

Принятый Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и прошедшее с 25 июня по 1 июля 2020 года общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации актуализировали проблему идей, оснований и содержания нашего конституционного текста. Продолжаем его обсуждение публикацией статьи С. С. Алексеева – одного из авторов действующей ныне Конституции России, – посвященной ее истокам и концептуальным основаниям. Эта работа – «У истоков Конституции: субъективные заметки» была издана в 2009 году небольшим тиражом; она не вошла в собрание сочинений С. С. Алексеева в десяти томах* и стала сегодня библиографической редкостью. В условиях значительной трансформации нынешнего текста Конституции РФ обращение к данным заметкам представляется крайне необходимым и жизненно важным для развития нашего общества по демократическому пути.

Зам. главного редактора А. П. Семитко

УДК 342.4(470)

С. С. Алексеев**

У истоков конституции России (субъективные заметки)

Поставлена цель постичь действительный смысл и содержание Конституции, раскрыть ее концептуальное понимание как строгого юридического документа высшего ранга, отвечающего своему исконному предназначению – быть силой, способной ограничивать и упорядочивать политическую власть в обществе, обеспечивать права и свободы человека. Показывается, как непримиримые враги самого института конституции могут использо-

* Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. – М. : Статут, 2010. Часть материала была опубликована в работе «Уроки. Тяжкий путь России к праву (глава 4) и вошла в том 4 собрания сочинений (С. 75–110).

** **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. Почетный доктор Университета Париж-12. Первый лауреат высшей юридической премии России «Юрист года» (2009). Один из авторов ныне действующей Конституции РФ 1993 г.

Наиболее крупные издания автора: «Общая теория права в двух томах» (1981–1982, 2008); «Уроки. Тяжкий путь России к праву» (1997); «Философия права» (1997); «Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху» (1998); «Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи» (2000); «Восхождение к праву. Поиск и решения» (2001, 2002); «Право собственности. Проблемы теории» (2006, 2007); «Гайна и сила права» (2009).

Текст приводится по изданию: Алексеев С. С. У истоков конституции России: Субъективные заметки. – Екатеринбург, 2009.

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

вать его в своих целях, принципиально деформируя при этом и самую суть данного неадекватно используемого государственно-правового института. Действующая ныне Конституция создавалась как Конституция Человека – с его высоким достоинством и неотъемлемыми правами, с тем, чтобы он возвысился над властью и стал центром государственно-правовой жизни страны, а государственная власть подверглась бы принципиальному качественному упорядочению, что могло бы положить конец практике и идеологии советского всевластия, так называемой Большой власти, и тем самым резко уменьшить ее объем, для чего вводился строго разрешительный порядок действия органов государства и принцип разделения властей – причем разделения не только по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная власти), но и по вертикали – между «центром» и субъектами Федерации; предусматривалось также отделение от государственной власти муниципального самоуправления, которое по вопросам местной жизни должно обрести полную автономию, что призвано резко снизить объем государственной власти в стране в целом. Перед разработчиками проекта стояла цель: положить конец истинному проклятию нашего общества, извечной имперско-державной, царистской традиции, в соответствии с которой «первая персона» (царь, император, Генеральный секретарь партии) является обладателем неограниченной власти, хозяином земли русской, верховным правителем страны. Однако последовавшая затем аппаратная проработка проекта Конституции привела к тому, что наряду с фундаментальными демократическими основами и соответствующими юридико-конструктивными началами (разделением властей, парламентаризмом и др.) в него были «внедрены» фрагменты, отражающие государственно-властные приоритеты. В итоге, в начале нового тысячелетия, в России утвердился режим централизованной власти («мягкой авторитарности», а в чем-то – и не только «мягкой») – режим, при котором господствует некая «суверенная» или «управляемая» демократия, верховенство вертикали власти со строгим порядком подчинения государственных дел одному должностному лицу – Президенту.

И тем не менее действующая Конституция России имеет необходимые основания, чтобы в непростых российских условиях стать опорой и надеждой демократического развития общества. Эти основания – положения о правах человека, призванные определять государственно-правовое устройство России. Поэтому необходимость изменения действующей Конституции в нынешнюю пору еще не созрела. Нужно, чтобы в обществе еще на основе действующей Конституции стали реальностью основные демократические преобразования, и прежде всего те из них, которые связаны с утверждением в общественном бытии настроя на приоритет прав человека и уважение достоинства личности. Именно тогда вновь возникнет благоприятная обстановка для проведения других демократических новаций, и тогда с успехом могут быть осуществлены такие преобразования в Конституции, которые по всем характеристикам будут соответствовать ее последовательно демократическим основам, ее качеству Конституции Человека. Отмечается, что на всенародных референдумах оправданна постановка и решение по схеме «да – нет» небольшого числа принципиальных положений – ключевых формул, поправок, суть и значение которых – хотя бы в принципе – ясны любому участнику референдума. И только когда центральное место во всей государственно-правовой жизни займет человек с его высоким достоинством и неотъемлемыми правами, надежно защищенными законом и судом, будут основания утверждать, что своего рода Рубикон перейден и российское общество из бесконечной полосы славных дел и, одновременно, невзгод, насилия и необузданной власти перешло в современное гражданское общество, в котором господствует Право, чего пока российское общество еще не достигло.

Ключевые слова: Конституция; конституционная культура; референдум; государственная власть; достоинство; права человека; гуманистическое право; демократия; авторитарный режим; свобода; справедливость; собственность; правосудие; юридико-конструктивные начала; разделение властей; муниципальное самоуправление; республика; парламентаризм; федерализм; глава государства; президент; правительство; сюжет конституционного документа; гражданское общество.

Вступительное слово

Судьба распорядилась так, что в самое крутое, переломное время начала 1990-х годов, когда наша страна мучительно выкарабкивалась из пучины тоталитарного строя, я оказался у истоков создания Конституции России – в сущности, для каждой страны своего рода светского Евангелия, призванного утверждать и определять на будущее ее общественное и государственное устройство, ее ценности и перспективы.

И вот ныне, по прошествии 15 лет с той поры, когда Конституция Российской Федерации вступила в действие, наше российское общество встретило, пожалуй, с парадоксальной ситуацией.

Две полярно противоположные силы общества – господствующий правящий класс и радикальные оппозиционные круги одинаково ссылаются на Конституцию в своей политике и действиях, порой чуть ли не в одних и тех же или близких формулировках. Правящий класс российского общества, его лидеры, занимающие ведущие государственные посты, провозглашают принципы неизменности Конституции, верности ей. Оппозиционные же круги со своей стороны требуют от государственной власти «строгости соблюдения Конституции», реализации ее последовательно демократической сути и, более того, все чаще реанимируют, казалось бы, забытый лозунг брежневского времени: «Соблюдайте свою же собственную Конституцию!»

Этот факт оценочного и идейного противостояния весьма знаменателен.

Но он требует, прежде всего, содержательной ясности – того, чтобы раскрыть, насколько это возможно, действительный смысл и содержание Конституции, пониманию которых, как можно надеяться, помогут настоящие краткие субъективные заметки о том, как создавался Основной закон нашей страны и какова с этой точки зрения его судьба в нынешнее время. Заметки, в которых автор не претендует ни на законченность, ни на бесспорность своих суждений и оценок.

I. Перехват мечты

II. Фундаментальные основы и юридико-конструктивные начала

III. Наслоения

IV. Содержание и «образ» Конституции России

V. Наша опора и надежда

I

ПЕРЕХВАТ МЕЧТЫ

В РОССИИ с начала XIX века – несомненно, под прямым влиянием французской революции – знаменем демократических перемен стала Конституция. Именно с Конституцией связывались расчеты передовых людей России на кардинальную смену самодержавно-крепостнических порядков строем Разума, Свободы, Справедливости.

Мечта о Конституции, соединяющей великие идеи европейского Просвещения и российской государственно-нравственной истории, – это душа, стержень политических проектов декабристов, подтекст государственно-правовых дел Сперанского и Витте. Как раз с предполагаемым подписанием конституционного документа, завершающего цепь крупных реформаторских акций, соотнесла российская История последний день жизни Александра II, павшего жертвой первого залпа революционного безумия, вскоре охватившего всю Россию. Вовсе не случайно то, что духовно-нравственный интеллект российского общества во время, предшествовавшее большевистскому перевороту 1917 года, нашел наиболее по-

следовательное выражение в деятельности влиятельной демократической партии, вызывавшей бешеную ненависть коммунистов-большевиков, в самом названии которой обозначено слово «конституция» («конституционно-демократическая партия» – «кадеты»). Показательно и то, что царские Манифест 17 октября 1905 года и Основной закон от 23 апреля 1906 года именовались многими людьми, в том числе либеральными деятелями, некоей «конституцией».

Вместе с тем мечта о Конституции как знаке и знамени коренных преобразований в России в то время неизменно сопрягалась с ее концептуальным пониманием как строгого юридического документа высшего ранга, отвечающего своему исконному предназначению – быть силой, способной ограничивать и упорядочивать политическую власть, обеспечивать права и свободы человека.

НО ВОТ ОДИН из многих парадоксов, которыми отмечена российская История. Неистовые враги самого института конституции – большевики – сразу же, как только ими была узурпирована власть в Российской империи, использовали этот институт в своих целях. Это вообще характерная черта большевистской политики – неотступно и фанатично следовать своим утопическим предначертаниям и одновременно не гнушаться никакими средствами при их осуществлении, в том числе – перехватывать и всю использовать, казалось бы, классово чуждые им институты и проекты. Так было с акцией по национализации земли (когда в основу были положены эсеровские разработки). Так случилось и с конституцией. Не минуло и года после октябрьского переворота, как появилась первая советская конституция, в 1924 году – вторая, в 1936 году – третья, в 1977 году – четвертая.

Причем здесь не некие, чуть ли не невинные политические игры (кто-то что-то «перехватил», использовал чужое, что будто бы ничего не меняет), а события, которые принципиально деформируют общепризнанные ценности, самую суть неадекватно используемых институтов. В данном случае – самую суть государственно-правового института – конституции.

С ЭТОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ советские конституции – это не просто неадекватно использованные политико-тенденциозные феномены. Они плоть от плоти продукты и элементы советской коммунистической системы, представляющие особый класс явлений – полярных антиподов государственно-правовых институтов современного демократического общества.

Конечно, между четырьмя советскими конституциями существуют известные различия. Первые две из них (1918 и 1924 годов) – неприкрыто откровенные большевистско-коммунистические документы, провозглашавшие господство прямой силы, диктатуру пролетариата, гегемонию рабочего класса, исключение из политической жизни угнетателей и эксплуататоров, приоритет прав угнетенных и эксплуатируемых народов и другие коммунистические догмы. Два последующих конституционных документа (1936 и 1977 годов) нашпигованы внешними демократическими формами: «права граждан», «правосудие», «закон» и многое другое, что как будто согласуется с развитыми демократическими ценностями западного мира. Но эти формы построены так и обставлены такими условиями и ограничениями, что сколько-нибудь существенного, реального значения они в жизни общества обрести не могли.

Это не документы, строго соответствующие реальному положению вещей в области власти, прав граждан, иных политических и правовых институтов, а документы во многом из мира *иллюзий, мифов и государственной лжи*; они находятся в разящем несоответствии с фактической организацией партократической власти, изобилуют обманными утверждениями вроде «власти трудящихся», провозглашая демократические права, сводят их на нет ограничениями и политическими условиями их осуществления (такими, как «в интересах трудящихся», «в интересах социализма»).

Для всех четырех советских конституций характерен ряд общих содержательных черт: приоритет общества и, прежде всего, государства и идеологических постулатов над личностью, ее интересами;

возвеличивание Советов в качестве всевластных органов, их конституирование как единой системы власти «снизу доверху»;

и, наконец, прямая легализация партократической власти, закрепление «руководящей и направляющей роли КПСС» как «ядра», основы всей политической организации общества (ст. 6 Конституции СССР 1977 года).

КОГДА В 1985 ГОДУ в советском обществе начались многообещающие перемены, инициированные крупнейшим российским реформатором М. С. Горбачевым (сначала под лозунгом «совершенствования социализма», потом – «перестройки»), то, в сущности, единственной конституционной основой таких перемен была принятая в 1977 году Конституция СССР (и строго соответствующие ей конституции союзных республик, в том числе РСФСР) – документ, который величали «конституцией победившего социализма».

Первоначально складывалось впечатление, что положения действовавшей в то время Конституции позволяют проводить идущие и намеченные преобразования. Более того, ряд действовавших в ту пору конституционных положений, введенных явно в пропагандистских целях (скажем, положения об основном направлении развития государственности в виде «развертывания демократии», о «гласности»), неожиданно приобрели реальное значение, стали предпосылкой для утверждения демократических прав, в том числе одного из основных – свободы слова.

Вместе с тем, по мере углубления демократических преобразований, становилось всё более очевидным, что действующая Конституция не согласуется с нарастающими демократическими процессами. И дело не только в том, что приобретение пропагандистскими конституционными положениями реального значения дало в ряде случаев и негативный эффект (например, положения о союзных республиках как «суверенных» образованиях и об их «праве выхода» из Союза, понимаемого как основание для односторонних правовых акций), и не только в том, что некоторые реформаторские меры вошли в прямое противоречие с Конституцией (в частности, преобразование собственности, ее разгосударствление противоречили конституционной записи о видах и формах собственности; и на Комитет конституционного надзора со стороны ряда лиц оказывалось прямое давление с тем, чтобы все мы встали на «защиту Конституции и социализма»). Суть вопроса в том, что действующая Конституция не давала, строго говоря, должной юридической основы, простора и импульсов к назревшим преобразованиям. Последние проходили как бы рядом с Конституцией, порой опираясь на некоторые конституционные положения, а по большей части не имея достаточной конституционной опоры или даже наталкиваясь на существующие конституционные записи как на непреодолимый барьер.

ВЫХОД из создавшейся ситуации первоначально был найден в том, чтобы исправлять и дополнять действующую Конституцию 1977 года – вносить в нее поправки (выход тем более привлекательный, что каких-либо осложняющих процедур для внесения поправок Конституция в то время не предусматривала, достаточно было соблюдения при голосовании требования квалифицированного большинства – 2/3 голосов).

Это и было сделано в 1988 и 1989 годах, когда последний советский Верховный Совет во исполнение партийных директив ввел в конституционный текст ряд новшеств, выработанных в высших эшелонах партократической системы. В том числе – о Съезде народных депутатов, высшем органе власти, о постоянно действующем Верховном Совете, о Комитете конституционного надзора, о свободных в основном выборах, ряд других новшеств, представленных в качестве принципов

ально демократических (впрочем, на деле – с ограничениями и оговорками, обеспечивающими сохранение основ партokratической власти).

Вместе с тем уже в те годы становилось все более очевидно, особенно под углом зрения идеалов современной демократии, что к вопросам конституционного развития необходим более основательный подход. И речь должна идти не просто о «новой» конституции, а о *первой* в нашем Отечестве по-настоящему демократической конституции (и мне, похвалюсь, довелось об этом сказать на первом же Съезде народных депутатов в мае 1989 года). О Конституции как о строго юридическом документе высшего ранга, отвечающем своему предназначению – упорядочивать политическую власть, обеспечивать права и свободы человека.

Необходимость подготовки такой передовой, по высоким юридическим стандартам Конституции стала очевидной уже в 1989 – начале 90-х годов. На первом же Съезде народных депутатов была образована довольно многочисленная Конституционная комиссия, намечены планы ее работы.

Однако по официальной линии практическое дело подготовки проекта демократической Конституции не сдвинулось с места. И в продолжающихся политических дебатах речь, как и прежде, шла в основном о поправках к действующей Конституции (страсти кипели, главным образом, в отношении ст. 6, закреплявшей «руководящую и направляющую» роль КПСС в жизни советского общества).

Вместе с тем необходимость подготовки демократической Конституции приобрела со временем крайнюю остроту, характер неотложного дела. В требованиях, выдвигаемых на вспыхнувших забастовках, особенно горняков, чуть ли не первое место заняли требования о Конституции. Андрей Дмитриевич Сахаров, не удовлетворенный бездеятельностью Конституционной комиссии, начал работу над своим, «сахаровским» проектом.

Наконец, в 1990 году, после стремительно начавшейся «суверенизации» российской власти под предводительством Б. Н. Ельцина, Верховный Совет РСФСР объявил о подготовке «конституции республики», и в довольно быстрых темпах такой проект республиканской конституции был подготовлен. Проект, освобожденный от идеологической окраски и содержащий ряд демократических установлений.

Вскоре в сложных перипетиях борьбы «центра» и «России» (за которой ощущалось жесткое противоборство М. Горбачева и Б. Ельцина) проект Конституции РСФСР, претендующий на «подлинный демократизм», выдвинулся в самый центр бурных политических страстей. А затем, после августа – декабря 1991 года, когда «центр» в виде грандиозной сверхдержавы – СССР – рухнул и на пространстве России утвердилась верховная российская власть, принятие Конституции РСФСР стало практическим процессом.

Шел 1992 год. Вовсю разворачивались кардинальные (как было объявлено) реформы. И складывалось впечатление, что вот-вот проект Конституции РСФСР превратится в действующую Конституцию.

ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ РСФСР, разработанный группой советских юристов и возвеличенный некоторыми деятелями из Конституционной комиссии (созданной из представителей всех политических фракций республиканского Съезда), отличался рядом достоинств. Он был свободен от политико-идеологических наслоений и положений, легализующих «руководящую и направляющую» роль компартии. В нем был использован ряд общепризнанных достижений конституционной культуры, ее юридико-конструктивных начал, и в первую очередь – важнейшее из таких начал, принцип разделения властей. В текст проекта был введен ряд нормативных положений современной общественной науки, в том числе о гражданском обществе, о правах человека и гражданина, в разработках которых ключевую роль сыграл один из основателей правозащитного

движения Сергей Адамович Ковалев (эти положения затем были восприняты в «президентском», вынесенном на референдум, проекте).

Недаром идеологические службы КПСС с откровенной неприязнью встретили эрэсэфэсэровский конституционный проект, окрестили его «буржуазным» и даже – как это ни странно и в чем-то даже забавно – «тоталитарным» (впрочем, все эти жесткие характеристики присутствовали до той поры, пока не появились другие проекты, ставшие предметом еще более яростно-негативных, злобных характеристик).

Между тем если рассматривать официальный проект Конституции РСФСР с деловых критических позиций, то он требовал совсем других оценок, чем те, которые выносили коммунистические идеологи. По мере углубленной проработки текста проекта с профессиональной, юридико-конституционной точки зрения (да и вообще – с точки зрения данных научной теории о современной демократии и праве) становилось все более понятно, что рассматриваемый проект, несмотря на свой демократический антураж, вместе с тем является компилятивным документом, лишенным единого концептуального, последовательно демократического стержня. В этом своем качестве официальный проект в значительной степени воспринял советские конституционные традиции и в этом отношении носил просоветский характер.

Помимо иных моментов, это нашло свое выражение в том, что основой организации власти остались Советы (которые неотделимы от советской идеологии всевластия, в корне подрывающей саму идею разделения властей); на первое место в тексте проекта выдвинулись теоретико-декларативные положения (которые нередко допускают вольные интерпретации и произвольное практическое использование, а главное – оттесняют нормативные положения о правах человека); не в полной мере учтены, а порой и совсем не учтены достижения конституционной культуры последнего времени (которые были заслонены одним лишь непререкаемым идолом – конституционным опытом США).

Вот почему по инициативе Движения демократических реформ, наиболее влиятельного в те годы реформаторского движения, небольшая группа юристов (которую было предложено возглавлять автору этих строк) в январе 1992 года была привлечена к тому, чтобы разработать принципиально новый проект Конституции России, и вскоре, уже в начале апреля того же года, новый конституционный проект, который получил название «альтернативного», был подготовлен.

II ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ЮРИДИКО-КОНСТРУКТИВНЫЕ НАЧАЛА

БЫЛО истинной удачей то, что работа над альтернативным проектом осуществлялась группой правоведов, имеющих, могу заверить, основательную юридическую подготовку и связанных между собой многолетней профессиональной и творческой деятельностью, глубоким личным взаимоуважением.

Это – тогдашний петербургский мэр, коллега по науке и преподаванию, *Анатолий Александрович Собчак* и крупный ученый, мой давний друг по цивилистической профессии и личным взаимным симпатиям, *Юрий Хамзатович Калмыков*. Оба – профессора, доктора юридических наук, авторы многих книг по юриспруденции. Мы втроем напряженно работали в 1989–1990-х гг. в Комитете по законодательству Верховного Совета СССР, частично – в Комитете конституционного надзора. Плюс к этому, важнейшую, незаменимую роль при уточнении концепции и юридической отработке текста альтернативного проекта сыграл вошедший в нашу небольшую команду *Станислав Антонович Хохлов*, один из выдающихся

мастеров юридического дела, выпускник и преподаватель нашего Свердловского юридического института (прошедший со мной все московские мытарства), человек высокой пробы, надежности, порядочности, ушедший из жизни, увы, в самом расцвете сил, в 1996 году.

Работа над текстом альтернативного проекта проходила в Санкт-Петербурге, в одном из помещений Смольного (точнее – скрытого во дворе уютного двухэтажного дома, судя по всему служившего комфортной обителью питерского руководства в тяжкие дни блокады) под благотворной канцелярско-деловой опекой и при прямом участии в разработке А. А. Собчака.

Подготовка нового проекта Конституции имела поддержку и со стороны высших должностных лиц страны – сначала при обсуждении конституционных проблем со стороны М. С. Горбачева, а затем, после распада Советского Союза и учреждения поста Президента (уже в отношении разрабатываемого проекта), – со стороны Б. Н. Ельцина, крупного политического деятеля, настроенного, при всех его специфических страстях и устремлениях, на установление в России режима действительной демократии.

Работа над проектом Конституции проходила с огоньком, как говорится, на одном дыхании, заслонив всё остальное – суетное, недоброе.

И здесь очень важно обратить внимание на принципиальный, возможно, самый главный момент, относящийся к подготовке альтернативного проекта. Но прежде необходимо пояснить следующее.

При обсуждении альтернативного проекта подчас слышались упреки насчет скоропалительности его подготовки («Выскочил, как черт из табакерки», – было сказано в публикации одного из журналистов, обслуживавших тогдашний Верховный Совет).

Выскочил-то выскочил, но необходимо понимать основания столь быстрой подготовки проекта. Дело не только в том, что необходимый исходный материал долго готовился (в том числе в конституционных разработках А. Д. Сахарова, которому и был посвящен проект) и по многим позициям был накоплен значительный собственный опыт теоретического и практического порядка. И не только в том, что в данном случае проработкой конституционного проекта занимались специалисты, которые не ставили задачу в последующем претендовать на власть (как считала Е. Г. Боннэр – друг, сподвижник и продолжатель дела Андрея Дмитриевича, это оптимальный вариант), когда, подтверждаю, работается действительно легко, исключительно в профессиональном ключе.

Но суть дела – это и есть упомянутый главный принципиальный момент – заключается в том, что с самого начала была отработана *концепция конституции*, что предопределило целеустремленность и спорность при подготовке текста альтернативного проекта.

Что это за концепция?

Ее существо в нескольких словах (прошу прощения, в чем-то торжественно-громких, но иначе не скажешь) сводилось к тому, чтобы создаваемый конституционный документ стал *Конституцией Человека*. И не в помпезных Возвышенных декларациях, что до сей поры встречается нередко, а именно такой Конституцией, в соответствии с которой *человек* – с его высоким достоинством и неотъемлемыми правами – *возвысился бы над властью и стал центром государственно-правовой жизни страны*. Прошу обратить внимание на первые и последние слова приведенного положения. Ибо просто ссылки на «человека» используются широко, в различных смысловых контекстах (даже в советское время они звучали в формулах «все для человека», «все для блага человека»), и сейчас они порой используются даже в связке с авторитарной властью. Глубинный же смысл рассматриваемой концепции заключается в том, чтобы *человек с его высо-*

ким достоинством и неотъемлемыми правами возвысился над властью и это определило бы существо и развитие всей государственно-правовой жизни.

Как же достигнуть этого?

Когда нашей команде было предложено подготовить альтернативный проект, то без промедления, с первых же дней началась интенсивная работа не только для того, чтобы сконцентрировать наши собственные знания и опыт, но и для того, чтобы в кратчайший срок изучить и принять к дальнейшей разработке достижения мировой конституционной культуры. И это должны были быть не просто уже устоявшиеся демократические каноны (такие как разделение властей, парламентаризм, федерализм и т. д.), а вместе с ними современные, передовые *фундаментальные основы* Конституции и базирующиеся на них *юридико-конструктивные начала*, т. е. только что упомянутые «каноны» их реализации, выработанные, как выяснилось, в наиболее развитом виде в странах континентальной Европы.

Среди фундаментальных, базисных основ (и соответствующих юридико-конструктивных начал), отвечающих концепции Конституции Человека, при разработке альтернативного проекта были выделены следующие две из них, тесно, органично между собой связанные. Это:

во-первых, принципиальное качественное упорядочение государственной власти; во-вторых, определяющая роль в государственно-правовой жизни института и культуры прав человека.

ИТАК, ПЕРВОЕ, что было положено в качестве фундаментальной основы при подготовке альтернативного проекта Конституции, – это принципиальное, качественное упорядочение власти. То есть в соответствии с замыслом Конституции должна быть учреждена власть, имеющая строгие правовые очертания, ограничения, при которой она не была бы способна по самой своей природе *подавлять человека*, – такой, когда бы она находилась под эгидой права в обществе, где доминируют начала самоуправления, «своей» собственности, высоких духовных критериев.

При этом надо иметь в виду, что само появление в новейшей истории такого института, как конституция, сопряжено с необходимостью ограничить и связать власть, подчинить ее демократическим порядкам и контролю. Не допустить того, чтобы политическая власть была диктаторской, тиранической, чинила произвол, безраздельно господствовала над человеком.

Ведь власть (как особый социальный феномен) по своей природе – явление суровое и коварное, органически стремящееся к некой абсолютности и в этом своем качестве жестко покоряющее людей – и подвластных, и властвующих («власть портит человека, абсолютная власть – абсолютно»).

При подготовке альтернативного проекта было очевидно, что осуществление такой задачи в российских посттоталитарных условиях – дело невероятной трудности, сопряженное не только с самой природой власти как таковой, но и с труднопреодолимыми советскими реалиями и постулатами, с рядом стойких имперских российских традиций.

Одно из наиболее крупных препятствий в этом деле – всеобъемлющая казенная (государственная) собственность, неизбежно предполагающая существование огромного управленческого чиновничьего аппарата, а отсюда – господство власти над личностью.

Другое, не менее крупное препятствие – какая-то неистребимость укоренившихся представлений о том, что в России «наверху» должно господствовать всевластие одной персоны, стало быть всесильный Царь, Генсек, иная всевластная фигура, а на губернском уровне – могущественный губернатор, первый секретарь обкома, иной всевластно могущественный, бесконтрольный, безоглядно почитаемый начальник, преподанный «сверху».

Поэтому, в частности, в альтернативном проекте были провозглашены как сам тезис об упорядоченной в указанном выше смысле власти, так и доминирование частной собственности, порядок установления строгих, формально фиксируемых границ для государственных имуществ, за пределами которых должен автоматически вступать в действие режим разгосударствления.

И плюс к тому – предусматривался строго разрешительный порядок действий государственных учреждений и должностных лиц всех уровней, в соответствии с которым они вправе делать лишь то, что прямо разрешено законом (в том числе было прямо записано о недопустимости использования регулярных вооруженных сил при решении внутригосударственных политических проблем).

Вместе с тем умеренность и ограниченность власти требуют также и надлежащей ее организации, построения в соответствии со строгими юридико-конструктивными началами в целях устранения демона всевластия, грозящего произволом, неправовым насилием и даже государственным террором. Решающим средством такой надлежащей организации, ставшим, как уже говорилось, твердым «канон», стал *принцип разделения властей*. Этот принцип выражен не только в четком разделении государственной власти на три ветви – законодательную, исполнительную, судебную, но и в их уравновешенности, системе их взаимного сдерживания. С тем чтобы ни одна из «властей» не стала подавляющей, доминирующей, всевластной.

Наиболее ярко, казалось бы, внешне безукоризненно это было сделано в Конституции США 1787 года (буква в букву воплотившей предначертания автора рассматриваемого принципа – великого французского просветителя Ш. Монтескье).

Стало быть, скажу еще раз, в альтернативном проекте за основу надлежащей организации власти – так же, как и в других конституциях, претендующих на статус демократических, – был взят принцип разделения властей.

Но не все здесь просто. Закрепление принципа разделения властей требует развернутой, детальной разработки сложной структуры государственно-правовых отношений. Что же здесь, с учетом исторического опыта, может быть использовано в качестве исходного образца?

На первый взгляд, казалось бы, вопроса тут нет. Разве не может быть образцом в этом деле Конституция США, исправно работающая более двух столетий? Такой подход представлялся тем более обоснованным в обстановке начала 90-х годов, когда все «американское» во многих реформаторских кругах почиталось безальтернативным, поучительным примером.

Между тем исторический опыт становления и развития конституционной культуры свидетельствует о том, что, при всей документальной ясности и прямолинейности закрепления принципа разделения властей в государственной системе США, в ней есть и нечто от лукавого и потенциально опасного. Дело в том, что Конституция США, разделив власть на три ветви (Президент, Конгресс, Верховный Суд), не предусмотрела неизбежного в государстве особого института интегрирующего порядка, который бы выполнял функции главы государства. И поэтому получилось так, что руководитель исполнительной власти (Президент) стал выполнять и функции главы государства. А так как это грозит непомерной концентрацией власти, то, в силу постепенно сформировавшихся неписаных государственно-правовых обыкновений, функции управленческо-исполнительной власти в немалой степени перетекли в руки законодательного органа – Конгресса. Как это ни парадоксально, в итоге получилось, что принцип разделения властей именно в США реализовался – при весьма впечатляющей внешней импозантности (до сих пор вводящей в заблуждение многих людей) – в деформированном виде. Республика США, почитаемая «классически президентской», на деле оказалась та-

кой, где в практических управленческих делах нередко решающую роль играет Конгресс.

Более последовательным в данном отношении, поистине впечатляющим оказался конституционный опыт Европы, особенно опыт последних десятилетий. В соответствии с ним в европейских странах, за исключением, пожалуй, Франции (и то в основном в историческом ракурсе), президент (а в странах с конституционной монархией – монарх) является *только главой государства, призванным представлять и олицетворять страну в целом, а также осуществлять координирующие функции, функции арбитра между властями. То есть функции, не выраженные во властной исполнительно-управленческой и тем более в законодательной деятельности.*

Такого рода передовой опыт, предупреждающий концентрацию власти и создающий предпосылки для того, чтобы сделать эту власть конституционно упорядоченной, и был положен в основу построения власти, взаимоотношений между ее подразделениями в нашем альтернативном конституционном проекте.

Вот несколько моментов такого рода построения власти в альтернативном проекте, которые представляются наиболее существенными.

Прежде всего – это конституирование положения о Президенте как о главе государства, строго отделенном от государственных подразделений, непосредственно осуществляющих властно-административную, законодательную и правосудную деятельность (во всех этих направлениях государственной деятельности функции главы государства – кадрово-инициативные, координирующие, обеспечительные, отчасти – функции арбитра, т. е. обеспечивающие скоординированное и гармоничное функционирование всех подразделений единого государства).

Далее – это придание должного статуса исполнительно-распорядительной деятельности Правительства, которое должно стать одной из трех полнокровных «властей» – центром управления общественными делами, его «исполкомом»; сообразно этому руководитель Правительства (председатель, премьер-министр) – это по лексикону и меркам германской конституционной системы и соответствующей ей практики (а именно они, а не французский опыт, служили здесь ориентиром) – «канцлер», который персонально отвечает за дела Правительства.

Следующий момент – это разделение власти не только по горизонтали (по трем указанным ранее ветвям), но и по вертикали – между «центром» и субъектами Федерации, а также отделение от государственной власти муниципального самоуправления, которое по вопросам местной жизни должно обрести полную автономию, что призвано резко снизить объем государственной власти в стране в целом, придать ей строго определенное функциональное назначение.

И наконец, придание функции «третьей власти» не одному привилегированному звену судебной системы (такому, как Конституционный суд), а всей судебной системе в целом – целостной системе правосудия, начиная от низовых судов и кончая высшими судебными инстанциями.

Заранее можно было ожидать, что альтернативный проект по вопросам организации власти встретит яростно-негативную реакцию – и со стороны амбициозных разработчиков официального верховносоветского проекта, и, в особенности, со стороны постсоветских деятелей, не мыслящих организацию власти иначе как основанную на принципе всевластия, реализуемого в широких полномочиях верховного лица (в свое время – Генсека, теперь – Президента, а на среднем управленческом уровне – у своего рода преемника, почитаемого и прославляемого обкомовского «первого», губернатора).

Именно по последнему из указанных пунктов в наш адрес раздались наиболее резкие обвинения (наподобие того, что «вы хотите превратить Президента в анг-

лийскую королеву», которая, как всем известно, царствует, но не управляет, – аналогия, которой, строго говоря, можно было бы гордиться).

Положение было трудное. Потому что – и об этом сейчас пора сказать с полной определенностью и откровенностью – одна из центральных идей, являющаяся основой альтернативного проекта, состояла как раз в том, чтобы *положить конец идеологии и практике советского всевластия* – тому, что может быть названо *Большой властью*, и, значит, резко понизить объем императивной власти в стране, ее положение несокрушимого всепожирающего Левиафана.

При этом у нас – тех, кто осуществлял альтернативные разработки, – был наивный расчет на то, что все пройдет как бы само собой: возобладают интересы демократии, здравого смысла, требования современной конституционной культуры.

Впрочем, наши наивные расчеты довольно скоро оказались в чем-то развеянными. Несколько позже – год спустя – разработки альтернативного плана вошли в содержание «президентского» проекта, начались аппаратные проработки текста, в ходе которых с опорой на разрозненные данные проходившего летом 1993 года Конституционного совещания полномочия Президента насыщались некоторыми дополнительными прерогативами.

В итоге, когда в преддверии конституционного референдума в декабре 1993 года был сверстан окончательный текст Конституции, оказалось, что в руках Президента сосредоточен некий круг полномочий (возможность председательствовать на заседании Правительства, определение не только внешней, но и внутренней политики – правда, по существу, только через ежегодное послание Законодательному собранию, не имеющее императивного действия, руководство Советом Безопасности, издание в рамках своей компетенции указов, не противоречащих закону), которые при соответствующей интерпретации давали, пусть и недостаточно строгую, но все же известную предпосылку для осуществления определенной исполнительно-распорядительной деятельности.

ТЕПЕРЬ – о второй фундаментальной основе (и соответствующих юридико-конструктивных началах) альтернативного проекта. Это еще одно, не менее (а, пожалуй, по ряду пунктов – более) важное звено, в определенной мере – звено, первичное в построении конституционного документа, которое реально способно придать ему качество Конституции Человека.

Что это за звено?

Напомню: одна из советских конституционных традиций состояла в том, что в соответствии с политико-идеологическим характером советских конституций их первая, заглавная часть, вслед за преамбулой, сводилась, в сущности, к общим положениям и констатациям декларативного характера. В таких положениях, понятно, было предостаточно деклараций и лозунгов, прославляющих социализм и власть трудящихся, а также таких, как «все во имя, все для блага человека». Но эти декларации и лозунги не выходили за рамки чисто пропагандистских призывов и не имели юридического, конституционно-правового значения.

Какие-то общие декларативные положения с давних времен можно было найти и в конституциях западных демократических стран. Однако они выражались не более чем одной-двумя фразами констатирующего порядка (таких, как признание страны «республикой» или провозглашение «свободы, равенства и братства»).

Все изменилось в пятидесятых годах XX века. Именно в это время на первое, главное место в конституциях демократических стран все чаще стали помещать положения об основных правах и свободах человека.

И вновь, как это ни покажется неожиданным, такое построение Конституции в немалой степени базируется на достижениях европейских конституций, и в данном случае – что особенно примечательно – прежде всего, конституций таких стран, как Германия, Испания, Италия.

Чем это вызвано? Только ли давними юридическими традициями и искусством правоведов этих стран?

Причины тут довольно серьезные, имеющие, кстати, прямое отношение к нашей стране. На мой взгляд, отмеченные особенности конституций Германии, Испании, Италии вызваны, главным образом, тем, что выдвижение основных прав и свобод, способных противостоять власти, ее произволу, на главное место в конституционном тексте, а отсюда – в центр жизни всего общества, *выстрадано* народами этих стран. Ведь народы именно этих европейских стран – Германии, Испании и Италии – непосредственно, «изнутри» пережили ужасы фашизма, фашистского тиранического режима, одним из проявлений которого стало тотальное попрание прав и свобод человека, основанного на них гуманистического права. Именно народы этих стран на своем горьком опыте постигли ценность гуманистического права – ту непреложную истину, что как раз утверждение в общественной жизни основных прав и свобод человека, обеспеченных независимым правосудием, является преградой для фашизма, воцарения в обществе тоталитарных режимов, тиранической власти.

Приоритетное положение прав и свобод человека по своим истокам – фактор духовно-нравственного, гуманистического порядка. Вместе с тем принципиально существенно то, что *рассматриваемое построение Конституции фундаментально значимо для всего ее содержания. Права и свободы человека при таком построении должны стать нервом Конституции, своего рода камертоном всей конституционной инфраструктуры – стержнем, который определяет самую суть государства.*

Самое существенное заключается здесь в том, что подобное построение не просто обуславливает строго конституционную определенность государственной власти, недопустимость ее произвольных действий, но и решает коренную проблему власти в условиях современной демократии – *ставит человека, его достоинство, высокий статус и неотъемлемые права над властью.* А это и есть то главное, что, в конечном счете, как раз и придает Конституции качество, соответствующее наиболее высоким современным требованиям конституционной культуры, – фактически делает ее Конституцией Человека.

И вот я могу засвидетельствовать, что в первоначальном конституционном проекте (который, напомним, был назван «альтернативным») на первое место – не только декларативно, но и текстуально – были поставлены основные права и свободы человека. Вся глава первая в альтернативном проекте после вводного положения о России, «утверждающей себя» в качестве демократического, правового и светского государства (скажу еще раз – «демократического!», «правового!», «светского!»), была целиком посвящена основным правам и свободам человека. Основные права и свободы человека в проекте непосредственно связывались с высоким статусом и достоинством человека; они признавались непосредственно действующим правом, определяющим построение и содержание деятельности государства, всех его подразделений.

Конечно же, и наше Отечество – Россия (тоже при наличии известных историко-правовых предпосылок) по-настоящему выстрадала такое общественное устройство, когда центром жизни общества стал человек, его высокий статус, его достоинство, его неотъемлемые права и свободы. Главное же, и у нас, по примеру передовых европейских стран, представлялось чрезвычайно важным изначально задать соответствующий настрой российской демократической Конституции, и это, по оптимистическим расчетам, должно было предопределить всю государственно-правовую инфраструктуру, в конечном итоге – успех последовательно демократических преобразований в обществе.

И ЕЩЕ ОДНО итоговое положение в отношении закрепления в альтернативном проекте Конституции ее фундаментальных основ.

Как-то во время формирования «президентского» проекта Г. В. Старовойтова, один из ведущих правозащитников реформируемой России, заметила при личной встрече, что наш альтернативный проект, помимо всего иного, отличается своеобразным «сюжетом».

Сюжетом? Да и впрямь, может быть, так. К нашей, составителей альтернативного проекта, гордости, из самого содержания и логики, даже интриги современной эпохи, быть может, действительно, родился своеобразный сюжет проекта конституционного документа. Это – отвечающие реалиям эпохи столкновение и судьба в нынешнем мире основных, полярно противоположных, противоборствующих сил: с одной стороны – непосредственно силовой ориентации в общественной и государственной жизни, а с другой – движения всего человечества к великим гуманитарным идеалам и ценностям.

И не здесь ли, в указанном сюжете конституционного документа, когда преследуется цель и определяются средства для того, чтобы положить конец укоренившемуся в стране демону всевластия и одновременно, в связке с этим, решительно возвышаются права человека, придается им определяющее государственно-правовое значение, кроется кульминация и желанная развязка сюжета российской Конституции, с неизбежным при таком развитии общества долгожданным благополучием и процветанием России?

III НАСЛОЕНИЯ

СУДЯ ПО СОБЫТИЯМ начала 1993 года, конституционным разработкам, выраженным в альтернативном проекте, было уготовано благополучное будущее. В марте – апреле 1993 года они, наряду с другими материалами, были положены в основу «президентского» конституционного проекта, который, в противовес официальному варианту, в апреле 1993 года в ходе референдума о доверии Президенту и в последующие месяцы стал своего рода идейной платформой в борьбе с коммуно-советской идеологией и практикой.

По отзывам специалистов, опубликование за несколько дней до референдума основных положений «президентского» проекта Конституции, уже тогда широко-вещательно объявленной Конституцией Человека, сыграло заметную роль в благополучном для Президента исходе голосования.

Что ж, в опубликованном тексте проекта, действительно, наличествовали серьезные основания для подобной оценки и реакции. Его первая глава была посвящена, главным образом, основным правам и свободам человека, была вычленена и нормативно обозначена самостоятельная роль Правительства, особое место в политической жизни общества по проекту заняла муниципальная власть, намечались пути и механизмы для возвышения всей системы правосудия.

Вместе с тем в «президентском» варианте уже произошел – пусть пока и не очень заметный и существенный – отход от первоначального замысла. В первой главе, наряду с концентрированным закреплением основных прав и свобод человека, содержалось не одно, как ранее, а уже три-четыре общедекларативных положения. Произошел сдвиг и в нормативных характеристиках власти. Не попали в опубликованный текст положения о строгой конституционной определенности власти, об антимилитаристской направленности государственной деятельности, о фиксируемых пределах государственной собственности, о недопустимости использования регулярных вооруженных сил для решения внутривнутриполитических

проблем. Президент получил при известных условиях право роспуска парламента, теперь уже он, а не сам глава Правительства назначал заместителей премьера.

Почему все это произошло?

Есть простое объяснение такому изменению позиций. В работу над текстом проекта включились аппаратные работники государственных учреждений и президентской администрации. Среди этих работников твердые позиции занимал ряд политических деятелей, настроенных последовательно демократически (таких, как В. Ф. Яковлев, С. А. Филатов). Но среди аппаратчиков было немало и таких работников, которые всегда точно знают, чего от них ждет бюрократическая система, ее лидеры.

Плюс к этому – что не менее важно, – при отработке «президентского» варианта пришлось исходить не только из альтернативного проекта, но также и из других разработок, в том числе тех, которые были подготовлены юристами администрации, особенно ГПУ (Государственно-правового управления) во главе с С. М. Шахраем – человеком незаурядным, талантливым, с добрыми чертами характера, и вместе с тем – настроенным на усиление президентской власти (среди общих вопросов мы тогда вместе с ним, в частности, определились с сохранившимися до нынешней поры статусом и названиями высших органов законодательной власти – Федеральное Собрание, Государственная Дума, Совет Федерации).

Но есть тут и более сложные обстоятельства, наводящие на непростые размышления. Это – необходимость и, вместе с тем, коварство и беда компромиссов. В нравственном и политическом отношениях компромиссы, несомненно, – не просто неизбежность, но и благо. Впрочем, благо относительное (ибо при компромиссах приходится чем-то поступаться, отходить от строго последовательных позиций). В результате компромиссов часто вырабатываются решения, лишенные четкой определенности и – что особенно прискорбно – оригинальных и сильных замыслов, съедаемых невнятными формулировками, общими формулами, беззубыми записями, приемлемыми «и для наших, и для ваших».

Поэтому, надо полагать, в сложном и ответственном деле, от которого зависит судьба страны, – таком, как подготовка текста Конституции, – компромиссы имеют свой потолок (на этот счет мы с А. А. Собчаком уже в то время выступили со статьей в газете «Известия»). Компромиссы по исходным принципиальным вопросам Конституции неизбежно приводят к утрате каких-то звеньев исходного замысла, а подчас, в контексте неясных, противоречивых формулировок, к перспективе разноплановых интерпретаций, порой к возможности «поворота событий» – решениям и практическим делам, прямо противоположным исходным предпосылкам, уже прописанным или предполагаемым. Увы, такой поворот событий по ряду существенных позиций как раз и затронул российскую Конституцию, создал в ней своего рода *наслоения*.

НАРЯДУ С ОТМЕЧЕННЫМИ ПРИЧИНАМИ, наличествовали и другие обстоятельства, связанные с невообразимо сложными реалиями лета 1993 года, которые еще более повлияли на подготовку конституционного текста.

Наиболее существенное здесь – это прошедшее в мае – июне 1993 года Конституционное совещание, организованное Президентом, его администрацией. Совещание было призвано придать некий официальный или хотя бы полуофициальный статус проекту, дать ему должную общественную санкцию, а также, понятно, усовершенствовать конституционный текст, улучшить его.

Указанные цели в немалой степени были достигнуты. В общественном мнении «президентский» вариант в принципе не только по своей легитимности стал вровень с проектом, подготовленным Съездом и Верховным Советом РСФСР, но по основным своим позициям, соответствующим современной конституционной культуре, возвысился над ним. Тем более что привлеченные к работе совещания

правоведы, по сути дела – весь цвет советской правоведческой науки, с успехом потрудились над текстом с технико-юридической стороны. И хотя юрико-техническая правка здесь нередко отдавала стереотипами советского толка, она придала документу большую юридическую строгость и респектабельность. Наметился в ходе Совещания и ряд последовательных приверженцев строго демократических основ Конституции (таких, в частности, как «яблочник» В. Л. Шейнис).

Но все эти плюсы не сделали менее заметными те существенные недостатки, которые связаны с проработкой сложного политико-юридического документа на многосотенном форуме. Еще раз подтвердилась простая вещь: на такого рода форумах (другой поучительный пример – также большой и громоздкий по своему составу Съезд народных депутатов), а также на всенародных референдумах оправданы постановка и решение по схеме «да – нет» небольшого числа принципиальных положений – ключевых формул, поправок, суть и значение которых – хотя бы в принципе – ясны любому участнику форума или референдума.

Детальная же проработка конституционного текста на собраниях (секциях, совещаниях), в которых участвуют десятки и тем более сотни специалистов самой разной профессиональной подготовки, политической направленности, гражданской ориентации, со своими сложными взаимоотношениями, неизбежно приводит к чудовищной разногласии. Великое множество самых разных предложений, мнений, поправок, настойчиво с напором проводимых их авторами, с трудом поддается здравой оценке и разумному отбору путем простого голосования на секциях и иных форумах, сводится в многостраничные таблицы, и на их основе на рабочих совещаниях представителей секций вновь путем простого голосования чисто механически решается вопрос о внесении той или иной коррективы в текст проекта. В итоге, даже при самом математически строгом соблюдении указанных процедур (а точнее – благодаря такому строгому соблюдению) проект Конституции по ряду позиций в какой-то мере теряет исходные идеи, концептуальную цельность.

ОДНО ВРЕМЯ казалось, что наступила весьма благоприятная для возобновления последовательно демократических преобразований пора, сверкнула была надежда преодолеть упомянутые ранее наслоения, не соответствующие тем идеям, которые по замыслу должны были стать основой российской Конституции.

Эта надежда загорелась как некое искупление-оправдание для демократически настроенных людей в связи со вспышкой насилия, произошедшей в Москве 3–4 октября 1993 года, – драматическими событиями, начавшимися со столкновения просоветских агрессивно настроенных демонстрантов на московских улицах со стражами правопорядка и закончившимися огнем из танковых орудий по зданию Верховного Совета.

Не затрагивая всех сторон и оценок произошедшего в октябрьские дни лобового столкновения верховносоветской и президентской властей (оценок – весьма широкого диапазона: от «акций по предотвращению гражданской войны» до «расстрела парламента»), нельзя упустить из поля зрения главные уроки октябрьских событий.

Таких уроков, с точки зрения логики идущего сейчас рассказа, два.

Первый, притом, в основном, позитивный урок касается силы действующего права. Оказывается, что самые негативные, признанные обществом характеристики действующих в то время Конституции и законов не дают оправдания поступкам, не соответствующим «писаному праву» – существующим законоположениям. Ведь к сентябрю – октябрю 1993 года мнение об отсталости и даже порочности латаной-перелатаной Конституции РСФСР и законодательной деятельности Верховного Совета было общепризнанным, по крайней мере – широко распространенным. Между тем, как только 21 сентября в свет вышел президентский

Указ № 1400, которым деятельность Съезда и Верховного Совета прекращались и объявлялись выборы в новые представительные органы, столь же распространенным и категоричным стало мнение о том, что произошло *нарушение* Конституции и закона. И здесь, при подобных оценках, не принимаются в расчет никакие благообразные доводы. В том числе о соответствии президентских акций правам человека и принципам права и о том, что это необходимая ступень к действительно демократическому и гуманистическому праву. Сила существующего писаного права, пусть отсталого и действующего в обществе с укорененным беззаконием, оказалась довольно значительной, слепой, граничащей со слепотой фанатичной религиозной веры (знак, в общем-то, многозначительный и, в принципе, оптимистический, свидетельствующий о существовании основательных предпосылок для утверждения и в нашем обществе крепкой законности). Мне сдается, что как ни крути, но на принятую вскоре российскую Конституцию легла тень октябрьских событий – та тень предшествующих нарушений писаного права, которая очень прочно засела в народной памяти.

И второй урок, соотносящийся с первым. Это глубокая порочность насилия. Сколь ни будь вынужденным и благодетельным насилие, оно глубоко поражает общество своим проклятием. Особенно это затрагивает такое общество, как российское, только-только порывающее с тотальным насилием коммунизма и только-только начинающее заменять насилие правом.

До четкой, детальной яви вспоминается картина. Вот стоит с языками копоти расстрелянный Белый дом. Что ж, насилие свершилось, что было – то было. А теперь, когда в прошлое ушли система Советов, Конституция РСФСР, просоветские законоположения, казалось бы, существует широкий, безграничный простор для решительного искоренения наследия советского тоталитарного режима, последовательного развития демократических институтов.

Такие настроения (спасительные для ущемленного октябрьской трагедией сознания) породили надежду, что и в конституционном деле можно сделать спасительный «поворот назад» – устранить ущербные наслоения, неоправданные компромиссы, вызванные обстановкой лета 1993 года, вернуться в полной мере к фундаментальным демократическим конституционным основам, к ведущей конституционной идее, связанной со значением для содержания Конституции основных прав и свобод человека.

Этого, увы, не произошло. Конечно, было бы неправдой сказать, что все попытки повлиять на ход событий вообще не имели никаких последствий. Нет, все обстояло по-другому. Предложения иной раз «учитывались». Но суть дела в том, что предложения, затрагивающие построение Конституции, ее концепцию, спускались на уровень многочисленных поправок по частным вопросам и учитывались в какой-то фразе, в формулировке с возможными последствиями, далеко не всегда точно просчитанными. Скажем, настойчивые предложения поставить во главе Конституции основные права и свободы человека обернулись тем, что во второй статье было сказано о правах человека и гражданина как о «высшей ценности», да вторая глава, посвященная этим правам, получила статус «неприкасаемой» (что наряду с явно позитивной стороной – недопустимостью изменения положений главы одним лишь Федеральным Собранием – сделало практически невозможным устранение тех огрехов по вопросам прав человека, которые были допущены, по мнению автора этих строк, на последней стадии проработки конституционного проекта).

САМЫЕ ПОСЛЕДНИЕ шаги работы над текстом Конституции шли в недрах чиновничьего аппарата; некоторые коррективы вообще не были известны никому из непосвященных.

Особенно печальным и в чем-то странным следует признать исчезновение из окончательного текста положения о том, что частная собственность является естественным правом человека. Печальным и странным – в частности, потому, что именно это положение являлось основой экономико-правовой части заключительного доклада Президента на Конституционном совещании летом 1993 года (говорю об этом со знанием дела, так как готовил материалы для указанной части доклада) и оно неизменно присутствовало во всех опубликованных вариантах, вплоть до последних рабочих публикаций в октябре – ноябре. Один из приближенных к власти деятелей предпринимательства, И. Х. Кивелиди, уже после принятия Конституции на референдуме еще месяц-другой публично говорил об упомянутом положении как о главном достижении Конституции – до тех пор, пока при встрече не довелось сказать ему о том, что, увы, подобного положения в принятом тексте нет. Сказанное относится и к исключению из определения Российского государства его обозначения как «светского» (это обозначение было перенесено в статью 14, посвященную конкретным вопросам отношения государства к религии). Зато в полном согласии с основным содержанием Конституции так и не было закреплено предложение ряда приверженцев государственно-властных приоритетов об обозначении Российской республики в качестве «президентской» (что в какой-то мере стало бы легитимной предпосылкой для распространительного толкования президентских прерогатив и аналогичных законодательных актов).

ЭТО БЫЛО странное время, октябрь – декабрь 1993 года. В жестком столкновении президентской и верховносоветской властей как будто бы победила демократия. И в это время каких-либо авторитарно-диктаторских акций и впрямь не совершалось. Напротив, в некоторых случаях ощущались осторожность и примиренческий настрой.

Последовательность и твердость президентской политики проявлялась, пожалуй, в одном – в линии на скорейшее принятие Конституции.

12 декабря 1993 года намеченное неотложное принятие проекта Конституции свершилось. Вместе с выборами в нижнюю палату высшего представительного органа страны – Государственную Думу – состоялся и успешно завершился референдум по Конституции.

Конституция после референдума вступила в действие.

IV

СОДЕРЖАНИЕ И «ОБРАЗ» КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

НЕОБХОДИМО сразу же зафиксировать главную, ключевую характеристику принятой на референдуме 12 декабря 1993 года российской Конституции. Притом характеристику, думается, общезначимую – в принципе верную, приемлемую даже, на мой взгляд, при интерпретации конституционного текста, пусть с какими-то оговорками, и с последовательно демократических позиций, и с позиций государственно-властных приоритетов.

Конституция России 1993 года – это первая за всю историю России демократическая Конституция, соответствующая основным общедемократическим требованиям, которая кладет конец господству власти вече-митингового типа – Советам, безраздельному господству под их прикрытием всемогущей партократии, тотальной идеологизации власти, всему комплексу начал и постулатов тоталитарного режима и одновременно закрепляет важнейшие демократические ценности – свободные выборы, начала гласности, другие демократические права и свободы, принципы разделения властей, парламентаризма, федерализма, муниципального самоуправления, независимого правосудия.

Конституция 1993 года представляет собой основной, зримый рубеж, свидетельствующий по указанным выше характеристикам о том, что Россия в канун XXI века наконец-то сделала решительный шаг к тому, чтобы порвать с традиционной цивилизацией византийского, азиатско-державного толка и стать на путь перехода к свободе, демократии, гуманистическому праву, на путь движения (пусть и не во всем еще определившемся, противоречивому) к правовому гражданскому обществу.

ДОСТОИНСТВА российской Конституции не должны, вместе с тем, заслонять ее недостатки.

Эти недостатки не сводятся к одним только недоработкам, упущениям, огрехам в юридических конструкциях. Все это есть и будет в какой-то мере, при необходимости, обозначено в последующем изложении. Главный же из недостатков заключается в том, что текст Конституции оказался несколько неоднородным. В нем, наряду с фундаментальными демократическими основами и соответствующими юридико-конструктивными началами (разделением властей, парламентаризмом и др.), оказались фрагменты иной направленности, отражающие государственно-властные приоритеты.

И хотя эти фрагменты имеют характер всего лишь отмеченных ранее наслоений, они все же послужили известным основанием для создания, скажем так, *образа* Конституции, который не согласуется с ее фундаментальными основами, но довольно основательно утвердился в общественном мнении.

Здесь ряд моментов. В том числе таких, которые относятся к правам человека. Они не только по существу были выведены из первой главы Конституции, но и утратили некоторые определяющие характеристики.

В частности, их приоритет и неотделимость от достоинства человека. Казалось бы, последний из указанных моментов – всего лишь деталь, к тому же мелкая. Но по сути дела – это своего рода стержень прав человека, весьма существенный. Ведь основные права и свободы, делающие каждого человека независимой и суверенной личностью (прежде всего – по отношению к власти), имеют свою морально-духовную основу, относящуюся к каждому человеку.

И это как раз достоинство человека, выражающее его высокий статус в обществе. Без признания и обеспечения высокого достоинства личности в обществе декларируемые права и свободы во многом теряют свою реальную человеческую основу, становятся, применительно к отдельному человеку в его практической жизни, бумажной «буквой». Основные права и свободы человека в рассматриваемой плоскости в значительной мере являются производными от его статуса и достоинства. Вполне обоснованно поэтому в передовых конституциях демократически развитых стран сама нормативная характеристика основных прав и свобод человека – главная часть конституции – прямо «выводится» из высокого достоинства человека. Такие же нормативные положения содержались в первых статьях альтернативного конституционного проекта и были воспроизведены в первых вариантах президентского конституционного документа.

Следующий пункт – о государственной власти.

В связи с рассмотренными ранее фрагментами конституционного текста, склоняющими к приоритету государственно-властных начал, возникло широко распространенное ныне представление о том, что будто бы «по Конституции» Президент «управляет страной», «руководит страной», обладает «неограниченными управленческими полномочиями», напрямую командует всеми силовыми ведомствами и вообще только от него (а с 2008 г. – еще от председателя Правительства, что не меняет сути дела) зависит реальная политическая жизнь страны. Словом, ни дать ни взять, – авторитарный режим, монархия, о чем многие говорят напрямую.

Да, в реальной жизни зачастую так оно и есть. Перед нами факты недавнего и нынешнего времени, старательно тиражируемые всеми каналами телевидения, – Президент на глазах миллионов телезрителей напрямую дает поручения управленческого порядка министрам, вырабатывает решения по административным вопросам, «переподчиняет» ведомства. Да и бывшие военные действия в Чечне, как говорили в то время военачальники с телевизионных экранов, совершаются «по указанию Президента».

Что же, от фактов никуда не уйдешь. Действительно, по многим показателям и критериям в начале нового тысячелетия в России утвердился режим централизованной власти (по мнению ряда аналитиков – «мягкой авторитарности», а в чем-то – и не только «мягкой») – режим, при котором господствует некая «суверенная» или «управляемая» демократия, верховенство вертикали власти со строгим порядком подчинения государственных дел одному должностному лицу – Президенту.

В недавнее же время в законах, практической деятельности фактически решались вопросы конституционного порядка, и в этом отношении произошло, так сказать, «вторичное», и не только конституционное, наложение, когда образовались новые укрупненные управленческие административные округа с руководителями, наделенными усиленными властными полномочиями, президентские функции обрели значение главенствующей в стране власти, предусмотренные в Конституции выборы приобрели по большей части характер формальной легитимации административных назначений, а законодательная власть по своим определяющим значениям реально слилась с исполнительной.

Наконец, в 2008 году были внесены – впервые за все время действия Конституции – и поправки непосредственно в конституционный текст, удлиняющие срок пребывания Президента на своем посту с четырех до шести лет – новация, которая немалым числом аналитиков была воспринята как усиление авторитарных тенденций в верховной власти страны. И тут – поразительный, в чем-то даже мистический повтор – могу засвидетельствовать, что в первых вариантах Конституции срок пребывания Президента на своем посту был определен как раз шестилетним периодом, и только за полгода до референдума он был сокращен до четырехлетнего, причем – вот своего рода парадокс парадоксов! – по весьма настойчивой рекомендации Председателя Конституционного Совета Франции господина Бадентера, со знанием дела полагающего, что более продолжительный срок не согласуется с демократическими критериями (соответствующие сокращения и другие коррективы, кстати сказать, были произведены и во Франции).

А все это означает, что из происходящих в государственной жизни реалий постепенно формируется и при помощи средств массовой информации укореняется в качестве общей доминирующей конституционной атмосфера, подспудный, а порой и открыто декларируемый настрой на неизбежность и даже оправданность *всевластия* – концентрации высшей власти в руках «первого лица», главы государства.

При этом, однако, фактические данные свидетельствуют о том, что истоки острых конституционных проблем, всех тревожных реалий нашей страны и вытекающий отсюда упомянутый «образ» Конституции следует искать, главным образом, не столько в конституционном тексте, сколько *в практике его применения*, когда конституционные положения, кроме указанного удлиненного срока, остаются в стороне от реальной практической деятельности или используются те или иные способы распространительной (расширительной) интерпретации отдельных формулировок Конституции, указанных ранее фрагментов и когда – что не менее важно – на этой основе издаются в таком же ракурсе федеральные законы, существенно расширяющие прерогативы главы государства. Такие, в частности, как

непосредственное подчинение всех силовых ведомств, включая Минюст, Президенту, предоставление ему полномочий по более широкому использованию вооруженных сил, а также по расширяющемуся перечню предложений, касающихся назначения высших должностных лиц, включая высшие судебные должности.

И вот здесь настало время более развернуто и предметно еще раз сказать об одной из основных идей, которая – могу еще раз заверить – была положена в основу разработки конституционного проекта, во всяком случае – до завершающих стадий, бюрократических аппаратных проработок.

Суть этой идеи, напомню, – в самом понимании президентской власти, выраженном в современной трактовке статуса и функций «главы государства». Это только в монархическом государстве, да и то абсолютистского, в основном азиатско-тиранического или южноамериканского диктаторского типов, глава государства – некий вседержавный властитель. В государстве же, объявившем себя демократической республикой с разделением властей, – картина иная. Здесь «глава государства» представляет государство в его единстве, целостности и строго конституционном функционировании его демократических институтов. Он – «первое лицо» в том смысле, что призван быть гарантом и охранителем основных демократических ценностей, в том числе – последовательной реализации разделения властей.

По важнейшим достижениям передовой европейской конституционной культуры (особенно, вспомним, таких стран, как Германия, Италия, Испания, переживших ужасы тоталитарных режимов) институт «главы государства» призван не только представлять государство, выражать его единство, нерушимость его суверенитета и целостности, но и олицетворять строго конституционную определенность власти, гармоничное и согласованное функционирование всех его подразделений в соответствии с требованиями демократической конституции.

И вот с опорой на современные конституционные ценности введение конституционного института «глава государства», сообразующегося с передовой демократической конституционной культурой, *по изначальному замыслу и детализированным нормативным разработкам было призвано и у нас прервать, а в перспективе, дай Бог, навсегда положить конец* истинному проклятию нашего общества, казалось бы, извечной имперско-державной, царистской традиции, в соответствии с которой «первая персона» (царь, император, Генеральный секретарь партии) является обладателем неограниченной власти, хозяином земли русской, верховным правителем страны.

Именно так, в таком ключе в принципе и определен в действующей Конституции статус Президента, лишь с добавлением, совершенно необходимым для обеспечения стабильности и прочности власти в нашей огромной, многонациональной стране (здесь уже использовался конституционный опыт Франции), – с добавлением о всенародном избрании Президента на основе всеобщего равного и прямого избирательного права.

А сейчас – внимание! Посмотрим, как, сразу же после указания на статус Президента как «главы государства», в той же статье 80 Конституции раскрываются его функции. Вот текст: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией... порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Ключевые положения в этой основополагающей норме – слова о миссии «гаранта» и об «обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти». Под углом зрения этого конституционного предназначения президентской власти и следует, на мой взгляд, понимать все

иные конституционные положения по данному кругу вопросов, в том числе – положения о статусе и правах Президента, о круге его полномочий, о самом характере его властных прерогатив, об юридическом существе принимаемых им мер.

Известным ориентиром в этом отношении могут служить нормативные положения ст. 85 Конституции, которая, на мой взгляд, призвана определить некий эталон властных функций Президента, направлений и пределов его государственной деятельности как «гаранта» и в известном отношении – «арбитра» (как это прямо записано, например, в Конституции Италии). По нормативным положениям ст. 85 в случае разногласий между органами государственной власти, в том числе – федеральным и региональными, Президент согласно конституционным положениям «может использовать согласительные процедуры», а при недостижении согласованного решения – «передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда». По этой же статье в случае принятия органами исполнительной власти субъектов Федерации актов, противоречащих Конституции и федеральным законам, международным обязательствам, или нарушения прав и свобод человека и гражданина, Президент «вправе приостанавливать» действие таких актов, причем, опять-таки, «до решения этого вопроса соответствующим судом».

Приходится сожалеть, что практика государственной жизни в указанных направлениях, призванных обеспечить верховенство прав человека и согласованное, гармоничное функционирование органов государственной власти всех уровней, защиту всех иных высоких демократических ценностей, не получила строго точной реализации и должного развития. И следовательно, не получили необходимой реализации функции президентской власти как власти истинно демократической и правовой, отвечающей требованиям современной передовой конституционной культуры.

Только, пожалуй, в 2008 году, когда состоялись выборы нового Президента страны и прежний глава государства занял пост Председателя Правительства, новая конфигурация высшей власти в стране неожиданно по ряду своих очертаний приблизилась к той конструкции, которая, на мой взгляд, реально предусматривается в Конституции. И хотя – по видимому, по инерции – Президент в какой-то мере продолжает в своей деятельности затрагивать проблемы управленческо-административной сферы, не входящие в круг его конституционно определенных полномочий, в целом, по общим показателям, реализовалась ст. 110 Конституции, в соответствии с которой «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации».

Сверх того, по суждениям ряда аналитиков и комментаторов, в стране сложился своего рода «дуумвират» – верховная власть двух должностных лиц, по сути – несопоставимых конституционно и разноуровневых фактически. Думается все-таки, что реальное положение с верховной властью в стране принципиально не изменилось. В данном случае – положение ситуационное, связанное со строгой конституционной нормой о двух сроках пребывания главы государства на своем посту, когда по импульсам вертикали власти произошло перемещение должностного лица, занимающего пост Президента, на пост Председателя Правительства – тоже, в общем-то, «главы», но главы исполнительной власти.

Впрочем – кто знает? – не произойдет ли, в конце концов, по логике произошедших симптомов такое государственно-правовое развитие, которое станет строго соответствовать построению высшей государственной власти в стране по изначально разработанному, как попытался показать автор этих субъективных заметок, модели и схемам Конституции?

А ТЕПЕРЬ сожаления, как ни странно это прозвучит, в отношении самого себя – автора этих строк. Хотя здесь, вопреки намеченному деловому и, понятно,

субъективному стилю и фактологии данных заметок, придется обратиться к переживаниям сугубо личного порядка.

Принятие 12 декабря 1993 года первой в истории страны демократической Конституции – событие, безоговорочно, значительное и радостное, но вместе с тем и оказавшееся лично для меня – ввиду легитимации рассмотренных ранее наслоений – немалым тяжким потрясением. И хотя я и другие авторы проекта демонстративно не были привлечены к завершающей фазе доработки конституционного текста перед референдумом (приглашение получили новые, официально проверенные специалисты), мне верилось, что упомянутые ранее фрагменты, обозначающие государственно-властные приоритеты, будут все же каким-то образом скорректированы, приведены в соответствие с общими фундаментальными демократическими основами российской Конституции.

Этого, увы, не случилось. Более того, именно из принятого на референдуме конституционного текста стало известно, что частная собственность уже не определяется в качестве неотъемлемого права человека. Плюс к этому, из определения государства в ст. 1 исчезла его констатация в качестве «светского». Ни один из упомянутых ранее фрагментов о государственно-властных приоритетах не был устранен или уточнен. И вообще, весь конституционный текст оказался в немалой степени «причесанным», с акцентами на государственно-властные ориентиры. Да так, что первое же упоминание о правах человека в конституционном тексте выразилось не в императивном положении о его значимости как «непосредственно действующем праве», а в формуле о его высшей ценности, зависимой от государства, которое обязано ее «признавать, соблюдать и защищать». Словом, из доработанного перед референдумом конституционного текста то тут, то там проглядывали зацепки и возможности для интерпретаций и законодательных новелл, ведущих к созданию «образа» Конституции с известным акцентом в отношении государственно-властных приоритетов.

Все это и реальная практика первых лет действия Конституции прозвучали для меня как неоправдавшиеся ожидания, несбывшиеся надежды.

Именно поэтому в книге, посвященной тяжкому пути нашего Отечества к праву, – книге, которая издана в 1997 году и фактологические материалы которой использованы в данной публикации, появились тревожные и печальные характеристики и оценки.

Вроде такой, как «упущенный шанс». Вот выдержка из только что названной книги. «Нужно признать, – писал я спустя три года после принятия Конституции, – что наше общество упустило шанс включиться в мировое сообщество демократических стран с передовой Конституцией, отвечающей высоким стандартам современной демократии и гуманистического права. Разработки и заготовки, подготовленные в ходе работы над проектом российской Конституции, позволяли – при строгой нацеленности на реализацию передовых демократических взглядов и должной организации конституционно-проектных работ – достигнуть такого впечатляющего, можно уверенно предположить, результата в демократическом развитии России»¹.

Сейчас я сожалею о такого рода избыточно категорических суждениях и оценках, высказанных под еще свежим, в какой-то степени – эмоциональным впечатлением о завершении в принципе работ над конституционным текстом.

И дело не только в том, что и тогда, и сейчас нужно воспринимать российскую действительность такой, какая она есть. Надо видеть, что возможность создания передовой, по всем высоким критериям – демократической Конституции фактически была не столь уж большой. Ибо мы все еще живем в тяжкий и тре-

¹ Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997. С. 116.

вожный период нашей истории, а силы и тенденции, противоборствующие последовательно демократическому развитию страны, были и остаются значительными, влиятельными.

По большому счету, я сожалею о сказанном ранее, как говорится, в принципе.

Сожалею потому, что *создание и действие первой в истории демократической Конституции России в целом все же состоялось*. При всех минусах, огрехах, недоработках и даже противоречивости содержания, перед нами – основательный конституционный документ, который, по праву, способен и должен стать основой государственно-правового бытия и развития России.

Действующая Конституция, несмотря на ее огрехи, недоработки, несистемные фрагменты и бытующий ее «образ», в целом себя оправдала. По свидетельству независимых зарубежных экспертов, специалистов по конституционному праву, она в основном соответствует стандартам современных демократических конституций.

Самое же существенное – вот что: российская Конституция оправдала себя, так сказать, «по факту» – по тому результату своего пятнадцатилетнего действия, когда при всем ожесточении происходящих в эти годы политических схваток, во многом – благодаря именно конституционным установлениям, ряд кризисных ситуаций не сорвался, казалось, в уже близкую большую беду, не исключено – в катастрофу.

Сейчас самые жесткие оппозиционеры различных, порой – крайних, полярных направлений призывают поступать «только по Конституции».

V

НАША ОПОРА И НАДЕЖДА

НАША СТРАНА, все мы продолжаем жить в сложной, противоречивой экономической и политической обстановке, когда порой у немалого числа людей теряется вера в будущее, в неизбежность наступления жизнеутверждающих идеалов и ценностей, отвечающих интересам и величию главного вселенского свершения – Человека.

Особо остры и болезненны те потери и утраты, которые в той или иной мере затрагивают уже достигнутые в недавнем прошлом рубежи самоуправления, самоутверждения личности, высокого статуса и достоинства каждого человека, выработанных человечеством на этой основе демократических форм и институтов.

Как же быть? Что делать?

И вот при поиске ответа на эти и им подобные вопросы вырисовывается основной рубеж в наших непростых российских условиях, который призван стать нашей опорой и надеждой.

Это – *действующая Конституция России*.

Причем, конечно же, Конституция не в том особом «образе», который со ссылкой на некоторые фрагменты и зацепки конституционного текста и иных актов, ориентированные на государственно-властные приоритеты, вносит лишь весьма скромный и в чем-то ущербный вклад в копилку конституционной культуры, «образе», который порожден, по-видимому, наряду с другими факторами, попытками найти наиболее быстрые способы решения сложных жизненных проблем и по своей перспективе носит, будем верить, преходящий характер.

И это даже не одни лишь проблемы власти, ее пределов и форм, которые находят свое оптимальное закрепление, прежде всего, как раз в Конституции, что и было, напомним, одной из основных задач при определении фундаментальных основ Конституции России.

На современной стадии развития современной цивилизации, требований развитого гражданского общества не менее значимой, чем вопросы власти, является другая, решающая составляющая фундаментальных основ конституционного строя, которая во многом со своей стороны определяет и построение самой власти, ее «вертикали» и «горизонтالي».

Это – права человека!

При этом для современной демократической Конституции требуется не одно лишь фиксирование прав человека в конституционном тексте, а придание им, как уже говорилось ранее, *определяющей конструктивной значимости*. С тем, чтобы именно права человека определяли весь конституционный строй, все его составляющие. Потому в конституциях демократически развитых государств в первых же статьях конституционного документа устанавливается, что *основные права человека являются непосредственно действующим правом*. Такого же рода приоритетная запись содержалась в альтернативном проекте, первых вариантах российской Конституции.

Правда, в России после доработок проекта Конституции в бюрократических инстанциях ситуация перед референдумом с конституционным текстом изменилась. Все права человека, казалось бы, по оправданному формально-юридическим основаниям были собраны в один комплекс и помещены в отдельную, теперь уже особую, вторую главу. Вследствие этого, хотя права и свободы человека оказались закрепленными в самом широком и детализированном диапазоне, по максимуму, они формально не стали главной частью всего содержания Конституции. При этом надо видеть, что, в сущности, вся первая глава действующей Конституции, даже ст. 2, говорящая о ценности прав человека, посвящена вопросам государства, которые вследствие этого, в силу самой логики построения конституционного документа, поставлены «впереди» человека, его прав. Норма же об определяющем значении прав человека, ранее в проекте закрепленная в первых же его статьях, перемещена, как уже отмечалось, во вторую главу, и там она при отсутствии специального внимания к ней теряется среди многих иных, внешне похожих нормативных положений Конституции.

А теперь – внимание!

Более подробный, обстоятельный анализ Конституции показал, что при всех только что отмеченных минусах в первых главах Конституции, отмеченное общее впечатление в самом существенном пункте оказалось не вполне корректным, односторонне максималистским.

В Конституции России, пусть и не в первых, главных статьях, все же есть положение о правах человека, которое призвано определять государственно-правовое устройство России. Да – есть, наличествует!

Вот текст ст. 18 Конституции с указанным выше нормативным положением, которое в самом понимании духа, сути Конституции нужно с большим отрывом от всего другого поставить на первое место:

«Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В этой статье содержится сгусток, своего рода ядро, концентрат основных идей о правах человека, которые призваны быть по самым высоким критериям определяющим звеном в демократической Конституции.

Ключевые из таких идей здесь таковы.

Первое. Права человека по российской Конституции являются *непосредственно действующими*. То есть – такими, которые напрямую, без каких-либо посредствующих звеньев могут и должны воплощаться в жизнь. Причем

они, являясь текстуально конституционно установленными (во всем их широком перечне главы второй – ст. 17–55), представляют собой по своей сути *законы*, к тому же законы наиболее высокого, высшего в стране уровня, имеющими приоритет перед любыми иными законодательными и тем более управленческими решениями. И в этом качестве они могут и должны быть, при необходимости, полновесной и достаточной основой для вынесения всех государственных, в том числе судебных, решений при любой жизненной ситуации, тем более свидетельствующей о нарушении или умалении прав человека, иных конституционных деликтах.

Второе. Права человека по российской Конституции являются непосредственно действующими *в отношении всех институтов и сфер государственно-правовой деятельности*. То есть, как записано в Конституции, и в отношении законов, и самой законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. В подкрепление этому в пункте втором ст. 55 Конституции говорится: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Да и вообще, ст. 18 находится в составе первых двух глав Конституции, которые не могут быть пересмотрены Законодательным Собранием и при необходимости должны подчиняться крайне сложной процедуре пересмотра (ст. 135).

Третье. Непосредственно-правовое действие прав человека по российской Конституции охватывает *все основные стороны и грани* законов, законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. То есть по формулировкам Конституции – не только содержание законов, законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, но и правоприменительную сферу, и даже *смысл* законов, государственной и муниципальной деятельности.

Конечно, то обстоятельство, что рассматриваемая статья Конституции находится не в заглавной части конституционного текста, создает известные трудности в ее понимании и применении.

Но эта статья занимает одно из первых мест в «неприкасаемой» (для текущего законодательства) главе второй, она доминирует во всем комплексе конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина. И она *по своему реальному значению является высокозначимой, центральной и определяющей записью – установкой в Конституции России, соответствующей ее фундаментальным демократическим основам и призванной направить государственно-правовое развитие нашей страны в соответствии с принципами свободы, идеалами и ценностями последовательной демократии*.

Стало быть, под углом зрения ст. 18 должны пониматься и применяться все другие конституционные положения о правах и свободах человека, утверждаться принципиальная недопустимость их ограничений. В том числе – по вопросам самой недопустимости ограничения или, тем более, фактического лишения конституционных прав граждан на их свободные объединения, свободное проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Причем ограничения и лишения путем таких актов текущего законодательства и актов управления, которые ставят их реальное осуществление в зависимость от усмотрения и произвола чиновников.

И есть все основания утверждать, что ст. 18, да и соответствующее ей содержание российской Конституции представляют собой предельно прочную, надежную основу в борьбе за действительную и полную реализацию современных цивилизационных начал, высоких демократических идеалов и принципов. И значит – высокую, оптимистическую надежду на благополучие и процветание нашей страны.

И В ЗАКЛЮЧЕНИЕ рассмотренных материалов – несколько слов о сверхзадаче в конституционной области в нынешнее время.

Это – *утверждение в российском обществе святости и нерушимости демократических начал*, выраженных в действующей Конституции.

Более того, путем судебной-конституционного толкования ряда положений действующей Конституции (таких, как рассмотренные ранее положения и грани ст. 18), рассмотрения под этим углом зрения острых проблем российской действительности, а также усилиями правозащитных и других демократических организаций и движений вполне возможно создать в России общую конституционно-правовую атмосферу, характерную для Конституции Человека. Многочисленными являются и прозвучавшие при инаугурации Президента его слова о нашем Основном законе как о Конституции Человека.

Конечно, имеются основания для внесения отдельных поправок в текст Конституции (скажем, по вопросам процедуры отставки Правительства, контрольных функций Федерального Собрания, определенных императивных форм согласования с ним кадровых назначений в Правительстве по силовым ведомствам, ответственности за антиконституционные деликты).

Необходимость последующего изменения действующей Конституции в нынешнюю пору еще не созрела. Нужно, чтобы в нашем российском обществе еще на основе действующей Конституции стали реальностью основные демократические преобразования, и прежде всего те из них, которые связаны с российским Возрождением, Просвещением, с утверждением в общественном мнении и в общественном бытии настроя на приоритет личности в обществе. Именно тогда, на мой взгляд, вновь возникнет благоприятная обстановка для проведения других демократических новаций, и тогда, будем надеяться, с успехом могут быть осуществлены такие преобразования в Конституции, которые по всем характеристикам и фрагментам будут соответствовать ее фундаментальным, последовательно демократическим основам, ее качеству Конституции Человека.

ТЕПЕРЬ, с учетом всех перипетий, связанных с подготовкой и принятием российской Конституции, и еще более – с учетом пятнадцатилетней практики ее действия, должен быть ясен основной урок, относящийся к формированию в России *другой* юридической системы, гуманистического права современного гражданского общества, и ее центра – демократической Конституции.

Если первым шагом в переходе от права власти к гуманистическому праву является придание в соответствии со ст. 18 правам человека непосредственного юридического действия, то следующий, не менее важный шаг – это прямое логическое продолжение достигнутого – практическое, широкое и авторитетное признание за правами человека значения и с х о д н о й о с н о в ы построения всей государственно-правовой системы страны, а отсюда – и твердый настрой на ее практическую реализацию в соответствии с фундаментальными демократическими основами Конституции, ее проверенными в веках и бурях истории юридико-конструктивными началами – разделением властей, народовластием, свободными выборами, парламентаризмом, другими принципами и формами развитой демократии.

В конечном итоге именно права человека призваны определить направленность и содержание государственно-правовой жизни общества, и в этой связи – конституционно определенный уровень власти, характер и параметры ее функционирования, причем так, что центральное место во всей государственно-правовой жизни займет человек с его высоким достоинством и неотъемлемыми правами, надежно защищенными законом и судом. Только тогда, когда в действующей юридической системе произойдет такого рода принципиальная качественная перенастройка (именно перенастройка!), будут основания утверждать,

что своего рода Рубикон пройден и наше общество из бесконечной полосы славных дел и, одновременно, невзгод, насилия и необузданной власти перешло в современное гражданское общество, в котором господствует Право.

ВОТ И ОТВЕТ на вопрос, поставленный во вводных словах этой публикации.

Ответ на парадокс, состоящий в том, что полярно противоположные силы нашего общества, казалось бы, одинаково ссылаются в подтверждение своей политики и практики на действующую российскую Конституцию. В самом деле – почему?

Да потому, – очевиден ответ, – что приверженцы государственно-властных приоритетов, особенно придерживающиеся крайних позиций на этот счет, исходят в известной степени из «образа» Конституции, отвечающего в основном центристским ориентациям государственной власти, представлениям о «суверенной», «управляемой» демократии, властной вертикали, и в какой-то мере ориентируются на соответствующее толкование некоторых положений конституционного текста и такого же рода актов текущего законодательства.

Сторонники же последовательной демократии, ее идеалов и ценностей находят обоснование своих воззрений и политических акций в самих фундаментальных основах и юридико-конструктивных началах российской Конституции, являющихся ее общепризнанными в мире достоинствами.

Знаменательный факт: всё большее и большее число людей нашей страны становятся истинными приверженцами Конституции России, видят в ней свою опору и надежду. И не только в решении многих насущных дел, но и в самой возможности быть включенными в достижение ценностей и идеалов, выработанных нашим Отечеством и всем человечеством за многотысячелетнюю свою историю. И, быть может, именно здесь, в демократическом существе Конституции России, в подвижничестве ее приверженцев кроется источник выстраданного народом России воодушевляющего устремления к величию и процветанию нашего Отечества.

Я ГОВОРЮ о содержании действующей Конституции России, ее реальных достоинствах с тем бóльшим ударением, что такого рода утверждения имеют (с моей субъективной и, стало быть, небесспорной позиции) весомые исторические и иные фактические подтверждения. И есть тут еще, добавлю, один личностный, а быть может – не только личностный момент.

Известно: течение, ход и последствия жизни каждого человека, каждого из нас, человека не святого, как говорил один из видных философов современности, неотвратимы, по итогам – беспощадны. И ничего не поделаешь, глубоко близкие мне коллеги, мои друзья, работавшие над Конституцией, стоявшие у ее истоков – А. А. Собчак, Ю. Х. Калмыков, С. А. Хохлов, ушли из жизни. И я оказался в состоянии, думаю, понятном многим людям.

И потому я не мог с позиции участника разработки проекта Конституции с самых ее истоков не сказать того, что по моим воспоминаниям и современным субъективным представлениям «было и есть» в отношении Конституции, о ее трудном былом и настоящем.

*Июнь – июль 2009 года.
Екатеринбург*

Sergey Sergeevich Alekseev (1924–2013)

At the Origin of the Constitution of Russia: Subjective Notes

The aim is to understand the actual meaning and content of the Constitution, to reveal its conceptual understanding as a strict legal document of the highest rank, corresponding to its original purpose - to be a force capable of limiting and streamlining political power in a society, to ensure human rights and freedoms. It is shown how the frantic enemies of the institution of the constitution itself can use it for their own purposes, fundamentally deforming the very essence of this inadequately used state-legal institution. The current Constitution was created as the Constitution of Human Being - with its high dignity and inalienable rights, in order for it to rise above power and become the center of the State legal life of the country, and the state power would be subjected to a fundamental qualitative regularization, which could put an end to the practice and ideology of Soviet omnipotence, the so-called Great Power, and thereby drastically reduce its volume, for this, a strictly permissive procedure for the operation of state bodies and the principle of separation of powers was introduced. Moreover, separation not only horizontally (legislative, executive, judicial authorities), but also vertically - between the "center" and the subjects of the Federation; It also provided for the separation of municipal self-government from state power, which should gain full autonomy on issues of local life, which is designed to sharply reduce the amount of state power in the country as a whole. When developing the project, the goal was to put an end to the true curse of our society, the eternal imperial-sovereign, tsarist tradition, according to which the "first person" (tsar, emperor, secretary general of the party) is the owner of unlimited power, the master of the Russian land, the supreme ruler of the country. However, the subsequent hardware development of the draft Constitution led to the fact that, along with the fundamental democratic foundations and the corresponding legal and constructive principles (separation of powers, parliamentarism, etc.), fragments reflecting state-power priorities were "introduced into it." As a result, at the beginning of the new millennium, the regime of centralized power ("soft authoritarianism," and in some ways - and not only "soft") was established in Russia - a regime in which a certain "sovereign" or "managed" democracy prevails, the supremacy of the vertical of power with a strict order of subordination of state affairs to one official – the President.

Nevertheless, the current Constitution of Russia has the necessary grounds to become a pillar and hope for the democratic development of society in difficult Russian conditions. These grounds are human rights provisions designed to determine the state and legal structure of Russia. Therefore, the need to amend the current Constitution is not yet ripe. It is necessary that in society, on the basis of the current Constitution, the main democratic transformations, and above all those related to the affirmation in the public life of a mood for the priority of human rights and respect for the dignity of the individual, become a reality. It is then that a favourable environment for other democratic innovations will re-emerge, and then constitutional changes can be successfully implemented that, in all its characteristics, will correspond to its consistently democratic foundations, its quality and the Human Constitution. It is noted that at popular referendums, the staging and decision on the "yes-no" scheme of a small number of fundamental provisions are justified – key formulas, amendments, the essence and meaning of which - at least in principle – are clear to any referendum participant. And only when a person with his high dignity and inalienable rights will take a central place in all public legal life, reliably protected by law and court, there will be grounds to argue that a kind of Rubicon passed and Russian society from an endless strip of glorious deeds and, at the same time, adversity, violence and unbridled power passed into modern civil society, which is dominated by Law, which Russian society has not yet achieved.

Keywords: Constitution; constitutional culture; referendum; state power; dignity; human rights; humanistic law; democracy; authoritarian regime; freedom; justice; property; due process; legal and constructive principles; separation of powers; municipal self-government; republic; parliamentarism; federalism; head of state; president; government; plot of constitutional document; civil society.