

Сергей НАУМОВ

РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье анализируется развитие конституционного процесса в нашей стране как отражение ключевых моментов российской истории последних 3 столетий. Автор анализирует различные конституционные проекты, которые не были реализованы, но оказали влияние на развитие российского общества. Значительное внимание уделяется конституционному процессу в советский период, а также дается оценка современной российской Конституции.

The paper analyzes the development of constitutional process in our country as a reflection of the key moments in Russian history of the last 3 centuries. The author analyzes various constitutional projects that were not implemented, but influenced on development of the Russian society. Considerable attention is given to the constitutional process during the Soviet period; and the assessment of current Russian Constitution is given.

Ключевые слова:

конституция, конституционный процесс, Россия, реформы, демократия, общество; constitution, constitutional process, Russia, reform, democracy, society.

В этом году исполняется 20 лет со дня принятия российской Конституции. Это одна из самых молодых конституций в мире, но история конституционного процесса в нашей стране насчитывает не одно столетие. Судьба российской Конституции, история ее становления и развития достаточно адекватно отражают сложную, противоречивую судьбу нашего государства. История конституционного развития России подтверждает тот непреложный факт, что конституция в силу самой сущности данного явления представляет собой политико-правовое отражение и порождение социальных противоречий общества в их историческом развитии. Почти всегда активизация конституционного процесса в нашей истории была связана с моментами обострения противоречий.

Пожалуй, впервые говорить о реальных событиях, которые можно трактовать как начало российского конституционного процесса, следует в связи с восхождением на престол Анны Иоанновны зимой 1730 г. Тогда будущей императрице пришлось подписать так называемые «кондиции», существенно ограничивавшие ее власть. Когда об этом стало известно, в российском дворянстве возникло политическое возбуждение, приведшее к созданию нескольких «проектов» о государственном устройстве, подписанных в общей сложности сотнями дворян. Все эти проекты предусматривали то или иное ограничение царской власти, избрание сословных представительных органов, гарантию некоторых прав личности. Кончилась эта вспышка гражданской активности победой сторонников неограниченного абсолютизма: Анна Иоанновна разорвала уже подписанные «кондиции», большинство авторов «проектов» были репрессированы, а самодержавный режим в стране сохранился на многие десятилетия. К сожалению, подобные результаты оказались характерными и для многих последующих этапов российского конституционного процесса.

Новое открытое обсуждение перспектив государственного устройства России состоялось в начале царствования Екатерины II. Екатерине требовалось легитимировать свою власть, полученную в результате переворота. Одним из средств легитимации стал созыв Уложенной комиссии из выборных представителей разных сословий для подготовки нового свода законов. В ходе выборов на местах составлялись наказы депутатам, что вызвало определенную вспышку общественной активности. Комиссия проработала полтора года

НАУМОВ

Сергей

Юрьевич –

д.и.н., профессор;

и.о. ректора СГСЭУ

rector@seun.ru

и была распущена под предлогом начавшейся войны. Фактически единственным результатом работы комиссии, оформленным законодательно, стало присвоение Екатерине титула «великой, премудрой и матери Отечества». Впрочем, в ходе работы высказывались довольно радикальные для того времени предложения. Особо следует отметить проект государственного устройства, внесенный профессором-правоведом С.Е. Десницким. Он предложил ограничить власть монарха избираемым по сословиям сенатом, которому принадлежала бы высшая законодательная и судебная власть. Предлагалось ввести местное самоуправление, суд присяжных, равенство сословий и даже отменить крепостное право. Проект сочли настолько радикальным, что засекретили почти на полтора века: он был опубликован только в 1905 г. Некоторые предложения комиссии были использованы Екатериной, но в целом произошло лишь дальнейшее укрепление самодержавия.

На протяжении XVIII–XIX вв. Россия знала нереализованные конституционные проекты П.А. Шувалова, П.А. Строганова и П.И. Панина, М.С. Воронцова и Н.Н. Новосильцева. Затем пришло время достаточно успешных протоконституционных преобразований М.М. Сперанского, за которые он сначала был сослан в Сибирь, а к концу жизни вновь вознесен на вершину бюрократической пирамиды.

Наиболее развернутое изложение своих взглядов на грядущее преобразование России М.М. Сперанский представил в знаменитом «Введении к Уложению государственных законов». Именно в этом документе впервые в России была четко сформулирована необходимость внедрения в политическую систему принципа разделения властей при опоре на традиции народного представительства. Смыслом намечаемых преобразований являлись введение в государственную жизнь страны гражданских и политических прав, прежде всего права частной собственности, выборного начала, некоторого ограничения самодержавной власти царя. Квинтэссенцией проекта М.М. Сперанского стала идея привлечения к участию в законотворчестве, судебной и управленческой деятельности народных представителей на различных уровнях.

По существу, конституционный про-

ект Сперанского стал наивысшим на тот период достижением российской конституционной мысли. Если бы он был принят императором и проведен в жизнь, то Россия весьма быстро, наверстывая упущенное историческое время, пошла бы по пути социально-экономического развития в соответствии с запросами века и уже в первой половине XIX в. стала бы конституционной буржуазной монархией. Однако данной возможностью российская монархия не воспользовалась. Из всего проекта царь принял только идею о Государственном совете при императоре как координационном органе с законосовещательными функциями. Традиции самодержавия оказались сильнее социальных запросов времени.

Говоря о российском конституционном процессе, нельзя обойти законодательное творчество декабристов. В конституционных проектах П.И. Пестеля и С.И. Муравьева-Апостола с глубокой трагичностью предстает исконно российское противоречие между политическим авторитаризмом или либеральным реформизмом, которое пытались сгладить декабристы. Декабристы стремились реализовать свои планы силой, а власть, колеблясь и осторожничая, отодвигала их осуществление до «более полного созревания» России. Кто был прав в этом историческом споре в середине 20-х гг. XIX в., судить трудно, но ясно одно: монархия постепенно теряла общественную инициативу, и это была ее главная историческая ошибка.

«Русская правда» П.И. Пестеля, на наш взгляд, должна быть вычленена из череды конституционных проектов того времени. Его программа представляла собой не эволюционную, а революционно-экстремистскую тенденцию переустройства России. Именно в ней начинается идеологическое оформление русского радикализма, превратившегося затем в тайные общества 1840-х гг., действия «Земли и воли» и «Народной воли», нечестивщину, новые заговоры, террор и, наконец, в победу большевизма.

Когда наступила эпоха «великих реформ» Александра II, во главу угла конституционных проектов видных представителей правящей элиты вновь был поставлен вопрос о сословном представительстве как важнейшем инструменте снятия социальных противоречий в обществе и его допущении «для некоторого участия

в делах законодательства и общего государственного хозяйства».

Ближе всех к реализации политической реформы подошел проект М.Т. Лорис-Меликова. Главным в его программе было предложение о привлечении компетентных представителей дворянства, земств и городов к решению хозяйственных и финансовых вопросов в губерниях. По сути, речь шла о введении в России ограниченного народного представительства в законодательной сфере. На полях напротив этого пункта Александр II написал: «С этим я совершенно согласен». Окончательный вариант текста указа на этот счет был доложен императору 1 марта 1881 г., еще до рокового выезда на воскресный развод войск в Михайловский манеж. На 4 марта было назначено окончательное обсуждение проекта реформы государственного управления на заседании Совета министров, который и должен был окончательно его утвердить. Но во дворец Александра привезли уже смертельно раненым. Текст Конституции так и остался лежать на его рабочем столе. А 29 апреля новый император издал свой знаменитый манифест, возвещающий о незыблемости принципов самодержавия. На первой же странице конституционного проекта М.Т. Лорис-Меликова Александр III написал: «Слава Богу, этот преступный и спешный шаг к конституции не был сделан, и весь этот фантастический проект был отвергнут в Совете министров весьма незначительным меньшинством».

Последний российский император Николай II имел редкое счастье видеть у подножия своего трона двух исключительных для России государственных деятелей: С.Ю. Витте и П.А. Столыпина, но он ненавидел одного и предал обоих. Вместе с тем именно они указывали монархии пути ее возможного развития и спасения. И когда говорят, что это — судьба, и у страны и ее монарха не было выбора, хочется возразить: выбор был! Выбор есть всегда... Осенью 1905 г. граф Витте написал в своей известной записке Николаю II «О необходимости политических реформ»: «Наступил момент кризиса. Долг верно-подданного обязывает сказать это честно и откровенно. Наш выбор: или стать во главе охватившего страну движения, или отдать ее на растерзание стихийных сил, за которыми неминуемо наступит дикий разгул самых низменных человеческих

страстей»¹. Что же подразумевал Витте, и чего требовала практически вся мыслящая и социально активная часть российского общества в то время? Конституцию! «Конституцию — в смысле общения царя с народом на почве разделения законодательной власти, бюджетного права и контроля за действиями администрации», — писал Витте.

Около столетия назад Манифест 17 октября 1905 г., воспринятый обществом как предшественник грядущей русской конституции, провозгласил, наконец, в России некоторые буржуазно-демократические свободы. Однако декабрьское восстание в Москве и ряде других городов России круто изменило обстановку. Оно практически поставило государство на грань полного краха. Но царь Николай II так и не нашел в себе силы пойти на конкретное политическое и правовое самоограничение своей власти во имя спасения династии и страны. К сожалению, правящая элита старой России так и не смогла сплотиться вокруг П.А. Столыпина, а посему исторический шанс эволюционного развития демократии был упущен.

Противоречивость российской истории отразилась в том факте, что первая Конституция страны была провозглашена большевиками, установившими затем на десятилетия тоталитарный режим. Надо отдать должное большевикам: они за 8 месяцев решили задачу, с которой царская власть не могла справиться больше столетия. Уже в январе 1918 г. III Всероссийский съезд Советов провозгласил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, явившуюся своеобразным протоконституционным документом. Одновременно съезд определил подготовку конституции в качестве одной из первоочередных задач новой власти. В апреле 1918 г. начала работу конституционная комиссия во главе с Я.М. Свердловым. Комиссия рассмотрела три проекта: большевистский, эсеровско-максималистский и проект профессора М.А. Рейснера. Оппоненты большевиков в первую очередь стремились не допустить включения в конституцию положений о диктатуре пролетариата и полновласти Советов. Однако, обладая абсолютным большинством в комис-

¹ Сергей Юльевич Витте: Хроника. Документы. Воспоминания. — СПб., 1999 с. 184–196.

сии, правящая партия обеспечила победу своей позиции. Окончательная доработка проекта конституции для представления его V Всероссийскому съезду Советов осуществлялась специальной комиссией ЦК РКП(б) во главе с В.И. Лениным. По предложению В.И. Ленина в текст конституции была включена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, а также добавлен ряд статей. 10 июля 1918 г. съезд Советов принял Конституцию, закрепившую принципы организации советской власти, форму правления, территориальное устройство, отношения власти и народа, государственные символы. Это был первый в истории Российского государства Основной закон, представленный в едином нормативном акте.

Принятие первой российской Конституции, несомненно, было важным политико-правовым шагом. В ней провозглашались республиканская форма правления, выборность основных органов государственной власти, федеративное устройство государства. За трудящимися впервые были закреплены некоторые политические и социально-экономические права, а также равенство в правах независимо от пола, расы и национальности. Вместе с тем Основной закон закреплял создание сугубо централизованного государства, отрицал принцип разделения властей, официально провозглашал неравенство по социальному признаку (некоторые категории населения вообще лишались ряда политических прав), вводил всеобщую трудовую повинность, предполагал нарушение прав личности на основе классовых интересов. Следует заметить, что Конституция фактически никак не определяла роль коммунистической партии, которая к тому времени уже была реальным стержнем всей политической системы. В принятой в 1924 г. Конституции СССР, которая принципиально мало отличалась от Конституции 1918 г., особая роль компартии также не упоминалась.

К середине 30-х гг. во всех сферах жизни советского общества произошли радикальные изменения. Официально было провозглашено построение основ социализма в СССР. Сложившаяся система имела уже мало общего с той моделью, которая была закреплена в Конституции 1924 г. Учитывая новую ситуацию, ЦК ВКП(б) в начале 1935 г. принял решение

о внесении изменений в Конституцию, отражающих трансформацию советского общества. Для этого в феврале 1935 г. создается Конституционная комиссия из 31 чел. во главе с И.В. Сталиным. В процессе работы комиссия пришла к выводу о необходимости создания новой Конституции.

Примерное содержание новой Конституции, ее структура были изложены И.В. Сталиным в письме В.М. Молотову от 26 сентября 1935 г.¹ Согласно сталинским наброскам, документ должен был состоять из 7 разделов и отражать происходившие в обществе перемены. Составленный в соответствии с пожеланиями вождя проект конституции был опубликован 12 июня 1936 г. во всех газетах страны, а затем переиздан отдельной брошюрой на 100 языках народов Советского Союза для всенародного обсуждения.

Всенародное обсуждение конституции стало одним из заметных внутриполитических событий 1930-х гг. Опубликование проекта конституции вызвало шквал писем с мест на имя Сталина и других советских руководителей. В этих письмах часто звучали слова надежды и благодарности, но были и другие мнения. Всего в те дни в журналы, газеты, партийные и советские органы пришло примерно 2 млн писем с отзывами о проекте конституции, а в обсуждении конституции приняли участие 55% взрослого населения страны.

Новая Конституция СССР была утверждена VIII (Чрезвычайным) съездом Советов 5 декабря 1936 г. Она существенно меняла систему государственного устройства. Упразднялись съезды Советов всех уровней, а вместо них учреждались регулярно функционировавшие Советы. Соответственно, вместо многоступенчатых выборов вводились прямые выборы населением каждого из Советов. Совнарком лишался законодательных прав, но зато расширялись его права по отношению к республиканским правительствам.

Новая Конституция по сравнению с прежней включала значительно больше общедемократических свобод. К примеру, впервые в истории России вводилось всеобщее, прямое, тайное избирательное право. Также впервые на высшем законодательном уровне фиксировалась непри-

¹ См.: Сталин И.В. Сочинения. – М., 1997, т. 14.

косновенность личности. Всем гражданам гарантировалась свобода совести, слова, печати, собраний, митингов, демонстраций. А право на труд законодательно закреплялось впервые в мировой истории. Существенное значение имело закрепление других социально-экономических прав: на отдых, на образование, на материальное обеспечение в старости и в случае потери трудоспособности. Не случайно поэтому Конституция 1936 г. была высоко оценена за рубежом, а французский писатель Р. Роллан считал, что ее принятие — «это установление настоящей демократии». Уже в день опубликования проекта конституции, 12 июня 1936 г., американское посольство отослало госсекретарю в Вашингтон телеграмму, в которой говорилось, что советская Конституция создает впечатление наиболее либерально окрашенного документа и наглядно демонстрирует отставание в данном вопросе западных демократий.

К сожалению, многие демократические положения, записанные в Конституции 1936 г. (особенно относившиеся к политической сфере), вступали в противоречие с советской действительностью. В новой Конституции впервые законодательно закреплялась ведущая роль Коммунистической партии. Согласно ст. 126 партия определялась как «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Уже в 1930-х гг. это положение Конституции вызывало немало нареканий и комментариев. Наверное, наиболее ярко расхождение между содержанием Конституции и политической практикой проявилось в провозглашении права на неприкосновенность личности накануне репрессий 37-го года. Достаточно напомнить, что из 31 члена Конституционной комиссии 17 были репрессированы.

Следующая конституционная эпопея началась в 1961 г. по инициативе Н.С. Хрущева, а итог был подведен через 15 лет Генеральным секретарем ЦК КПСС Л.И. Брежневым. 7 октября 1977 г. на Внеочередной 7-й сессии Верховного Совета была принята новая Конституция СССР. Она сохранила определенную преемственность по отношению к предшествующим конституциям (1918, 1924, 1936 гг.). Принятие нового Основного закона, с одной стороны, зафиксировало перемены, происшедшие в советском

обществе за 40 лет, а с другой — выступало своеобразной идейно-политической компенсацией за провал Программы партии, обещавшей построение материально-технической базы коммунизма к 1980 г.

Конституция провозглашала построение развитого социалистического общества и создание общенародного государства вместо диктатуры пролетариата. С идеологической точки зрения это были принципиально важные изменения, но для реальной жизни большее значение имели конкретные статьи, закреплявшие новые гражданские права: право на обжалование действий должностных лиц, на судебную защиту от посягательства на честь и достоинство, на критику действий государственных и общественных организаций и т.д. Закреплялись права на охрану здоровья, жилище, пользование достижениями культуры, свободу творчества. За всеми союзными республиками признавалось право выхода из состава СССР, а также право законодательной инициативы в высших органах власти Союза. Наконец, в Основном законе была четко зафиксирована та реальная роль, которую играла Коммунистическая партия в советском обществе. Если в Конституции 1936 г. о руководящей роли компартии говорилось только в ст. 126, то в новом документе уже в ст. 6 прямо констатировалось: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза».

Во многих отношениях Конституция 1977 г. могла бы служить другим странам образцом для подражания, но главным ее недостатком было расхождение между декларированными принципами и политической практикой. Выборы без выбора, идеологический монополизм, нарушение свободы совести и т.п. продолжали оставаться характерными чертами советского общества. Таким образом, история российского конституционализма наполнена причудливым переплетением самых сложных, нередко, казалось бы, внутренне несовместимых политико-правовых тенденций. Весьма противоречивым оказался и новый, современный этап российского конституционализма.

Необходимость в новой Конституции стала очевидной уже в конце 1980-х —

начале 1990-х гг. К ней подвели объективные причины, связанные не только с кризисом социалистического строя, но и с начавшимся поиском государственно-правовой модели развития зарождающегося «в муках» демократического правового государства. Первые демократические выборы 1989 и 1990 гг. создали политическую трибуну, с которой была не только заявлена идея о необходимости новой Конституции, но и предприняты первые шаги к ее материализации. На I Съезде народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 г. была образована Конституционная комиссия во главе с Б.Н. Ельциным.

В 1990–1992 гг. работа над проектом конституции фактически осуществлялась по двум направлениям. Первое из них реализовывалось созданной Верховным Советом Конституционной комиссией, где в конечном итоге пытались придать легитимность политическим идеям Р. Хасбулатова и О. Румянцева, соединить прошлое — «советскую модель» — с парламентской республикой. Ряд положений, апробированных Конституционной комиссией, стали важным материалом для будущей конституции. Второе направление отличалось стремлением создать новую конституцию путем принятия серии кардинальных и концептуальных изменений и дополнений в действующую тогда Конституцию РСФСР 1978 г. Его реализация осуществлялась стихийно, чаще всего под влиянием сиюминутных потребностей той или иной ветви власти. Только в 1992 г. в Конституцию было внесено около 300 поправок.

В апреле 1993 г. президент России Б. Ельцин среди политических причин, обуславливающих изменение хода работы над проектом конституции, назвал следующие: «Государство сменило не только свою «юридическую личность», но и общественный строй... а Конституция у нас пока старая, с большим количеством изменений и дополнений. Этот Основной Закон тянет государство назад, в прошлое. <...> Поэтому Российской Федерации нужен новый Основной Закон».

Известно, что ныне действующая Конституция РФ является результатом длительной общественной дискуссии. В основу обсуждения были положены, с одной стороны, президентский проект, созданный весной 1993 г. по указанию первого президента РФ Б.Н. Ельцина, а с дру-

гой — проект конституции, разработанный Конституционной комиссией Российской Федерации по решению Съезда народных депутатов РСФСР. Однако события октября 1993 г. нарушили эволюционный процесс и позволили президентской стороне реализовать, прежде всего, свой подход.

В год 20-летия российской Конституции, не останавливаясь подробно на ее основных моментах, отметим одно: реализация всех заложенных в ней положений позволила бы нам создать едва ли не самое справедливое общество на земле. Фактически данный Основной закон вобрал в себя все основополагающие принципы, необходимые для строительства самого прогрессивного государства. Говоря словами великого русского философа и патриота Ивана Ильина, новая Конституция России совместила в себе все преимущества авторитарного строя с преимуществами демократии, устраняя внутри себя опасности первого и недостатки второй.

К сожалению, как это было и раньше, не все реалии российского политического процесса соответствуют положениям Конституции. Видимо, поэтому в нашем обществе не прекращается дискуссия по поводу необходимости внесения изменений в Основной закон страны. Эти предложения охватывают систему разделения властных полномочий как по горизонтали (между различными ветвями власти), так и по вертикали (между федерацией и ее субъектами). В центре внимания российской общественности находятся вопросы совершенствования конституционных положений относительно разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, реорганизации местного самоуправления, обеспечения единства правового пространства на всей территории страны, проведения реформы государственного управления и т.п.

Говорить об изменении Конституции России сейчас можно и нужно, но подходить к данному процессу следует весьма взвешенно и обдуманно, четко планируя этапы предстоящей конституционной реформы, просчитывая все возможные результаты нарушения нынешней хрупкой стабильности. Конституционная реформа, безусловно, затрагивает интересы всего нашего общества, поэтому она

должна стать результатом социального и политического согласия во имя будущего нашей великой и единой Родины.

Президент России В.В. Путин, говоря о перспективах конституционного процесса, отметил: «Для России нет и не может быть другого политического выбора, кроме демократии. При этом хочу сказать и даже подчеркнуть: мы разделяем именно универсальные демократические принципы, принятые во всем мире. Однако российская демократия — это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне. <...> Мы должны уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, в том числе речь о праве народной законодательной инициативы...» При этом «единство, целостность и суверенитет России безусловны. Любые проявления сепаратизма и национализма должны быть абсолютно исключены из политической повестки»¹.

Конституция — это всего лишь документ. Пусть даже основной документ, как принято его называть, но реализу-

ется он в конкретном обществе и конкретными людьми. И зрелостью людей в конечном итоге определяется то, как воплощаются в жизнь основные положения Конституции, какие изменения вносятся в нее по ходу развития общества. Ведь не конституция предопределяет характер общества, а уровнем развития общества предопределяется характер конституции.

Один из выдающихся государственных деятелей России С.Ю. Витте в докладной записке Николаю II о необходимости политических реформ писал более 100 лет назад: «Принципы правового порядка воплощаются лишь постольку, поскольку население получает к ним привычку — гражданский навык. Сразу приуготовить страну со 135-миллионным разнородным населением и обширнейшей администрацией, воспитанными на иных началах, к восприятию и усвоению норм правового порядка не по силам никакому правительству. Вот почему далеко не достаточно власти выступить с лозунгом гражданской свободы. Чтобы водворить в стране порядок, нужны труд, неослабевающая твердость и последовательность». Такое впечатление, что эти слова произнесены в сегодняшнее время...

¹ Российская газета, 2012, 13 фев.