставив по сути в неприкосновенности норму, помещенную в 1936 году в Конституцию СССР, о том, что "вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР" (ст.2).

Аналогично ст.2 Конституции РФ содержит положение о том, что "вся власть в Российской Федерации принадлежит многонациональному народу Российской Федерации. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Рос-

сийской Федерации, и непосредственно".

Формула "вся власть принадлежит Советам" была введена для свержения государственной структуры России, возникшей после Февральской революции 1917 года, и с тех пор до сегодняшнего дня воспроизводится в советских (а теперь и в Российской) конституциях. Политическую суть этой формулы было идеологически мотивированное отрицание центрального принципа демократического государственного устройства — принципа разделения, равенства и независимости законодательной, исполнительной и судебной властей (уже в Конституции Франции 1848 года говорилось в ст.19: "разделение власти — это первое условие свободного правительства").

Отождествление *всей* государственной власти с властью Советов, придание Советам статуса "Политической основы" государства несовместимы с принципом разделения властей, поэтому утверждение в ст.3 Конституции РФ, что "система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей", находится в прямом и непримиримом противоречии с формулой, воспроизведенной в ст.2 той же Конституции.

Не случайно в проекте Конституции, представленном Съезду, формула "вся государственная власть принадлежит Советам" отсутствует, а говорится (ст.3 проекта), что "народ осуществляет свою власть непосредственно и *через систему** государственных органов в формах и пределах, установленных Конституцией" (в ст.1 Конституции США утверждается, что "все законодательные



А.М.Яковлев, доктор юридических наук, профессор Института государства и права РАН

* Здесь и ниже выделение автора.

права, предоставляемые этой Конституцией, должны принадлежать Конгрессу Соединенных Штатов...").

В противоположность этому ст.87 Конституции РФ устанавливает, что на заседаниях Съезда народных депутатов и сессиях Верховного Совета решаются "важнейшие вопросы, имеющие значение для Российской Федерации", а в ст.104 той же Конституции записано, что Съезд народных депутатов является "высшим органом государственной власти". Эта формулировка дословно воспроизводит ст.108 Конституции СССР, а ст.107 Конституции РФ устанавливает, что Верховный Совет РФ — "постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти Российской Федерации (здесь Конституция РФ не только воспроизводит формулировку ст.11 Конституции СССР, но и добавляет в нее новую характеристику Верховного Совета РФ, говоря, что он к тому же и "распорядительный" орган государственной власти). Здесь та же конструкция отказа от разделения властей, что и в ст.2 Конституции ("вся власть... принадлежит народу", который "осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов").

Примечательно, что в проекте Конституции (ст.87) говорится о том, что "Верховный Совет Российской Федерации — федеративный парламент — является высшим законодательным органом РФ".

О тенденциях государственного развития в нашем обществе позволяет судить один очень важный критерий: к чему устремлены желания, какая цель преследуется при этом — установить командную структуру, где власть опирается на силу и реализует волю тех, кто "наверху" (люди командуют людьми), либо подчинить всех общей и равной норме права, в которой через демократические институты находит воплощение воля народа (тех, кто "внизу"). Господство людей над людьми или господство права над всеми?

Развернувшаяся на последнем Съезде борьба за назначение министров в правительстве невольно заставляет вспомнить "железный", до боли знакомый лозунг "Кадры решают все!" Официально прозвучавший на том же Съезде термин "силовые министерства" и борьба за них очень показательны. Там, где речь идет о "праве силы", идеал "силы права" удаляется в неопределенное будущее.

Демократическое правовое государство мыслимо только в условиях существования не соподчиненных, но равноправных законодательной и исполнительной ветвей власти.

Отказавшись принять новую Конституцию, ограничившись поправками к существующей, Съезд отказался тем самым от конституирования и проведения в жизнь принципа разделения властей, этого "первого условия свободного правительства".

Такое положение сказалось и на многих нормах Закона Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации".

Так, хотя в ст.1 Закона Советы названы "представительным" органом, а администрация — "исполнительным" органом государственной власти, тем не менее в ст.35, п.2 говорится, что администрация "подотчетна" Совету. Термин "подотчетна" взят из текста ст.149 Конституции СССР, где в ч.2 говорится, что "исполнительные и распорядительные органы местных Советов..." "отчитываются перед избравшими их Советами". В новом Законе Советы не избирают более администрацию, но по-прежнему контролируют назначения на важные административные посты, ибо без согласия и одобрения Советов не могут быть назначены или освобождены от должности руководители ряда ключевых отраслей управления (финансов, социальной защиты населения, внутренних дел, комитета по управлению имуществом). Не ясен, так как не сформулирован и сам принцип, по которому назначение или освобождение тех или иных представи-

Демократическое правовое государство мыслимо только в условиях существования не соподчиненных, но равноправных законодательной и исполнительной ветвей власти.

телей администрации отнесено этим Законом к компетенции Советов. Налицо соединение в деятельности Советов функции законодательной и исполнительной властей, что вызывает параллелизм, "соперничество" властей.

Столкновение противоположных принципов ("вся власть Советам" и "разделение властей") приводит к явным противоречиям в нормах этого Закона. Так, ст.36, п.2 вводит избрание главы администрации населением, а ст.42 предусматривает возможность выражения "недоверия" главе администрации соответствующим Советом. По своей политической сути недоверие должностному лицу могут выразить те, кто ему это доверие оказал, т.е. в данном случае — только избиратели. Более того, в противоречии с порядком отзыва, установленным для самих депутатов в Конституции РФ, где инициатива подобного рода принадлежит только избирателям, вводится порядок инициирования этого процесса не избирателями, а Советом. Кстати, сам институт досрочного отзыва (неизвестный какой-либо другой системе законодательства) был внесен в Конституцию СССР 1936 года, благополучно просуществовал до нашего времени (см. Конституцию РФ) и воспроизведен в новом Законе о краевом, областном Совете.

Явное нарушение принципа разделения властей содержится в ст.58 этого Закона, в которой вводится "контроль" Верховного Совета РФ за законностью деятельности Советов, позволяющий Верховному Совету отменять решения краевых и областных Советов в случае их противоречия Конституции, законам РФ, указам и распоряжениям Президента РФ. Здесь законодательная власть берет на себя судебную функцию, которую должны осуществлять органы правосудия и правоохранительные органы. Весь смысл разделения законодательной и судебной властей в том, что тот, кто издает законы, не может быть одновременно и судьей в вопросах, касающихся принятых им же законов; в том, что од-

на ветвь государственной власти "законодательствует", а другая, не зависящая от нее и сама не имеющая права законодательной деятельности, контролирует исполнение законов, их соответствие Конституции и реагирует на их нарушение.

Эта норма Закона о краевом, областном Совете по существу реализует норму, содержащуюся в п.6 ст.109 Конституции РФ, согласно которой Верховный Совет РФ "Обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории Российской Федерации". Данная же норма Конституции РФ буквально воспроизводит текст ст.113 Конституции СССР образца 1936 года.

Сверх того, право Верховного Совета РФ отменять решения краевых, областных Советов в Конституции РФ вообще не предусмотрено и, следовательно, является неконституционным. В этом смысле Закон о краевых и областных Советах пошел дальше, чем Конституции РФ и СССР, но, как очевидно, совсем не в сторону расширения демократических прав указанных Советов (немыслима, например, ситуация, чтобы Конгресс США или парламент любого современного федеративного государства отменил законодательный акт, принятый законодательным собранием какого-либо штата, или законодательное собрание штата выразило недоверие губернатору штата и потребовало его досрочного отзыва). Вполне обоснованно отсутствие подобного рода норм в проекте новой Конституции РФ.

Стремление сосредоточить в руках всю власть проглядывает также и в некоторых принятых Верховным Советом актах, регламентирующих деятельность исполнительной ветви государственной власти. В этом смысле очень показателен принятый 5 марта 1992 года Закон Российской Федерации "О безопасности".

Уже название этого акта вызывает вопрос — Закон о безопасности чего? Государства, граждан, общества, природы? Из преамбулы к Закону и его со-

Весь смысл разделения законодательной и судебной властей в том, что тот, кто издает законы, не может быть одновременно и судьей в вопросах, касающихся принятых им же законов.

держания видно, что речь идет и о том, и о другом, и о третьем, и о четвертом. Оказывается, идея Закона в том, чтобы обеспечить права и свободы личности, материальные и духовные интересы общества, конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность государства, жизненно важные интересы личности, общества и государства. Защищать эти интересы предполагается "от внутренних и внешних угроз", от угрозы "реальной и потенциальной".

К субъектам обеспечения безопасности относятся "органы законодательной, исполнительной и судебной властей". Именно эти "органы" образуют "систему безопасности Российской Федерации". Закон определяет деятельность Верховного Совета, органов исполнительной власти, судебных органов как элементов "системы безопасности" (ст.10 Закона).

Кроме того, предполагается образовать в системе исполнительной власти "государственные органы обеспечения безопасности" (ст.4 Закона). Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент, он и возглавляет Совет безопасности Российской Федерации (ст.11 Закона). Кроме "органов" в Законе предусмотрены и "силы" обеспечения безопасности. Это вооруженные силы, федеративные органы безопасности, внутренних дел, гражданской обороны, погранвойска, внутренние войска, органы охраны здоровья населения и т.д. и т.п. Вступают в действие "органы", "силы" и "элементы системы безопасности" (по существу — весь аппарат государственной власти) при наличии "реальной или потенциальной угрозы" для "предотвращения чрезвычайных ситуаций", обеспечения "стабильности и правопорядка".

Противоречие Закона "О безопасности" конституционному принципу разделения властей проявляется в том, что он открывает возможность под предлогом предотвращения реальной или даже потенциальной угрозы безо-

пасности чего угодно — государства, общества, граждан, природы и т.д. — поставить все ветви государственной власти (законодательную, исполнительную и судебную) в подчиненное положение к предусмотренным этим Законом "органам обеспечения безопасности". В будущем для повторения августовского 1991 года путча не потребуются создавать ГКЧП и подобные комитеты на местах. Указанные органы выполняют эту задачу. (Это вовсе не органы Министерства безопасности Российской Федерации, чья деятельность регулируется Законом от 8 июля 1992 года "О федеральных органах государственной безопасности".)

Решения в сфере "безопасности" выносятся Советом безопасности согласно этому Закону простым большинством голосов, вступают в силу после их утверждения председателем Совета безопасности и, как сказано в Законе, "оформляются"(!) указами Президента.

Функции Совета безопасности включают по этому Закону "определение жизненно важных интересов личности, общества и государства". Не ясно, в свете этой формулировки, почему свои жизненно важные интересы не могут определить прежде всего сами граждане и их общественные объединения, а также что остается в подобной ситуации на долю Верховного Совета и правительства. Та же тенденция, то же стремление сосредоточить в одних руках "всю полноту власти".

Однако, где бы ни проявлялась эта тенденция — в законодательной или исполнительной ветви — она отражает, к сожалению, вполне определенные стереотипы политического мышления и препятствует решению нелегкой задачи построения демократического, правового государства.

Законность и правопорядок

В сфере законодательства, регулирующего деятельность суда и правоохранительных органов, Верховным Советом

Российской Федерации принят ряд важных законов. Сложность правового регулирования в этой области связана с необходимостью в демократическом обществе наделять правоохранительные органы реальными полномочиями, позволяющими эффективно бороться с правонарушениями и преступностью, с одной стороны, и одновременно надежно гарантировать общество от возможного злоупотребления этой властью, что может поставить под угрозу их свободу, с другой.

Для того чтобы оценить, в какой степени законодательство последнего года соответствует требованию соблюдения конституционных прав граждан, необходимо сопоставить принятые законы с принципами и нормами, выраженными в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 года. Принятие Декларации является большим достижением, однако ее реальное значение зависит от соответствия нормам Декларации последующих законов.

17 января 1992 года Верховным Советом России был принят Закон "О прокуратуре Российской Федерации". Прокуратура представляет собой уникальный российско-советский институт (она была впервые учреждена Петром I и восстановлена в 20-х годах нашего века). Ее главное предназначение — принудительное осуществление государственных законов. В настоящее время в деятельности прокуратуры объединены различные функции: надзор за соблюдением законов в целом (общий надзор), уголовное преследование за совершенные преступления, поддержание обвинения в суде.

В принципе возможны два основных способа обеспечения законности: через государственно-административный надзор и посредством судебного рассмотрения случаев нарушения законов государства. В первом случае право рассматривается как проекция воли государства, и инициатива восстановления законно-

сти принадлежит исполнительному органу (прокуратуре). Во втором — право представляет собой выражение интересов, прав и свобод граждан, и именно им принадлежит инициатива восстановления нарушенного права. В первом случае средством восстановления законности служит акт исполнительной власти (протест прокурора), во втором — решение суда. В первом случае государство контролирует деятельность граждан, во втором — граждане контролируют деятельность государства.

В настоящее время судебный порядок обеспечения законности начинает расширяться, все больше правовых споров, коллизий, конфликтов, нарушений законов становятся предметом судебного разбирательства. Сохранение в принятом Законе о прокуратуре функции надзора за исполнением законов означает продолжающееся совмещение в деятельности этого органа функции исполнительной власти и правоохранительной функции, которую в демократическом государстве обеспечивают суды. Прокуратура и иные следственные органы в нашем государстве составляют ветвь административной, исполнительной власти. Эта власть традиционно стояла у нас над властью судебной, и новый Закон и прокуратуре такое положение сохраняет.

Так, в ч.2 ст.32 Закона говорится: "Прокурор вправе в пределах своей компетенции истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определение или постановление вступили в законную силу. Усмотрев, что решение, приговор, определение или постановление суда являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору".

Предусмотренная этой нормой возможность должностному лицу исполнительной власти, представляющей в судебном процессе лишь одну, обвинительную, сторону, т.е. сторону государства, контролировать власть судебную носит явно недемократической характер

В принципе возможны два основных способа обеспечения законности: через государственно-административный надзор и посредством судебного рассмотрения случаев нарушения законов государства.

(ведь подобным же правом сторона, представляющая в суде интересы гражданина, не наделена). К тому же этим правом прокурор наделяется в отношении судебных решений, вступивших в законную силу. Эта норма Закона о прокуратуре вступает в противоречие со ст.167 Конституции РФ, устанавливающей, что "какое-либо вмешательство в деятельность судей и народных заседателей по осуществлению правосудия недопустимо".

Сохранено в Законе также право прокуратуры, т.е. стороны, представляющей обвинение, давать санкцию на арест, т.е. санкционировать собственное решение, затрагивающее высшее благо человека — его свободу. Это также существующее только у нас право прокурора противоречит ст.8, п.3 российской Декларации прав и свобод человека и гражданина, где сказано, что "заключение под стражу и лишение свободы допускается исключительно на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законом".

Известно, что основой законности в демократическом государстве служит Конституция страны. Создание в России Конституционного Суда означает признание судебного порядка поддержания законности в стране на уровне конституционного законодательства. Возможность гражданам требовать по суду восстановления прав, нарушенных незаконными действиями должностных лиц, органов и организаций, судебный порядок защиты законности в средствах массовой информации и во многих других случаях означает становление демократического порядка поддержания законности, порядка, соответствующего принципу разделения властей.

Закон "Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации" от 13 марта 1992 года призван регулировать важную часть деятельности правоохранительных органов. Оперативно-розыскная деятельность необходима для сбора информации на стадии, предшествующей привлечению лица в качестве

обвиняемого. Такая деятельность необходима, но принципиальное значение имеет определение ее объема и обеспечение гарантий соблюдения прав граждан.

Так, в ст.6 этого Закона говорится о "контроле" почтовых отправлений, прослушивании телефонных и иных переговоров, снятии информации с технических каналов связи, причем проведение оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих охраняемую законом тайну переписки, телеграфных сообщений, а также неприкосновенность жилища, допускается (ст.8) с санкции прокурора.

Подобная же норма содержится в ст.13 Закона Российской Федерации от 8 июля 1992 года "О федеральных органах государственной безопасности" (пункт "е").

Эти нормы противоречат ст.9 российской Декларации прав и свобод человека и гражданина, согласно которой ограничение права на неприкосновенность частной жизни, на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений допускается только "на основании судебного решения". Точно так же только на основании судебного решения могут производиться "обыск и иные действия, совершаемые с проникновением в жилище" (ст.11, ч.2 Декларации).

Нельзя не отметить и чрезвычайно широкое определение ситуации, когда могут быть применены оперативно-розыскные мероприятия, в том числе при наличии сведений "о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, по которому обязательно производство предварительного следствия, *когда нет данных, указывающих на признаки преступления*" (ст.7, ч.2). Во-первых, из этой формулы получается, что производство предварительного следствия обязательно даже тогда, когда нет данных, указывающих на признаки преступления. Во-вторых, такая формула выводит из-под контроля закона органы, осуществляющие оперативно-ро-

Создание в России Конституционного Суда означает признание судебного порядка поддержания законности в стране на уровне конституционного законодательства.

зискную деятельность, деятельность, затрагивающую существенные конституционные права граждан (для производства таких действий достаточно "сведений о правонарушении" при отсутствии данных о признаках преступления).

Закон Российской Федерации от 8 июня 1992 года "О внешней разведке" предусматривает, что средства массовой информации "вправе обратиться за экспертным заключением в соответствующие органы внешней разведки" для установления наличия или отсутствия в материалах, подготовленных для публикации, сведений, "составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну". Органы разведки представляют по этому поводу свое заключение автору информации.

Употребленное в Законе выражение "вправе" обманчиво, так как опубликование сведений, не направленных на такую экспертизу и содержащих указанные "тайны", влечет "предусмотренную законом уголовно-правовую и гражданско-правовую ответственность, т.е. эта норма носит обязательный характер, ее неисполнение грозит уголовным наказанием.

Между тем, уголовной ответственности за разглашение государственной тайны подлежат только лица, которым соответствующие сведения были доверены по службе или в связи с характером работы (что связано с подписанием ими специального обязательства) — ст.75 УК РСФСР. Расширять круг субъектов этого преступления за счет работников средств массовой информации, обязывать их получать санкцию на опубликование материалов от органов разведки означает на деле выведение этих органов из сферы критики и введение цензуры (основной задачей Главлита было не допускать разглашения государственной тайны), отмененной, казалось бы, российским Законом "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 года, ст.3 которого постановляет, что цензура массовой информации, т.е. требование со стороны должностных лиц, государ-

ственных органов, организаций, учреждений "предварительно согласовывать сообщения и материал", а равно "наложение запрета на распространение сообщения и материалов, их отдельных частей" не допускается.

Конечно, недопустимо умышленное разглашение государственной тайны, но решать в конкретной ситуации, что есть разглашение, а что — нет, должен не орган исполнительной власти (в данном случае — органы внешней разведки), а суд, причем уголовной ответственности могут подлежать лишь названные выше лица (в Великобритании в 1991 году предметом судебного разбирательства было требование органов разведки заpretить по суду публикацию книги ее бывшего сотрудника, причем суд отказал в таком иске, так как счел необезопасительным утверждение, что эта публикация причинит существенный ущерб интересам государственной безопасности). Уроки Чернобыля ясно показывают, к каким последствиям ведет запрет на информацию под предлогом предотвращения разглашения государственной тайны.

Верховным Советом приняты акты, реализующие программу судебной реформы. Закон "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 года поднимает судебную систему России на уровень ведущего института в сфере законности и правопорядка, как это и должно быть в демократическом государстве. Важно, конечно, практически реализовать этот закон, вот почему отсутствие закона о заработной плате судей способно лишить действительности столь важный законодательный акт.

За последние два года Верховный Совет Российской Федерации внес также в Уголовно-процессуальный кодекс ряд важных поправок, предусматривающих гарантии прав и свобод человека и гражданина. Они расширяют судебный контроль над предварительным следствием, вводят судебную проверку законности и обоснованности содержания под стражей, регламентируют обязанно-

Конституционный принцип равенства всех граждан перед законом требует передачи дел о преступлениях, совершаемых военнослужащими, в общие суды (такая реформа в свое время была проведена в ФРГ).

сти и права защитника при производстве дознания и предварительного следствия (Закон от 4 июня 1992 года).

Серьезным достижением явилось принятие Закона Российской Федерации от 12 июня 1992 года, вносящего ряд существенных изменений и дополнений в Исправительно-трудовой, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы. Эти поправки значительно повышают эффективность исполнения уголовного наказания, обеспечивают соблюдение прав человека, приводят законы России в соответствие с общепризнанными международными нормами, регулирующими условия содержания заключенных.

Принятие перечисленных выше законов — успешный и важный шаг по пути осуществления судебной реформы. Следует отметить, однако, и задачи, которые еще предстоит решить в ходе этой реформы.

Так, до сих пор не принят Закон об адвокатуре; защитнику в нашем судопроизводстве не предоставлено право самостоятельно собирать оправдывающие подсудимого доказательства (получать и предоставлять суду нотариально удостоверенные свидетельские показания, например); нуждается в значительной реформе деятельность судов второй инстанции, в том числе путем введения апелляционного порядка рассмотрения дел и т.д.

До сих пор не реализовано предложение о выведении следствия по уголовным делам из различных ведомств (Прокуратуры, МВД, МБ) и о создании единого Следственного комитета, не находящегося в подчинении какого-либо ведомства. Опасность сохранения ведомственной подчиненности была выявлена в августе 1991 года, когда расследование попытки государственного переворота, предпринятой с участием руководства КГБ, должно было бы проводиться следователями КГБ. (Во многих странах Европы, как и в дореволюционной России, следователи состоят при судах.)

Точно так же, сомнительна объективность деятельности военной прокуратуры при расследовании преступлений, совершенных в Вооруженных силах. Конституционный принцип равенства всех граждан перед законом требует передачи дел о преступлениях, совершаемых военнослужащими, в общие суды (такая реформа в свое время была проведена в ФРГ). Вследствие этого военная прокуратура и военные трибуналы должны быть соответствующим образом преобразованы.

Органы МВД, МБ, армейские дознаватели могут проводить оперативно-розыскную деятельность, но следствие, построенное в демократическом государстве на равенстве и состязательности сторон в уголовном процессе, должно быть выведено из ведомственного подчинения, из-под влияния исполнительной власти.

В области государственного строительства, законности и правопорядка принципиальное значение имеют демократические принципы и нормы, сформулированные в Конституции РФ и Декларации прав человека и гражданина. Но статья на деле основными законами государства эти акты смогут только в том случае, если все последующее законодательство, правоприменительные акты не будут явно или неявно отклоняться от конституционных принципов и норм и если в государстве существует и постоянно действует эффективный судебный порядок решения вопросов коллизии соподчиненных законодательных актов и их соответствия демократическим нормам Конституции и Декларации. При отсутствии такого механизма Конституция Российской Федерации, Декларация прав человека и гражданина не станут несущими конструкциями правового государства, а останутся лишь свидетельством благих намерений.