

ГОСУДАРСТВО: ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

В статье анализируются пути воплощения категории государства в конституционно-правовом регулировании. По мнению автора, государство надо рассматривать как организацию, которой общество поручило, конституционно оформленным путем, выполнение четко обозначенных публичных дел при неперменном условии общественного контроля.

—o *Государство, конституционное регулирование, конституция, конституционные основы.*

В анализе государства главными являются два подхода: общетеоретический и конституционно-правовой. С позиций теории государства ключевые аспекты – сущность данного феномена, предназначение, функции, механизмы их осуществления, с позиций конституционного права – способы, пути, средства нормативного оформления всего названного.

Лучше, когда оба подхода переплетаются. Иными словами, в сущностной характеристике государства желательно оперировать такими категориями, которые одновременно могут (способны) стать содержанием конституционно-правовых и даже просто конституционных (т.е. размещаемых в конституции) норм. А сами эти конституционные правила желательно формулировать так, чтобы они четко отражали предназначение государства, были понятны любому индивиду и не скрывали в себе подтекст, который проявляется так же, как при реставрации ценных полотен, когда снятие позднейших наслоений обнажает изначальные замыслы создателя.

И, конечно, приходится констатировать, что в политическом и правовом анализе государства политическое начало чаще всего господствует над правовым, конституционно-правовым. Можно сказать и несколько иначе: политическое может просто не считаться с тем, нормально (естественно) ли выглядит конституционно-правовое оформление (закрепление) политических лозунгов.

* Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (e-mail: avakian@law.msu.ru).

К тому же содержанием норм права, в том числе регламентирующих деятельность государств, обычно становятся «благостные», позитивные характеристики. Приходящие к власти даже с явно корыстными целями – подчинить государство своим амбициям – все равно включают в конституции только яркие лозунги о своем намерении «служить народу». Негативные оценки обычно адресованы государствам-предшественникам, свергнутым режимам – они, мол, были «душителями свободы», «авторитарными», «диктатурой меньшинства над большинством», «орудием кучки богатых для принуждения в отношении всех остальных» и т.п.

Итак, новые силы, пришедшие к власти, о себе и своем государстве говорят только хорошее. Порой используются прежние термины, но у них такая «начинка», которую даже трудно назвать новым содержанием, это просто терминологическая попытка противостояния прежнему. Например, те, кто совершал в России социалистическую революцию, программировали замену «государства эксплуататоров», «государства помещиков и капиталистов» на государство «диктатуры пролетариата», причем сразу после прихода к власти, желая укрепить связь государства с социальными слоями, провозгласить его их выразителями, оперативно перешли к формулировке «диктатура пролетариата и беднейшего крестьянства», впрочем, так же скоро они отказались и от «беднейшего» в пользу просто «крестьянства».

Надо сказать, что в психологии людей в различные эпохи и в зависимости от конкретных условий складываются различные представления о государстве и его предназначении.

В частности, исследование одной из первых так называемых буржуазных конституций – Конституции Франции 1791 г. – свидетельствует о том, что главной задачей революций в этой стране было создание *нового общества*, что не могло не отразиться на структуре и содержании Конституции. Ее текст не начинается с определения государства, само это слово встречается ближе к концу, в связи с характеристикой «вооруженных сил государства». Где-то в середине использовано понятие «королевство», которое едино и неделимо. В общем и целом конституционный текст пронизан идеями государства как *пространства, где существует суверенитет нации, люди рождаются и остаются свободными и равными в правах, цель каждого политического союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека*. Создается впечатление, что

здесь выпукло отражена роль государства именно как *территории, площадки* для нации (народа), личностей и их объединений, общественных институтов, а наряду с этим и как *организации* для управления территорией.

Несколько иной подход в странах, где психология населения в большей мере ориентируется на то, что именно *государство и есть инструмент управления если не всеми, то многими делами общественной жизни, причем ключевыми*. И даже если конституции отражают роль личности в стране, обществе и его структуре, то все же соответствующие положения содержатся после норм о роли государства.

Наглядный пример – Веймарская конституция 1919 г., хорошо известная и часто восхваляемая как одна из демократических. Она не содержит определения государства, ее авторы ограничились упоминанием о том, что Германская империя – республика, а государственная власть исходит от народа (ст. 1). «Государственная власть осуществляется по имперским делам органами империи на основании имперской конституции, по делам областей – органами областей на основании конституции областей» (ст. 5). Много норм посвящено органам империи, т.е. государства.

Но вместе с тем в данную Конституцию включены блоки норм, посвященных обществу и личности – основные права и обязанности немцев, общественная жизнь, религия и религиозные общества, просвещение и школа, хозяйственная жизнь. Тем самым продемонстрировалось, что в государстве существуют ценности, имеющие самостоятельное содержание. В какой-то мере такое конституционное регулирование перекликается с французским идеализмом конца XVIII в. и попытками отдать должное обществу. И в то же время очевидно, что всесильность государства здесь более ощутима, служение конституции авторитарности государственной власти неизбежно.

Предназначенность конституции – быть площадкой для нового общества и фундаментом для государства – весьма своеобразно сказалась на отечественных конституциях.

В первой Конституции нашего государства, Конституции РСФСР 1918 г., ставшей своеобразным провозглашением триумфа новой, социалистической власти, можно найти немало такого, что навеяно революционной победой зарождаемой *общественной системы* и первыми шагами нового *государства*. Было очевидно, что

в этой системе триумфаторами являются рабочие и (беднейшие) крестьяне, из них теперь будет состоять общество, другие субъекты из него изгоняются (лишением прав – физическое уничтожение пришло чуть позже, да оно и не могло быть провозглашено в конституции), ключевыми становятся общественная собственность, новый уклад хозяйственной жизни, исключаящий то, что идеологи назвали эксплуатацией человека человеком, управление всеми публичными делами организуется по принципу участия самого населения и т.д.

Можно сказать, что по данной Конституции общество и государство переплетены и неразделимы в новом порядке. Российская Республика, говорится в ст. 10, есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России. Вся власть в пределах РСФСР принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах. Эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти (ст. 7). Основная задача Конституции заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства, полном подавлении буржуазии, уничтожении эксплуатации человека человеком и водворении социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти (ст. 9). Включенная в Конституцию Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа провозглашала объявление всего земельного фонда общенародным достоянием, так же как и курс на полный переход фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства, банков в собственность республики.

Исходя из приведенных положений было ясно, в каком направлении будет осуществляться государственное развитие. То, что было далее воплощено в жизнь, по сегодняшней модной терминологии можно назвать созданием «живой конституции». Собственность тотально стали национализировать, превращать в государственную собственность, а хозяйственную инициативу подавлять настолько, что уже через два года стране грозил голод, и сам лидер большевиков выступил за новую экономическую политику, возрождавшую частную инициативу. Якобы поголовное участие трудящихся в управленческих делах быстро было заменено Советами депутатов как органами государственной власти, а их весьма оперативно подмяли под себя исполкомы, над которыми, в свою очередь, молниеносно

носно возобладали партийные комитеты правящей социал-демократической партии большевиков, вскоре переименовавшей себя в коммунистическую партию.

Таким образом, авторитарность, заложенная в Конституции, быстро стала спецификой государства в связи с претворением в жизнь ее норм.

Последующим советским конституциям было присуще единство характеристик государства и общества; по существу, они рассматривались как тождественные. Напомним некоторые начальные и соответственно ключевые нормы Конституции СССР 1936 г.: «Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое государство рабочих и крестьян» (ст. 1); «Политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата» (ст. 2); «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» (ст. 3); «Экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком» (ст. 4); «Хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народно-хозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности» (ст. 11).

И все же здесь сказались опыт Веймарской конституции, да и собственные достижения. Большой идеологический потенциал данной Конституции выражался в том, что в нее была включена гл. X «Основные права и обязанности граждан». Таким образом, миру демонстрировалось, что создана абсолютно иная государственная система, но в ней есть место человеку как господствующей единице, с ее правами и свободами. И неважно, что эти «единицы» были нещадно «замордованы», сделаны «винтиками» государственной машины, главное, что, как в песне того времени, «человек проходит как хозяин необъятной Родины своей».

Олицетворение государства, общества и личности долго оставалось не только идеологическим штампом системы, но и содержанием как политики, так и конституционного, в целом правового регулирования.

Некая косвенная (прямо это невозможно было сделать) попытка показать, что в СССР *есть не только государство, но и общество, хотя и переплетенное с ним, но все же неизбежно являющееся средой жизни людей помимо государства, общество, состоящее из личностей не только как граждан – деталей государственной машины, но чуть-чуть автономных от государства*, нашла отражение в Конституции СССР 1977 г., за что надо сказать спасибо создателям ее текста, особенно сегодня, когда охаивается все, что было сделано в предшествующие этапы.

В данной Конституции, в целом яркой для того времени, особенно впечатляют преамбула, ряд норм разд. I «Основы общественного строя и политики СССР» и разд. II «Государство и личность».

Конечно, это тоже было время нераздельного существования общества и государства. И преамбула, естественно, исходила из того, что новое общество в СССР построено государством. И все же в ней говорилось о создании развитого социалистического *общества*, и уже начинаешь помышлять о том, что возможны зачатки самостоятельного существования этого общества, что *не только государство – его фундамент, но и само такое общество стало фундаментом государства*.

Вдумаемся в текст и смысл ряда статей первой главы: «Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны» (ст. 1); «*Вся власть в СССР принадлежит народу... Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР... Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов*» (ст. 2); «*Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан... Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и советские законы*» (ст. 4); «*Наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на*

всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)» (ст. 5).

Таким образом, СССР провозглашался как *государство всего народа, выражающее волю и интересы всех составных частей общества*. Более того, в ч. 1 ст. 19 записано: «Социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции». И хотя Конституция не могла обойтись без ритуальных слов о руководящей роли КПСС (ст. 6), следом идут статьи о роли общественных организаций и трудовых коллективов в обсуждении и решении *государственных и общественных дел*, а завершается первая глава, посвященная политической системе, ст. 9: «Основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее разворачивание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения».

Отметим еще раз, что Конституция служила закреплению *«политической системы советского общества»*, в котором государство было хотя и первым, но все же одним из элементов. Закрепление широкого спектра прав и свобод, гарантируемых как государством, так и обществом, в ее разд. II «Государство и личность» характеризовало статус личности в данной конституционно-политической системе.

С этим конституционно-идеологическим багажом страна пришла к развалу СССР и возникновению Российской Федерации как самостоятельного государства. Есть все основания для выводов о том, что основные конституционные ценности нового времени, поданные и последним этапом пребывания России как союзной республики в составе Союза ССР, и новейшими документами мирового сообщества, нашли отражение в Конституции РФ 1993 г.

Она содержит примечательную преамбулу, начинающуюся со слов «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Глава I имеет название «Основы конституционного строя», что само по себе вызывает вопрос: «конституционного строя» чего – государства, общества или того и другого? Собственно, сама же гл. I и содержит ответ. В ней дается определение государства Российской

Федерации – России: это «есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Здесь же декларируется: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2). И далее провозглашается народовластие в качестве одной из ключевых композиций власти в государстве, причем впервые закреплено: «Народ осуществляет свою власть *непосредственно, а также через органы* (курсив мой. – С.А.) государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3).

Не продолжая перечислять положения Конституции – читатель и сам в состоянии это сделать, – позволим себе сразу перейти к выводу: данная Конституция, в которой ни разу не упоминается слово «общество», тем не менее может считаться его основой, что наиболее зримо проявляется в ряде конституционных понятий, которые просто не могут быть исключительной принадлежностью государства: виды собственности и ресурсов (ст. 8, 9), идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (ст. 13), свобода личности, права и свободы человека и гражданина (гл. 2), в особенности личные, ряд политических и экономических, религиозная свобода.

Все сказанное выше позволяет утверждать, что *конституционное регулирование, будучи зачастую привязано к государству словесно, по сути является одновременно и фундаментом для общества и общественной жизни.*

Почему мы подчеркиваем это? Дело в том, что есть опасность, о которой нельзя не сказать. Выше отмечалось, что государство, возникнув в обществе для управления частью общественных дел, которые тем самым из общественных превратились в государственные, постепенно и само, и при попустительстве общества, и при его непротивлении, и с применением принуждения к обществу не просто расширяло круг общественных дел, которыми оно, государство, начинало управлять, но и превращало себя в единственный механизм управления обществом. Наличие общественных организаций ничего не меняло, поскольку они не имели влияния, а главное – над ними стало «смыкующее всех и вся» государственно-общественное объединение в виде политической партии. Официально провозглашенная многопартийность по сути ничего не изменила, поскольку при обилии партий все равно понадобилось одну из них сделать «руководящей и направляющей».

Однако для нового времени характерен ряд явлений, вызывающих беспокойство.

Во-первых, если ранее партийно-государственная система рождала лидеров, то сейчас стало происходить обратное: лидеры приспособливают под себя партийно-государственную систему. Во-вторых, допустимость частной собственности привела к появлению относительно небольшого по численности, но сумасшедше обеспеченного слоя людей, ставших в результате приватизации обладателями ранее принадлежавшего всему обществу богатства.

Соединение названных двух начал – а) имущества, денег и б) своих представителей в государственной власти – привело к возрождению в новом виде старого явления, смысл которого состоит в том, чтобы попытаться поставить себе на службу государство. Это явление называют *«приватизацией государства»*.

Итак, при вполне демократической характеристике государства и всей политической системы в конституционных нормах мы наблюдаем такую трансформацию: от прежнего возвышения государства как силы, владевшей собственностью и властью, использовавшей эти инструменты в интересах всех граждан и всего общества, – к новому порядку, при котором государство лишает его собственности (как общенародной собственности) в интересах небольшого круга владельцев, и в то же время этот узкий круг ставит себе на службу весь государственный механизм «правления» людьми и всем обществом, так же как и все государственное законодательство.

Что этому противопоставить? Пути более или менее очевидны.

Либо произойдет новая революция: очередная волна сначала честных политиков организует государственный переворот, перекроит власть, собственность вернет в ведение государства, однако сценарий дальнейших событий известен: раздел собственности, самообогащения, при этом простые люди снова будут одурочены и станут сначала исполнителями подобных планов, а затем, как и положено, окажутся разочарованными жертвами, обреченными на новые потрясения.

Либо мы, теоретики государства и конституционного права, предложим гарантии того, чтобы государство, общество, граждане и их объединения смогли бы на равных взаимодействовать, при этом договорившись о рациональном *служении государственной власти и собственности всему народу*. Прежде всего для этого с позиций

конституционного права надо смотреть на государство как на организацию, которой общество поручило, конституционно оформленным путем, выполнение четко обозначенных публичных дел, при неременном условии общественного контроля.