ИЗ ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО РЕФОРМИЗМА

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ В РОССИИ И ИХ ЗАПАДНЫЕ ИСТОЧНИКИ

А.Н.Медушевский

Политические реформы в современной России делают необходимым решение трех проблем: что из себя представляет идеальная форма правления; возможно ли заимствование какой-либо из западных форм в готовом виде; и каков механизм ее интеграции в социальную и культурную среду российского общества. Обсуждение этих проблем в современной науке и публицистике часто игнорирует тот факт, что подобные попытки уже неоднократно предпринимались в прошлом, составив основу российской конституционной традиции. Проанализировать их опыт, влияние на политический процесс, а также причины неудач составляет цель данного труда. При таком подходе теория русского конституционализма выступает как важнейший самостоятельный компонент политической культуры общества, обоснование его гармонического развития и, следовательно, как стабилизирующий фактор. Ключевыми параметрами политологического анализа конституционализма выступают: обоснование возможности выхода из фундаментального социального конфликта путем радикальных политических реформ, целенаправленно осуществляемых правящим классом; разработка перехода от авторитарного правления к современному либеральному государству при сохранении преемственности власти и легитимности правления; установление стратегии и тактики русского конституционализма в условиях ускоренной политической модернизации.

ВВЕДЕНИЕ

В задачу данного исследования входит рассмотрение основных тенденций развития российского конституционализма. Это означает, что мы стремимся рассмотреть, каким образом конфликт общества и государства развивался в русском историческом процессе, порождая стремление разрешить его путем установления социального контроля над властью. В этом смысле основные этапы российского конституционализма в принципе соответствуют тем, которые имели место в Западной Европе, в значительной степени воспроизводят их в заимствовании основных руководящих принципов. Русский конституционализм в целом имел поэтому в значительной степени заимствованный характер, освещая отраженным светом общеевропейские тенденции развития политической системы. Это не исключает, однако, его существенной специфики. Она определяется, во-первых, отсутствием даже в новое время широкой социальной опоры для либерально-

конституционного движения в виде растущего среднего класса и его политических институтов. Социальным носителем конституционной идеологии в России практически постоянно являлись представители правящего класса - различных элитных групп, по тем или иным причинам выступающие за ограничение самодержавной власти. В этом заключается главная причина того, что российский конституционализм был не столько реальной политической силой, способной трансформировать политическую систему абсолютистского государства, сколько интеллектуальным идеологическим течением, отстаивавшим ограничение власти главным образом из чисто теоретических соображений, апеллируя при этом часто к самой этой власти. Во-вторых, российский конституционализм очень хорошо выражает доминирующую тендецию к рационализации, модернизации и европеизации российского политического строя и не может быть объяснен вне ее. Достаточно сказать, что основные программы конституционного переустройства - конституционные проекты - возникают в периоды крупных социально-политических реформ, связанных с осознанием отставания страны по отношению к странам Западной Европы и стремлением преодолеть его с помощью заимствования западных политических институтов.

Эта тенденция характеризует в принципе развитие всего русского права нового и новейшего времени и проявляется в кодификации - процессе систематизации и реорганизации правовой системы по западным образцам. Крупнейшие кодексы или их проекты выступают при этом основными вехами процесса рационализации, модернизации и европеизации традиционного права. Они отражают сознательное стремление государства и правящей элиты преобразовать традиционные устои с помощью реформ сверху, активной политики права. С этим связана, однако, серьезная дилемма всякой крупной социально-политической реформы: социальные реформы не могут быть последовательно проведены политическими институтами, опирающимися на традиционных носителей власти; но, с другой стороны, эти традиционные носители власти и представляющие их институты не могут быть устранены без радикальных изменений всего социального строя. В условиях России данная дилемма проявлялась особенно четко в силу специфики социальной природы служилого государства, где крепостное право составляло не только и не столько чисто экономический институт, сколько было основой всей системы управления, концентрирующейся в правящем классе и монархии. Это была необычайно цельная и длительное время достаточно эффективная система, видоизменение одного института которой с неизбежной логикой приводило к необходимости изменения, более того - радикального разрушения всех остальных.

В новое и новейшее время с развитием модернизации в глобальном масштабе эта система находилась в состоянии перманентного структурно-функционального кризиса, разрешить который в рамках самой этой системы оказывалось практически невозможным. Даже радикальное разрушение этой системы в ходе революций начала XX в. и создания на ее месте новой не позволило полностью преодолеть данного противоречия, которое последовательно воспроизводилось вплоть до современного кризиса в условиях перестройки конца XX века. Поиск выхода из этого порочного круга находил выражение в двух основных стратегиях преобразования, отдававших приоритет решению социального или политического противоречия. Что первично - ре-

шение социального вопроса или политическое переустройство - таков главный вопрос всех российских реформаторов. В соответствии с тем, как они отвечали на него, различалась и их концепция власти: апелляция к сильному авторитарному государству, способному осуществить радикальную трансформацию общества сверху (модель Петра) или приоритет социального контроля над властью - правовое государство (модель конституционных демократов). Первая модель дает возможность быстро осуществить мобилизацию ресурсов традиционалистского общества и радикальную модернизацию сверху, однако в перспективе ведет к стагнации, ибо консервирует существующие отношения и связанную с ними социальную иерархию - командно-административную систему. Вторая модель теоретически ведет к более радикальной трансформации традиционалистских институтов в направлении гражданского общества, однако имеет существенное слабое звено - временное ослабление государства, которое в условиях реформ является важнейшим и вероятно единственным реальным инструментом преобразований. Как показала история реализации этой программы в условиях революционного кризиса начала XX в., она оказалась в значительной мере деструктивным фактором для самого либерального движения, объективно способствуя переходу от самодержавия к другой, значительно более жесткой форме авторитаризма - тоталитарной диктатуре большевиков. В связи с этим в современных условиях, как и ранее, остается нерешенным вопрос - как в условиях модернизации совместить решение социальных проблем с преобразованием политической системы в направлении гражданского общества и правового государства. Собственно говоря, это две стороны одного процесса модернизации, ибо гражданское общество (как торжество принципов индивидуальной собственности и свободы) не мыслимо вне правового государства и, наоборот, организация демократической политической системы - плюралистической демократии - возможна лишь при опоре на институты гражданского общества.

Для решения этой проблемы (если она вообще имеет решение в условиях России) важно обратиться к опыту предшествующих конституционных реформ, прежде всего негативному опыту, поскольку он всегда более информативен. Именно с этой точки зрения мы рассмотрим основные этапы российского конституционализма по ряду важнейших параметров, имеющих значение для современных преобразований: каковы исходные принципы и важнейшие западные ориентиры конституционных проектов; как соотносятся в них проблемы социального и политического переустройства общества; какой тип государства - унитарный, федеративный или конфедеративный - является наиболее приемлемым (для оптимального соотношения центра и периферии, а позднее - решения национального вопроса); какова желательная форма правления - монархия, конституционная монархия, республика в их различных модификациях; какова в соответствии с этим структура политического режима (взаимодействия в нем различных ветвей власти и институтов управления, подавления и контроля).

Для определения общей социальной природы того или иного проектируемого конституционного режима очень важно также установление следующих параметров: каков способ легитимации данного проекта (является он договорным или октроированным); социальная технология его введения (народное восстание, дворцовый переворот, бюрократическая реформа); со-

циальные слои или группы, непосредственно заинтересованные в его реализации и реальная историческая обстановка этой реализации. Анализ российской конституционной традиции по этим параметрам позволяет выявить ее устойчивые характерные черты в сравнительной перспективе, а также определить степень ее жизнеспособности в различных политических системах. Становится возможным ответить на главный вопрос, интересующий современную политическую науку - в чем причина неудачи практически всех основных попыток создания конституционного строя в России; почему, несмотря на это, данные попытки последовательно воспроизводятся в русской истории на протяжении последних трехсот лет; и что нужно сделать, чтобы конституционный порядок из сферы чисто теоретических предположений стал реальностью.

ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ ОГРАНИЧЕНИЯ МОНАРХИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

Усиление централизации власти, ведущее к образованию монархической государственности, практически повсеместно сопровождалось острой борьбой между сувереном и его знатными вассалами - представителями феодальной аристократии (1). Раскрытие динамики этого конфликта и его существа дает возможность выяснить социальную природу и характер первых попыток ограничения монархической власти, которые, несмотря на свой ограниченный олигархический характер, могут рассматриваться как предыстория конституционализма нового времени. Если применительно к истории западноевропейских стран - Англии, Франции, отчасти Германии и Италии такой подход не вызывает сомнения, то для России с ее устойчивыми традициями самодержавия он до сих пор нетипичен и нуждается в более полном обосновании.

Характер отношений монархической власти и боярской аристократии в России действительно имеет большую специфику, связанную с особенностями служилого государства и его исторической эволюции. При верховном правителе здесь , как и везде, изначально существует постоянный совет доверенных и компетентных людей знатного происхождения, с которыми он, согласно обычаю, обсуждал важнейшие дела управления. Упоминание о таком совете встречается в источниках с древнейших времен. Так при Владимире Святом совет состоял из бояр, а в особо ответственных случаях круг советников расширялся за счет церковных иерархов и представителей городских слоев. По-существу принятие решения князем и этим советом составляло определенное единство. В традициях Московского княжества при Иване Калите и других первых князьях боярский совет состоял из помощников и единомышленников князя, интересы которых по основным вопросам управления, внутренней и внешней политики - совпадали. Отношения великого князя и его советников - бояр, складывались как служилые, отношения господства и подчинения: получая от князя земли во владение, бояре обязаны были военной службой и активным участием в управлении. Положение существенно изменилось с развитием процесса централизации, внешним проявлением которого стало принятие Иваном Ш титула - государь всея Руси (1493 г.). В результате этих изменений, повлекших за собой присоединение многих крупных ранее независимых государств, в Москве сформировался совершенно новый состав аристократии, включавшей в себя фамилии бывших великих и удельных князей, чьи предки еще недавно выступали в

качестве единовластных властителей своих земель, вершили суд и управление со своими боярскими советами. Оказавшись в новых условиях, эти представители знати претендовали на особое положение в государстве, потеснив старую московскую боярскую верхушку (в основном нетитулованную). Существенная трансформация в составе Боярской думы стала ответом на эти изменения. Стремясь удержать свое преимущественное положение в государстве, этот слой консолидировался и сумел оградить себя на довольно долгое время особой системой гарантий - местничеством. Это означало закрепление наследственных привилегий за представителями знатных родов и резко ограничивало возможности произвольного вмешательства государя в состав данного слоя (он мог жаловать за службу деньгами и поместьями, но не отечеством, то есть наследственными привилегиями, сопутствующими знатности рода). Данная ситуация определила новый статус княжеского совета и его состав. Знатные аристократы, входя в состав боярского совета, стремились занимать в нем более определенное, а по возможности, наследственное положение. Возникла и особая иерархия так называемых думских чинов- членов Думы. Несомненно аристократическая элита претендовала на участие в принятии решений, при котором великий государь выступал бы как первый среди равных. С другой стороны, государь, опираясь на традиции великокняжеской власти, стремился воспроизвести эту систему отношений и в новых условиях. Результатом стал конфликт боярства и монархической власти, приобретший значение наиболее фундаментального противоречия политической системы Московского государства.

Уже от времени Василия III дошли свидетельства об оппозиции боярства, отстраненного от принятия решений. Однако эта тенденция ограничения властных полномочий Боярской думы получает дальнейшее развитие. Необходимо отметить еще одно принципиальное изменение в составе Боярской думы. По мере расширения функций управления крупного государства растет и разветвляется система его учреждений - бюрократического аппарата приказов, выраставших из патримониальной администрации Государева двора. С начала XVI в. в составе Думы оказываются чиновники, необходимые для ведения думского делопроизводства. Они не принадлежали к составу аристократии и составляли низшие думские чины - думных дворян и думных дьяков. Однако их причастность к делам, хорошая информированность и деловые качества придают им большое, а подчас и решающее значение в механизме управления, реализации властных решений. Конфликт боярства и бюрократии, начавшийся незаметно, в дальнейшем приобретает решающий характер.

Усиление авторитарных черт режима - "самодержавства" при Василии III и особенно Иване IV сопровождается ростом оппозиции боярской аристократии. Преодоление ее сопротивления выступает в царствование Грозного как одна из доминирующих черт его политики. Так называемый Собор примирения 1649 г. , означает начало этой борьбы, четко отражая позиции сторон, оказавшиеся далекими от примирения. Последующее развитие событий царствования Грозного и прежде всего опричный террор нанесли резкий удар по позициям боярства, его экономическому и социально-политическому положению, но не предотвратили последующих попыток олигархической фронды. Оказавшийся вне пределов досягаемости для монарха, князь А.М.Курбский выступил с целостной оппозиционной програм-

мой, нашедшей выражение в его посланиях из-за рубежа и других публицистических произведениях. В сочинениях Курбского четко сформулированы корпоративные претензии боярства как особого социального слоя к царю. Идеалом политической системы для Курбского является монархия, когда царь управляет совместно с избранными советниками, которые должны быть не только компетентны, но и имеют правовой статус, позволяющий им выражать царю свои независимые суждения. В сочинениях Курбского прослеживается влияние политической мысли Западной Европы того времени, прежде всего, учения монархомахов. В основе их политической теории лежат принципы естественного права, на основании которых становилось возможным провести границу между монархическим и деспотическим образом правления.

Постановка на правовую основу отношений между монархом и аристократией представляет собой определенный шаг в развитии политической системы. Она стала возможной в период ослабления царской власти, когда во время Смуты бояре выдвинули из своей среды ряд претендентов на престол. Еще в период воцарения Бориса Годунова бояре, по некоторым данным, потребовали от него письменный документ ограничительного характера, который,однако, так и не был юридически оформлен. Реальные сведения имеются о принятии такого обязательства ("Записи") при воцарении Василия Шуйского в 1606 г. Лейтмотивом Записи стало введение правового начала в государственное управление - отмена опалы, ограничение произвола и "насильства". Рассмотренный документ справедливо привлекает внимание историков права и политической мысли, вызывая различные оценки. Так, Б.Н. Чичерин проводил определенную аналогию между Записью Шуйского и нормами Великой хартии вольностей, которые устанавливают принцип личной неприкосновенности и возможности наказания лишь по суду. От него, однако, не укрылось различие правового сознания английского общества, веками боровшегося за торжество этих правовых норм и полной пассивности русского общества в этом отношении. В отличие от Чичерина Ключевский усмотрел в документе принципиальный шаг монархической власти, состоявший в том, что вопросы управления и суда в какой-то мере изымались из ведения Боярской думы и передавались Земскому собору. Он отметил, впрочем, что данный шаг не имел практических последствий. С.Ф. Платонов подчеркнул, что декларируемый характер ограничений власти царя не подкреплен никакими юридическими гарантиями, а потому не может быть признан договором царя с боярами, но представляет собой скорее торжественный манифест нового правительства. Л.В.Черепнин видит в присяге Шуйского факт известной юридической гарантии, опирающейся на традиции обычного права.

Идея олигархического правления находит свое реальное воплощение в так называемой "семибоярщине". После свержения В.Шуйского власть оказалась в руках Боярской думы. Фактическими правителями стали семь лидеров боярских группировок. Это были князья Ф.И.Мстиславский, И.М.Воротынский, А.В.Трубецкой, А.В.Голицын и Б.М.Лыков, а также родовитые бояре И.Н. Романов (младший брат отца будущего царя) и Ф.И.Шереметев. Для продолжения олигархического коалиционного правления обстановка Смутного времени не была благоприятной. Нам неизвестно, как могла бы развиваться данная модель политической власти в дальнейшем.

Отметим лишь, что вариант коллективного олигархического правления (аналог которого был столь выражен в Речи Посполитой) возникает в периоды династических кризисов, когда разрушаются основания легитимности монархической власти. Это происходит затем в аналогичных ситуациях борьбы за власть после смерти Петра I, Екатерины I, дворцовых переворотов ХУШ в., а отчасти проявляется также и в период династического кризиса после смерти Александра I в 1825 г. Наиболее важной попыткой такого рода, сопровождавшейся выработкой особой политической программы, было выступление верховников, стремившихся ввести олигархическое правление аристократии при ограниченной монархической власти.

Три рассмотренных компонента политической системы проектируемого идеального государства - Земский собор, Боярская дума и монарх, - присутствуют и в программе, составившей основу восстановления монархии. "Совет всея земли", поддержанный народным ополчением, продолжал свою деятельность в Москве, и от него исходила инициатива созыва нового представительного, избирательного Земского собора. Противоречия среди знати и отсутствие морального авторитета у бывших лидеров Семибоярщины придали особую остроту предвыборной борьбе. Возобладавшая кандидатура М.Ф.Романова представляет, с одной стороны, определенную преемственность в отношении старой династии и руководящей политической группе, с другой - некоторое отступление от нее. Вопрос об ограничительных условиях вступления на престол М.Ф.Романова недостаточно исследован. Однако имеется значительное число русских и иностранных свидетельств о том, что такая ограничительная запись Михаила Романова имела место. Г.К.Котошихин в общей форме рассказывает об этом.

По поводу этих свидетельств среди историков существовали различные мнения, однако тот факт, что переговоры боярской группировки об ограничении произвола монарха шли до его избрания, представляется вполне достоверным.

ВЕРХОВНИКИ И ШВЕДСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

Правящий слой, непосредственно связанный с политической властью и управлением, представлял собой в первой трети XVIII в. весьма своеобразную, далеко неоднородную и продолжавшую изменяться картину. Боярская правящая элита предшествующих царствований, понесшая немалый урон еще в ходе династической борьбы правительницы Софьи с молодым Петром I, в последующие годы продолжала терять власть и влияние как целостная группа. Потомки знатных родов, некогда составлявшие общую корпорацию, объединяемую определенными интересами и традициями поведения, распались на отдельные роды, враждовавшие и соперничавшие между собою и внутри самих этих родов также разобщенные. Как отмечал С.М.Соловьев, "новая Россия не наследовала от старой аристократии. Она наследовала только несколько знатных фамилий или родов, которые жили особно, без сознания общих интересов и обыкновенно во вражде друг с другом". В отношениях соперничества находились между собою представители тех, иногда более, а иногда менее родовитых дворян, которые связаны были родством с царской фамилией и в силу этого играли определенную роль в политике и управлении. Неоднородность правящего слоя, противоречия внутри него, различие интересов и отсутствие единой политической программы стали ясно проявляться в в период династических кризисов, следовавших один за

другим в это время. В подобных условиях принятие важнейших политических решений оказалось зависимым от инициативы отдельных лиц, от внешних, неконтролируемых обстоятельств и ситуаций, от обеспечения поддержки гвардии. Все это позволяет понять, как развивались события, связанные с восшествием на престол Анны Иоановны и выступлением верховников.

Члены Верховного тайного совета разработали определенные условия - "кондиции", на которых Анна Иоанновна могла стать императрицей. Вместе с приглашением принять российскую корону она получила и эти условия, сформулированные в виде ряда пунктов. Кондиции верховников представляют собой первую юридически оформленную и довольно решительную попытку ограничения самодержавия в русской истории (2). Чрезвычайно важный пункт был сформулирован в достаточно общей форме - о запрещении отнимать у представителей этого сословия жизни, чести и имений без суда. Само содержание условий верховников свидетельствует о крайней узости их социальной опоры. Лишь один пункт предусматривал привилегии дворянства в целом, но и он никаких гарантий правовой защиты не содержал. Все остальное сводилось к передаче власти очень небольшой кучке олигархов. Именно так и был понят этот демарш в более широких кругах придворной элиты и дворянства. В итоге политической борьбы разных групп правящего класса Анна, уверившись в изоляции верховников, демонстративно разорвала кондиции и вступила в царствование без ограничения ее власти (символом чего стал дошедший до нас подлинник кондиций, разорванный пополам).

Политический кризис 1730 г. поставил со всей остротой проблему конституционных ограничений самодержавной власти со стороны общества. Расстановка сил, однако, не ограничилась существованием одной олигархической альтернативы. Верховники действительно имели в виду установление в России аристократического контроля над властью монарха подобно тому, который существовал в Швеции ХУП и ХУШ вв. Однако уже в момент развития событий 1730 г. вырисовывается и другая позиция. Проект олигархического образа правления вызвал самую негативную реакцию более широкого круга дворянства. Дворянство однозначно высказалось против попытки установить олигархию - "толпу государей вместо одного". Интересно отметить, что дворянство, не ограничиваясь исключительно дискуссиями политического характера, подготовило более десятка проектов реформ, которые подписало весьма значительное число людей (более 1000 чел.). Политическая жизнь уже в этот период была достаточно насыщенной размышлениями о проблемах совершенного государственного устройства, а информация о различных политических системах европейских государств была вполне доступна и являлась частью политической культуры образованного класса. Что касается самих проектов, то в них нашла отражение прежде всего общая идея о необходимости контроля за управлением, особенно, за распределением государственных средств со стороны выборных представителей шляхетства (3). Подтвердив свою репутацию реального политика, Анна Иоанновна использовала шляхетскую оппозицию Верховному тайному совету для его разгрома и установления единоличной власти, оставив без внимания все идеи об ограничении монархии. Только очень осторожное и продуманное поведение законной наследницы престола - Елизаветы Петровны, вынужденной дер-

жаться в тени, дало ей возможность избежать гибели и добиться реванша в правление Анны Леопольдовны. На первый план истории дворцовых переворотов выступают именно эти, наиболее яркие проявления личных отношений и связей, предусмотрительность и неосторожность правителей, жестокость и последовательность в уничтожении возможных конкурентов (как, напр., у Екатерины П) или отсутствие этих ка́честв (как у Анны Леопольдовны), создающие впечатление решающей роли личных отношений и качеств в исходе политической борьбы. Несомненно, такое представление имеет свои реальные основания, тем более, что речь идет о времени большой политической нестабильности, лишавшей монархию легитимности в глазах общества. И все же имеет смысл понять, от каких внутренних пружин зависела прочность политической власти в этих быстро меняющихся условиях.

ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ ПРОСВЕЩЕННОГО АБСОЛЮТИЗМА

Ключ к пониманию Просвещенного абсолютизма - стремление власти ввести в управление начала законности. В этих попытках заключается та граница, которая отделяет монархию от деспотии, просвещенный абсолютизм от непросвещенного, законную монархию от полицейского или регулярного государства. Средством этого стали попытки законодательно определить характер монархической власти и ее правовых параметров. В этой связи можно отметить специальный указ от 22 января 1762 г. о том, что устные распоряжения императора получают законную силу лишь при соблюдении определенных условий и процедуры их принятия: они не должны отменять уже принятые законодательные акты; из круга решаемых ими вопросов исключены смертная и гражданская казнь, конфискация имущества и раздачи крупных сумм и высоких чинов (выше полковника); устанавливался порядок их регистрации в Сенате, а также процедура объявления лишь определенным кругом высших чиновников (сенаторами, генерал-прокурором и президентами трех первых коллегий). Данный шаг впервые противопоставлял письменный закон и устное распоряжение, приобретавшее в данной перспективе характер чисто административной санкции. В последующее время данная логика вела к необходимости разграничить указ и Закон.

В проектах эпохи Просвещенного абсолютизма прослеживается попытка создать четкие законодательные основы государственности, которые не могли бы нарушаться произволом монархов. К их числу относятся проекты П.И.Шувалова и И.И.Шувалова, М.И.Воронцова и Р.И.Воронцова, Н.И.Панина и самой Екатерины II, стремившихся в духе эпохи Просвещения отыскать разумные и незыблемые основы государственного устройства и вывести из них всю систему законодательства. Важным источником конституционных идей Панина является его знакомство с политической системой Швеции, где он выполнял (в 1748-1760 гг.) политическую миссию русского правительства.

Результатом осмысления новых перспектив в развитии монархической власти стал подготовленный Паниным вскоре проект Императорского совета, целью которого стало преодоление беспорядка в центральном государственном управлении, его систематизация и рационализация путем укрепления правовых норм функционирования монархической власти. Решение проблемы Панин видел в создании постоянного законосовещательного учреждения - Императорского совета с правовым закреплением его отношения к монарху, с одной стороны, и другим административным учреждениям - с другой.

Это позволило бы избежать многочисленных неформальных путей принятия решений (интриги, фаворитизм и т.п.) , но в то же время привело бы к некоторому ограничению монархической власти, введя ее в определенные правовые рамки. Власть в государстве оказывалась в руках аристократии, перед которой становились ответственными министры. Хотя шведский опыт, несомненно, был использован Паниным, его проект исходил прежде всего из отечественных политических условий, и идея прямого заимствования должна быть поставлена под сомнение. Скорее речь шла о возрождении в новой ситуации некоторых устремлений родовитой аристократии, верховников при опоре на шведский конституционализм. (4). Панин доказывал, что реформы Петра и проведенная им европеизация были прологом к установлению конституционного строя, в котором образованная знать играла бы решающую роль. Личный деспотизм, который был нужен, чтобы вырвать страну из отсталости,должен уступить место правовой монархии, положение сословий в которой гарантированны законом. В этой перспективе понятно отношение Панина к преобразованиям Екатерины. Возводя ее на престол, группа Панина надеялась видеть в ней послушное орудие олигархической политики - не столько монарха, сколько регента при малолетнем сыне. В свою очередь Екатерина довольно быстро поняла суть замысла. В первое время (до и во время Уложенной комиссии и написания Наказа) она советовалась с Паниным как сторонником реформ, но затем его влияние ослабевает. Позднее (в 1783 г.) братья Панины и Фонвизин написали несколько конституционных проектов для Павла, с которым связывали надежды создания правовой монархии (5). Анализ этих документов позволяет проследить преемственность концепции олигархического органичения монархии, выступившей наиболее четко в идее Императорского совета. Во всяком случае, сам статус проектируемого учреждения Императорского совета, а также его структура (из четырех департаментов - внутренних, иностранных, военных и морских дел) позволяют констатировать, что его введение означало бы важный шаг на пути бюрократизации монархической власти и уменьшения фактора личной роли монарха в принятии важнейших решений. В этом, вероятно, и кроется основная причина того, что будучи первоначально принят императрицей (в 1762 г.), проект, однако, так и не был реализован. Именно со времени екатерининской реформы Сенат становится постоянным гарантом единства законодательной политики, юридического оформления законодательных актов и их соблюдения всеми ветвями администрации монархического государства (6).

Вершиной этих попыток стал "Наказ" Екатерины II, разработанный для депутатов Уложенной комиссии 1767 г. и являвшийся официально одобренной программой социально- политических преобразований Просвещенного абсолютизма (7). Суть этой программы состоит в реализации идеи просветителей (прежде всего Монтескье) об утверждении начал законной монархии в противовес деспотическим режимам, где законом является изменяющаяся воля властелина (8). Отсюда проистекал и интерес Екатерины II к сочинениям У.Блекстона, интерпретировавшего английскую неписанную конституцию и принцип разделения властей в пользу монархической власти, существование которой является залогом стабильности и преемственности законодательства. В соответствии с этим социальные реформы должны были осуществляться с непременным соблюдением основных законов и естественных

прав индивида перед лицом общества и государства. В этой перспективе становится более понятна и сама идея созыва Уложенной комиссии - попытка верховной власти апеллировать к обществу в целях выработки наиболее оптимальной стратегии социально- политического развития, учитывающей интересы различных социальных слоев и групп. Важной целью Комиссии явилась легитимация власти императрицы, получившей власть в результате дворцового переворота, фактически, из рук придворной аристократии и гвардии. Эта цель была несомненно достигнута, обеспечив Екатерине определенный кредит доверия со стороны широких слоев населения, а не только правящего класса и бюрократии, среди которых существовала оппозиция либеральным реформам. Принятие императрицей от депутатов титула "матери Отечества" не только отражало патерналистский характер самодержавия, но и укрепляло саму идею монархической власти как "общего блага".

ПРОЕКТЫ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX В.

В рассматриваемую эпоху можно констатировать появление конституционного вопроса в России в собственном смысле слова. После Французской революции и особенно в условиях Реставрации конституционализм становится общепризнанной формой легитимации всякой власти, в том числе и монархической. Это создает, однако, основу для дискуссии по вопросу о том, что считать конституционализмом и какой смысл следует вкладывать в понятие "конституция"(9). В настоящее время утвердился тезис о том, что именно с этого времени можно говорить о подразделении конституционализма на два направления - правительственный и революционный. Критерий подразделения обоих видов конституционализма при этом состоит в характере и масштабах конституционных гарантий, а также способах их достижения. В первом случае (правительственного конституционализма) результатом является ограниченная по существу и данная свыше монархом или октроированная конституция, которая на практике мало чем отличается от рационализированной и систематизированной административной системы монархического государства, действующей на основании твердых законов. В этом смысле правительственный конституционализм как данного, так и последующего времени есть форма мнимого конституционализма, использующая соответствующие принципы для легитимации традиционного монархического (самодержавного) режима. Второй тип конституционализма - революционный - в большей мере соответствовал современному его пониманию и мог быть осуществлен лишь в рамках буржуазного развития общества, а средством его достижения служило давление на правительство снизу посредством революционного выступления или широкого общественного движения. В теории конституционного права эти два типа конституций различались достаточно четко по тому, какой принцип был положен в основу их появления - традиционный монархический (октроированная конституция) или народного суверенитета (договорная конституция). В соответствии с этим различны были и их западноевропейские источники. Первый тип объединяет все монархические конституции, имеющие своей общей теоретической основой реставрационную французскую Конституционную Хартию 1814 г. Второй - конституции основных буржуазных революций Европы и Америки XVIII- XIX вв. В России оба типа представлены очень четко в серии проектов правительственного конституционализма - от Сперанского до Витте и Столыпина,

с одной стороны, и в серии радикальных революционных проектов - от декабристов до Учредительного собрания - с другой.

Связующим звеном между проектами Просвещенного абсолютизма и преобразованиями Сперанского выступают проекты рубежа XVIII-начала XIX вв. К их числу относится прежде всего проект канцлера А.А.Безбородко - "Записка для составления законов Российских", представленная Александру в 1798 г. Представляя собой политическое завещание этого крупного государственного деятеля, записка раскрывает ту концепцию государственного устройства, которая сформировалась в эпоху Просвещения. В основе лежит идея Монтескье о различии деспотизма и монархии, ограниченной фундаментальными законами. Это не отрицает разумности самодержавия (необходимого в силу пространственной протяженности и многонационального состава государства), однако предполагает такую рациональную организацию, которая максимально ограничивает личный произвол. С этой целью предполагалась законодательная регламентация положения всех сословий, упорядочение административной и судебной системы, введение совещательного бюрократического института при монархе для лучшей разработки законов.

Начало царствования Александра отмечено активными дискуссиями по конституционному вопросу. Еще до вступления на престол будущий царь под влиянием идей Просвещения и их интерпретации Лагарпом обсуждал с кружком "молодых друзей" принципы разумного государственного устройства - концепцию просвещенной монархии, ограниченной фундаментальными законами. Придя к власти, он задался целью практического осуществления этой концепции. Институциональным выражением этого стало образование Негласного комитета в 1801 г. (в составе Строганова, Новосильцева и Чарторыйского) - фактического штаба будущей реформы. Материалы обсуждения этой проблемы - коронационные проекты А.Р.Воронцова, В.П.Кочубея и Н.Н.Новосильцева - нашли наиболее полное выражение в принципиальном идеологическом документе - "Грамоте российскому народу" (12 августа 1801 г.). Наряду с этим к коронации готовили еще два документа - манифест по крестьянскому вопросу и проект преобразования Сената. Таким образом, имелось ввиду одновременно решить вопросы социального, административного и политического преобразования страны. Анализ "Грамоты" М.М.Софоновым позволил установить ее западные источники и характер их интерпретации. Ими явились, во-первых, Habeas Corpus Act - важнейший элемент английской неписанной конституции, во-вторых, декларации прав человека и гражданина трех французских конституций, прежде всего конституции директории 1795 г. Однако попытка их совмещения с социальными условиями России оказалась неудачной (10). Анализ проектов реформ центрального государственного управления - введения министерств, комитета министров и Сената как высшей контролирующей инстанции - показывает, что они также не выходили за традиционные рамки. Весь этот круг проектов не выходит еще из представлений олигархического конституционализма XVIII в.

Проект Сперанского - "Введение к Уложению государственных законов" был опубликован С.Н.Валком (11). Его суть, однако, интерпретировалась исследователями с диаметрально противоположных позиций. М.Раев считал, что Сперанский лишь рационализировал политическую систему абсолютиз-

ма. С.В.Мироненко, напротив, считает, что новый порядок дел, вводимый реформатором, был "ограничением самодержавия и созданием в России монархии буржуазного типа" (12). По его мнению в основу политической реформы Сперанского был положен "буржуазный принцип разделения властей", в соответствии с чем проводилось достаточно четкое разграничение законодательной, исполнительной и судебной властей, каждая из которых концентрировалась в специальном учреждении (Государственной думе, министерствах и Сенате). Согласно данной интерпретации проекта Сперанского, он вводил в России конституционную монархию: Дума становилась органом, ограничивающим власть монарха, в том числе его законодательные прерогативы, министры становились полностью ответственны перед ней, судебная власть получала независимый характер. Государственный совет представлял собой "своеобразную палату лордов", где происходит первоначальное обсуждение важнейших государственных дел. Наконец, власть монарха "существенно ограничивалась новыми выборными органами". В качестве важнейшего аргумента в защиту данной позиции приводится тезис из другого проекта - "Краткого начертания государственного образования", где в изложении вопроса о законодательных прерогативах Думы Сперанский использовал очень неопределенный термин -"уважение". "Никакой новый закон,- пишет Сперанский,- не может быть издан без уважения Думы. Установление новых податей, налогов и повинностей уважается в Думе. Закон, уваженный в Думе, вносится на высочайшее утверждение. Закон, признанный большинством голосов неудобным, остается без действия" (13). Прямой смысл слова "уважение" по В.Далю расшифровывается как "почитать, чтить, высоко ценить, уступить, согласиться" и т.п. Принимая одно из этих значений, мы получаем возможность несколько иной интерпретации формулы Сперанского: перед предоставлением своего законопроекта императору Дума должна одобрить его на своем общем собрании, а в случае его неодобрения большинством голосов отказаться от апелляции к верховной власти. Данный тезис Сперанского иллюстрирует, скорее, безвластие Думы, ее чисто совещательный характер при монархе.

Результатом длительных дискуссий по конституционному вопросу стали два памятника - Конституция Царства Польского 1815 г. и "Государственная Уставная грамота Российской империи" 1820 г. Оба памятника четко выразили суть российского правительственного конституционализма эпохи Венского конгресса и последующего урегулирования в Европе и были во многом связаны с тем образом, который монархия хотела иметь в европейских странах. С этим связано сохранение Сейма и конституционного устройства Финляндии после присоединения ее в 1809 г. Введение конституции в Царстве Польском было в то же время пробным шагом на пути введения общероссийской конституции. Об этом Александр I заявил в речи на открытии польского сейма в 1818 г. Составленная Новосильцевым под постоянным контролем императора конституционная хартия - "Государственная Уставная грамота Российской империи" 1820 г. ("La charte constitutionelle de l'Empire de Russie") - является вершиной всех попыток правительственного конституционализма первой четверти XIX в., а в известном смысле и вообще всех попыток такой политической реформы до начала XX в. Работа по ее составлению, проводившаяся наиболее доверенными лицами императора в тайне от общественности, должна была привести к созданию основного закона Рос-

сийской империи, который, однако, так и не получил названия конституции (само это слово в русском тексте отсутствует).

При оценке значения данного памятника, объема прерогатив народного представительства и монарха в нем исследователи стоят (как и в отношении проектов Сперанского) на диаметрально противоположных позициях. Так, А.В.Предтеченский резюмировал свой анализ тезисом: "Грамота, таким образом, ни в коей мере не превращала Россию в конституционную монархию" (14). Напротив, Мироненко придерживается обратного мнения (15). Компромиссную точку зрения высказывает Н.В.Минаева, интерпретировавшая положения Грамоты как весьма ограниченное конституционное разделение законодательной власти между монархом и представительными учреждениями. Это позволило назвать документ "утаенной русской конституцией" (16). Ключевое значение имеет для разрешения спора анализ статей Грамоты о политическом устройстве, форме правления и распределении властей, прежде всего, законодательной. Уставная грамота выдвигает внешне схожую с конституционной монархией конструкцию политической системы, представленную своеобразным двухпалатным парламентом - государственным сеймом и монархом. Две палаты Сейма (Государственной Думы) очень напоминают внешне палаты европейских монархических государств: первую палату образует Сенат, вторую (посольскую) - земские послы и депутаты окружных городских обществ. Однако на этой внешней стороне дела сходство кончается. В отличие от своих западных аналогов проектируемый русский парламент оказывался совершенно безвластен перед лицом монархической власти. Монарх сохранял все атрибуты самодержца, стоящего над законом, или, в лучшем случае, действующего в рамках некоего общего представления о законности. Основные принципы конституционной монархии - парламентский контроль над бюджетом, ответственность министерства перед парламентом, контрассигнация министром подписи монарха - не получали четкого выражения в данном документе. Нельзя говорить и о серьезном отношении авторов Грамоты к принципу разделения властей, поскольку все они концентрировались в руках монархической власти. Монарх, подчеркивалось здесь, "есть единственный источник всех в империи властей - гражданских, политических, законодательных и военных" (ст.12). Данная картина дополняется ярко выраженным сословным характером проектируемого представительного учреждения, депутаты нижней палаты которого избираются от дворянских собраний и гражданских обществ путем непрямых многоступенчатых выборов, система организации которых явно была позаимствована из бонапартистской конституции 1799 г. и основной целью которой было сведение выборов к фарсу. Сословный принцип избрания депутатов от дворянства, городских жителей и купечества различных гильдий имеет много общего с проведением выборов в Екатерининскую Уложенную комиссию 1767 г., опыт которой вероятно был учтен наряду с западным законодательством. Все это не позволяет согласиться с теми исследователями, которые видят в Уставной грамоте реализацию конституционной монархии. Скорее следует интерпретировать этот законодательный акт как очень несовершенный памятник мнимого конституционализма французского или германского образца, прообраз последующих попыток аналогичного характера в России. Его европейскими аналогами следует признать бонапартистскую конституцию 1799 г., конституции отдельных германских государств, закрепляющие традиционные со-

словные отношения, некоторые другие памятники октроированных монархических конституций последующего времени.

Принципиальной особенностью всех рассмотренных проектов конституций является то, что они исходили из молчаливого предположения о продолжении существования крепостного права. Трудно поэтому рассматривать их как шаги на пути формирования гражданского общества. Правовое закрепление и реализация на практике сословного представительства могли стать шагом не в сторону буржуазного развития, а наоборот, в сторону более жесткой юридической фиксации сословных отношений и перегородок. Ослабление монархической власти как единственной надсословной силы, способной провести крестьянскую реформу сверху, становилось в этих условиях деструктивным фактором социального развития. Практическим следствием данной реформы могло стать усиление воздействия дворянства и особенно аристократической олигархии на правительство через выборные учреждения или, напротив, кровавая крестьянская революция, становящаяся возможной в условиях кризиса политической системы. На обе эти опасности прозорливо указывал Н.М.Карамзин в "Записке о древней и новой России". Его вывод состоял в необходимости при существовании крепостного права сохранения сильной монархической власти.

Реализация проектов Сперанского и проведение в жизнь идей Уставной грамоты привело бы в лучшем случае к созданию более рационализированной бюрократической администрации, уменьшению личной власти монарха и, возможно, ограничению произвола, но отнюдь не к созданию конституционной монархии по образцу Великобритании, Франции или даже Германии, к которой русский монархический строй был более близок.

Принципиально иную концепцию конституционного порядка находим в проектах декабристов - конституции Н.М.Муравьева, манифесте С.П.Трубецкого и "Русской правде" П.И.Пестеля. В отличие от документов правительственного либерализма мы находим здесь программу радикального социально-политического переустройства общества, основой которого должно стать последовательное осуществление конституционных принципов. Общим теоретическим источником политических воззрений декабристов стали, с одной стороны, господствующие учения эпохи Просвещения, а точнее та их часть, которая в наибольшей степени соответствовала радикальным устремлениям декабристов, с другой, -революционные доктрины современного им Запада, заимствование которых во многом определило программу и цели движения декабристов. Среди западных политических теоретиков внимание декабристов привлекли Делольм, Кондорсе, Б.Констан, Беккария, Бенджамен Франклин, Трасси, Филанджиери. Социальное движение Европы и Америки, особенно революции, явились предметом внимательного изучения в России. Среди них на первое место следует поставить опыт Французской революции и наполеоновской диктатуры, а также военные восстания в Испании и Неаполе (1820 г.), революцию в Пьемонте (1821), восстание в Греции (1821) и движение в Семеновском полку (1820). Опыт южноевропейских "пронунциаменто" дополнялся российской традицией дворцовых переворотов, с легкостью осуществляемых гвардией. В этих условиях происходит формирование политической программы декабристских обществ, нашедшей выражение в различных конституционных проектах (17).

Конституция Н.Муравьева и вообще воззрения членов Северного общества сложились под влиянием конституционных идей США, Англии, германских государств, а отчасти революционной Франции. Как показал Н.М.Дружинин в специальном исследовании этой проблемы, Н.Муравьеву были известны важнейшие собрания европейских конституций, которые специально собирались и изучались при подготовке его собственного конституционного проекта (18). В их числе - трехтомный лейпцигский сборник конституционных актов, парижское издание французской конституции 1791 г., мадридское и лейпцигское издания испанской конституции 1812 г., русско-французский текст конституционной хартии Польского королевства с собственноручными пометками Муравьева, двухтомный обзор французских конституций, сделанный Ланжюиннэ, руководство конституционного права Соединенных Штатов Америки Джефферсона и Адамса, пособия по государственному праву Швейцарии и Франции эпохи Реставрации, пособия по римскому праву. Муравьеву были известны конституции всех 23 североамериканских штатов. Преимущественное влияние конституции США на проект Муравьева проявился в ее общем демократическом характере, федеративном устройстве государства, конструкции законодательной и исполнительной властей. Концепция конституционной монархии как наиболее приемлемой формы правления также напоминает американский институт сильной президентской власти. Социальный вопрос решается в конституции с позиций цензовой демократии: отменяя крепостное право и сословные различия, она в то же время ставила фактически безземельных крестьян в полную зависимость от помещиков, а цензовая система выборов в высшие органы власти сохраняла за ними и политическое господство. Умеренный характер конституции выявляется при сравнении ее с другими памятниками западноевропейского конституционализма.

В ходе составления данного проекта наряду с американским был использован опыт конституционализма других стран Европы, в частности, Франции (конституция 1791 г.), откуда была позаимствована идея ограниченной монархии, Англии, "неписанная конституция" которой традиционно привлекала либеральную интеллигенцию России. Кроме того показателен характер интерпретации Муравьевым собственно американского опыта: основные положения своей программы (федерализм, теория разделения властей, представительство) он формулировал главным образом исходя из конституции штата Массачусетс, наиболее близкой к европейской, преимущественно английской конституционной традиции. В соответствии с этим значительное влияние на программу Северного общества оказали политические идеи европейского Просвещения, представленные такими авторами как Монтескье и Констан, всесторонне обосновавшими политическую доктрину либерализма (права человека, представительное правление, разделение властей).

Другим важнейшим конституционным документом декабризма является "Русская правда" П.И.Пестеля (19). Несмотря на то, что этот памятник досконально изучен в литературе, споры об оценке его концепции продолжаются в современной науке. В рамках декабристского движения данный проект противопоставил умеренной позиции Муравьева гораздо более радикальную и жесткую схему разрешения социально-экономического противоречия. Из наследия просветителей Пестель заимствовал прежде всего радикальные идеи социального и политического переустройства общества. Источником

политической ориентации стала в данном случае не американская конституция, а прежде всего конституционная традиция Французской революции, представленная конституцией 1791г., якобинской конституцией 1793 г., а также правовой системой режима Первого консула. Стремление Пестеля к радикальной социальной революции, установлению диктатуры и созданию режима личной власти по типу наполеоновского не ускользнули от внимания современников. Характерны в этом отношении основные отличия его программы от программы Муравьева. Политическое устройство данного государства также не имело ничего общего с принципами либерализма. Ограниченной монархии как форме правления противопоставлялась республика. Обращает на себя внимание механизм власти в данном политическом режиме, имеющий ярко выраженные авторитарные черты. Наконец, совершенно иными виделись Пестелю пути построения нового общества. Учредительному собору конституции Муравьева он противопоставлял революционную диктатуру, мирной пропаганде - цареубийство. Сходство воззрений Пестеля с последующей авторитарной тенденцией в русском революционном движении усиливается тем вниманием, которое он уделял необходимости особой революционной организации (20). Эта организация не имела, однако, ничего общего с якобинским клубом, а представляла собой скорее секретное общество с четкой структурой и организацией.

Все это заставляет согласиться с теми исследователями, которые сравнивая оба проекта - Муравьева и Пестеля, - видят в них рождение двух принципиально различных тенденций в русском освободительном движении - либеральной и революционной, которые все более расходились по мере углубления социально-политического кризиса. В соответствии с этим различно значение этих проектов для судеб российского конституционализма. Первый из них дает основу подлинного решения конституционного вопроса, второй - ведет в тупик квазиконституционного авторитарного режима.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В.

Для развития политической культуры царской России особое значение имело восприятие концепции гражданского общества и правового государства. Заимствованная из германской философии права, эта концепция стала основой либеральных политических реформ второй половины XIX в. Согласно этой доктрине общество и государство имеют равный статус, а отношения между ними регулируются с помощью права. Высшее выражение данная логика получает в конституционном ограничении власти, при котором бюрократия служит уже не монарху, а обществу. На этом основан факт появления и развития в ходе крупных реформ так называемой либеральной бюрократии, осознающей свой долг служения обществу. Именно либеральная бюрократия подобного типа становится основной движущей силой реформ в России.

Объективная связь крестьянского вопроса с задачами политической модернизации выявилась особенно четко в период подготовки и проведения Крестьянской реформы 1861 г. Как консерваторы, так и либералы видели эту взаимосвязь, считая необходимым учитывать ее при проведении реформ. Свидетельства этого можно найти в теоретических трудах К.Д.Кавелина и Б.Н.Чичерина, публицистике А.И.Герцена, записках видных деятелей либеральной бюрократии (напр., А.И.Левшина, Н.А.Милютина), сочинениях и

политических выступлениях лидеров общественного движения (напр., А.М.Унковского, А.И.Кошелева, Н.П.Семенова-Тян-Шанского). Осознавал ее, особенно в последние годы жизни, и царь Александр II (21). Исходя из этого^ главная цель состояла в выработке приоритетов правительственной политики, определения последовательности действий по разрешению социального вопроса, а затем и политической реформы. Начавшееся после рескрипта Назимову обсуждение крестьянского вопроса неизбежно выводило на проблемы политического строя. Проведение реформы потребовало усилить обратные связи общества и государства. Эта задача выполнялась нетрадиционными учреждениями - Главным комитетом по крестьянскому делу и губернскими комитетами (1858 г.), ставшими центрами подготовки реформы и условий ее осуществления. Уже на этом этапе консервативная элита опасалась, что губернские комитеты могут стать своеобразными губернскими штатами с последующим превращением в штаты государственные. Механизм осуществления крестьянской реформы состоял в достижении единства мнений либеральной бюрократии в государственном аппарате с лидерами либеральной общественности и меньшинств губернских комитетов (22).

Важнейшим институциональным элементом в проведении правительственного курса реформы стало создание и функционирование в 1859-1860 гг. Редакционных комиссий, основной целью которых провозглашалось создание законодательного акта принципиальной важности - общероссийского положения о крестьянах. Обеспечение либерального большинства в комиссиях приобретало особое значение из-за расстановки сил в губернских комитетах, а также дворянстве и бюрократии в целом, в центральном и местном аппарате управления, где либералы составляли меньшинство. Редакционные комиссии, являясь, по словам Л.Г.Захаровой, учреждением нетрадиционным в системе абсолютной монархии, имели, однако, некоторую предысторию. К их прототипам могут быть отнесены уложенные комиссии XVIII в. и прежде всего Екатерининская Уложенная комиссия 1767 г., законодательные комиссии первой половины XIX в., а отчасти учреждения по крестьянскому вопросу. Принципиальной особенностью Редакционных комиссий явилось то, что этот институт сочетал в себе принципы действия административно-бюрократического и представительного учреждений. Эта особенность хорошо проявляется в истории создания Редакционных комиссий, которых первоначально было две (для составления общих и местных положений), а затем они были слиты воедино. Если в первой комиссии преобладало бюрократическое начало, а во второй экспертное, то в едином учреждении они дополнили друг друга. Борьба мнений в редакционных комиссиях, члены которых назначались председателем Я.И.Ростовцевым по совету с царем, отражала палитру настроений в обществе. Подчиняясь через председателя непосредственно царю, Редакционные комиссии были совершенно независимы в своей деятельности от других высших учреждений, получив особый статус временного законосовещательного органа правительства. По характеру работ, их ходу и значению данное учреждение оказывалось беспрецедентным в истории страны. Идея привлечения в государственные учреждения представителей общественности, специалистов-практиков имеет значение в перспективе последующих попыток правительственного конституционализма. Она была использована более или менее непосредственно в последующих проек-

тах правительственного конституционализма П.А.Валуевым и М.Т.Лорис-Меликовым.

Созыв дворянских депутатов от Губернских комитетов в Петербург для обсуждения программы крестьянского освобождения, представленной Редакционными комиссиями, поставил на повестку дня проблему консервативной оппозиции реформам. В качестве оружия эта оппозиция использовала идею конституционного ограничения самодержавия. Это нашло выражение в ряде проектов созыва особого дворянского собрания и введения конституционно-аристократического образа правления с целью предотвратить радикальную реформу (освобождение крестьян с землей). В этих условиях целью правительства стала нейтрализация возможных притязаний представителей дворянства на право общего обсуждения трудов Редакционных комиссий, на политическую роль или попытки конституционных требований в любом выражении - буржуазного или олигархического представительства, или его славянофильского варианта - Земского собора. Главной политической целью оставалось при этом сохранение ведущей роли государства в проведении реформы (23). Эти тенденции выразились в появлении среди депутатов различных фракций сторонников радикальной реформы, компромиссного варианта решения вопроса и сторонников аристократической партии. Дворянские депутаты, не удовлетворенные решениями Редакционных комиссий, подали императору три адреса, в которых в более или менее выраженной форме высказывалась идея о необходимости привлечь общественность к выработке окончательных условий освобождения крестьян (24). Требования допущения дворянства к разработке законодательства начинают выдвигаться в адресах с 1859 г., которые продолжают подаваться до 1866 г.

Конституционный вопрос, занимавший видное место уже в период хода крестьянской реформы, неоднократно ставился и обсуждался в правительственных кругах в первое десятилетие после реформы. На основании этого некоторые исследователи говорят о кризисе верхов и видят в политике правительственного конституционализма способ выхода из него, но отмечают в то же время, что вопрос об отношении к конституционной реформе вовсе не является наиболее принципиальным для разграничения либеральной и консервативной бюрократии. Общим в их проектах было сохранение верховной власти в руках царя. Парадокс правительственного "конституционализма" состоял в том, что консервативные цели должны были достигаться с помощью либеральных мер (25).

Наиболее важным памятником правительственного конституционализма 60-80-х гг. XIX в. является проект П.А.Валуева о реорганизации Государственного Совета, несомненно учитывавший предшествующий опыт привлечения общественности к работе Редакционных комиссиий и пожелания некоторых дворянских адресов. В начале 1863 г. создана "Всеподданнейшая записка статс-секретаря Валуева" с изложением концепции организации народного представительства в самодержавном государстве (26). Центральный тезис записки - возможность введения представительного начала при сохранении самодержавия - определяет тот объем реформы, который рассматривался в качестве допустимого в кругах либеральной бюрократии (27). За основу с самого начала предполагалось взять германскую (прусскую) модель монархического конституционализма, исходившую из незыблемости монархического принципа как гаранта стабильности политической системы (28). В

этом смысле записка отражает преемственность политического курса самодержавного государства на последовательное введение рациональных норм законодательного регулирования без изменений существа политического строя. Главная идея этой политики - сочетание западных конституционных форм и российского монархического содержания. Важнейший элемент нововведений поэтому сводится к допущению представительства с мест исключительно с целью реализации совещательных функций, а их цель - снятие социального напряжения за счет частичных уступок либеральной оппозиции (29). Отталкиваясь от проектов начала XIX в., проект Валуева несомненно оказал существенное влияние на последующее конституционно-монархическое законодательство начала XX в., в частности, проект Булыгинской Думы. Мы увидим далее, что магистральная линия законодательного регулирования отношений Думы и Государственного Совета, с одной стороны, их отношений с монархом, с другой, во многом сохраняет свою преемственность по отношению к правительственному конституционализму пореформенной России (30).

К числу важнейших памятников правительственного конституционализма последних лет царствования Александра II принадлежит известная "конституция М.Т.Лорис-Меликова", как ее образно назвал М.М.Ковалевский (31). Речь идет о подготовленных по инициативе царя документах, вводящих ограниченное общественное представительство с целью расширения обратных связей монархии с обществом. В литературе данная попытка оценивается неоднозначно. Одни исследователи видят в ней осторожный, но вполне осознанный шаг в направлении создания конституционной монархии, другие, напротив, исходят из того, что это был очередной маневр самодержавия в условиях острого политического кризиса, объективно направленный против подлинного конституционализма (32). Первое мнение, представителем которого выступает Ковалевский, высказывалось в либеральной дореволюционной публицистике, стремившейся тем самым легализовать идею конституционной реформы и показать, что она имеет уже устойчивую традицию обсуждения в правительственных сферах. Согласно данной точке зрения провал реформы объективно означал победу консервативной бюрократии над либеральной, установление того авторитарного курса, который привел к окончательному отрыву самодержавия от общества и имел своим следствием революцию. Согласно другой, высказывавшейся в основном советскими авторами, данная попытка была вынужденной уступкой самодержавия в условиях революционной ситуации, которая в силу своего ограниченного характера была изначально обречена на провал. Существует, однако, возможность третьего подхода к проблеме, рассматривающего ее в другой плоскости - реализации государством функций управления в модернизирующемся обществе. С этой точки зрения данная попытка политических реформ должна рассматриваться в связи с общим ходом социальных и административных реформ традиционного аграрного общества, как их завершающая фаза и, одновременно, стремление выйти на новый уровень их реализации. Цель реформы состояла в том, чтобы сделать режим более эффективным, создать систему более рационального обсуждения принятых решений, контроля их исполнения и добиться расширения социальной опоры. Данный политический курс воплотился в так называемой "диктатуре сердца" Лорис-Меликова, провозглашаемая цель которой состояла, с одной стороны, в ста-

билизации обстановки в стране и, с другой, - последовательном продолжении на этой основе курса реформ. В программе Лорис-Меликова поэтому введение элементов общественного представительства имело исключительно вспомогательную, техническую роль. Это была та формула модернизации, которая получила затем развитие в политике Столыпина. При таком подходе лучше понятна вся логика этой политики, являвшейся, по-видимому, единственно возможной для сохранения курса реформ в условиях растущего политического кризиса.

Рассматриваемый проект политических преобразований может быть понят в контексте других попыток правительственного конституционализма, систематически возникавших в пореформенный период. Все они являлись частью курса либеральных реформ, осуществлявшихся просвещенной бюрократией. Среди ее представителей в рассматриваемый период следует указать самого М.Т.Лорис-Меликова, приобретшего исключительные полномочия в качестве начальника верховной распорядительной комиссии по борьбе с политическим терроризмом (учрежденной после взрыва в Зимнем дворце в 1880 г.), а затем министра внутренних дел и доверенного лица императора, военного министра Д.А.Милютина, министра финансов А.А.Абазу, а также товарища министра внутренних дел М.С. Коханова и государственного контролера Д.М.Сольского, активно участвовавших в обсуждении. Решающим обстоятельством, однако, являлось то, что идея реформы разделялась самим Александром П, видевшем в ней определенное завершение всего цикла преобразований. Уже в 1879 - 1880 гг. вопрос о представительстве обсуждался по инициативе самого императора в особом совещании. За основу были взяты предшествующие проекты Валуева 1863 г. и великого князя Константина Николаевича 1866 г. (33). В документах, представленных Лорис-Меликовым, результаты этих дискуссий получают более конкретное воплощение. Идея о том, что для выхода из кризиса недостаточно только репрессивных мер, но необходимы также существенные преобразования полицейской, административной и судебной системы, присутствует уже в первом всеподданнейшем докладе Лорис-Меликова царю от 11 апреля 1880 г. (34). Здесь в общих чертах формулируется концепция таких преобразований - привлечение сословного представительства от дворянства, земства и городов для возрождения курса реформ начала царствования.

Программа преобразований М.Т.Лорис-Меликова выражена наиболее полно в его докладе царю от 28 января 1881 г. (35). В этом документе суммированы основные положения политической реформы, оставшиеся неизменными и в дальнейшем. Для завершения великих реформ правительству необходима поддержка "благомыслящей части общества". Иначе говоря, должна проводиться политика, направленная на мобилизацию тех социальных групп, которые заинтересованы в проведении курса преобразований. Отсюда следует важнейший тезис всей программы. "Ввиду изложенного,- подчеркивает министр, - нельзя, по моему убеждению, не остановиться на мысли, что призвание общества к участию в разработке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно, и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолою"(36).

Важнейший вопрос о масштабах и формах данного представительства решался, однако, исключительно в интересах сохранения самодержавия. Руководствуясь этой общей установкой, автор проекта отвергает как западный

принцип парламентаризма, так и традиционный российский вариант земского народного представительства. Первый неприемлем в силу его несоответствия национальным условиям. Для России,- подчеркивается в документе, - "немыслима никакая организация народного представительства в формах, заимствованных с запада; формы эти не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать все основные его политические воззрения и внести в них полную смуту, последствия коей трудно и предвидеть". Напротив, возрождение старинных российских форм в виде Земской думы или Земского собора, отвергается по причине их несовременности, несоответствия изменившимся географическим очертаниям государства, понятиям населения и новым условиям развития, при которых "простое воссоздание древнего представительства являлось бы трудно осуществимым и, во всяком случае, опасным опытом возвращения к прошедшему". Лейтмотивом проекта является, таким образом, отрицание целесообразности народного представительства как такового, в любых его формах. Эта аргументация, вполне соответствующая идеологии самодержавия, показывает невозможность оценки проекта как "конституции" даже в самом ограниченном понимании этого термина.

Фактически имеется в виду не установление каких-либо форм контроля над властью, а очень ограниченное совещательное учреждение, вполне вписывающееся в политическую систему абсолютизма. Характерно, что моделью этого учреждения стали Редакционные комиссии периода подготовки Крестьянской реформы (имевшие смешанный состав - от административных учреждений до представителей общественности). Сложный порядок разработки и обсуждения законопроектов, однако, не менял принципиально характера законодательной власти.

Порядок возбуждения законопроектов, их обсуждения в Государственном совете и единоличного утверждения императором оставался неизменным. Состав комиссий (в том числе и Общей), круг обсуждаемых вопросов, регламент и сроки созыва зависели исключительно от монарха. Все это заставляет согласиться с автором проекта в том, что проектируемая система "не имеет ничего общего с западными конституционными формами", а новые учреждения могут иметь "исключительно совещательное значение".

В последнем докладе царю Александру Ш (от 12 апреля 1881 г.) масштаб реформы был существенно сужен и определялся следующей формулой: "привлечение общественных представителей к предварительной разработке и выполнению реформ"(37).

Реализация проекта, таким образом, не привела бы к конституционным ограничениям самодержавия. Важно, однако, отметить, что в условиях общественного напряжения данная попытка могла стать прологом к легальному обсуждению конституционного вопроса. Это в свою очередь создавало предпосылки для объединения и институционализации всех оппозиционных самодержавию сил

Несмотря на "совершенную конфиденциальность" работы Особого совещания по обсуждению проекта реформы, сведения о ней проникли в печать как русскую, так и западную. В частности, ожидалось обнародование конституционного акта 19 февраля. Отсутствие этого акта уже само по себе становилось значимым дестабилизирующим фактором. Именно это имел в виду, по-видимому, сам Александр II, который во время совещаний с министрами по поводу проекта Лорис-Меликова, сказал: "нам предлагают не что

иное, как собрание нотаблей Людовика XVI. Не забывайте последствий... тем не менее, если вы считаете это полезным для страны, я не буду противиться". По другому известию Александр назвал предложенный созыв земских представителей "генеральными штатами" (свидетельства, приведенные в книге Леруа-Болье) (38). Будучи убежденным сторонником самодержавия, Александр II осознавал, однако, необходимость рационализации его формы. С этим связана его роль в разработке ряда важнейших документов правительственного конституционализма. Именно поэтому он дал согласие на созыв Совета министров для окончательного обсуждения "конституции" Лорис-Меликова как раз в день своей гибели. Александр III, являвшийся противником сословно-представительных учреждений в любом виде, сделал на документе после убийства отца характерный комментарий: "Слава Богу, этот преступный и спешный шаг к конституции не был сделан..." (39).

Этот ход мысли характерен и для главного идеолога неограниченной власти К.П.Победоносцева, явившегося инициатором известного манифеста Александра Ш "О незыблемости самодержавия" (29 апреля 1881 г.). В его развитие в скором времени был издан другой принципиальный документ - "Положение о мерах к сохранению государственной безопасности и общественного спокойствия" (14 августа 1881 г.) Изданное как временный акт (на три года), Положение последовательно возобновлялось по истечении каждого трехлетия и действовало вплоть до февральской революции 1917 г., являясь "фактической российской конституцией"(40). Данный акт фактически вводил систему чрезвычайного положения, легализируя широкомасштабное применение насилия к политическим оппонентам режима (объявление чрезвычайного положения в любой местности, возможность ареста, ссылки и предания военному суду любого гражданина). Концепция незыблемости самодержавия воспроизводилась затем неоднократно в измененной форме в известной записке С.Ю.Витте о несовместимости самодержавия и земства, представлении П.А.Столыпина о недопустимости в России парламентаризма и необходимости сильной монархической власти. В основе этой концепции лежало достаточно реалистическое представление о невозможности в экстремальных условиях ослабить монархическую власть, являющуюся единственным интегрирующим фактором в многонациональной стране, гарантией стабильности в условиях роста социально-политических противоречий, а также орудием политики реформ. Раскол правящей элиты по вопросу об отношении к конституции явился отражением двух стратегий выхода из кризиса - проведения курса модернизации с участием общества и сохранения системы в незменном виде, исключительно с помощью репрессивных методов. Отставка либерального "кабинета" министров практически сразу после покушения 1 марта означала, следовательно, резкий поворот политического курса в направлении пересмотра политики реформ. Возобладала консервативная стратегия, приведшая монархию к революции.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ ЛИБЕРАЛИЗМА

Целесообразно рассмотреть основные конституционные проекты русского либерализма начала XX в.; раскрыть историю их создания, воплощенную в них теоретическую модель и характер их влияния на русский политический процесс. Вопрос о времени начала работы над конституционным проектом продолжает оставаться открытым. В большинстве исследований оно определяется постановкой этого вопроса на Земских съездах 1905 г. К.Ф.Шацилло

справедливо отметил, однако, что эта работа началась ранее , еще в 1904 г.(41). В этом отношении информативно обращение к материалам журнала "Освобождение", издававшемуся в Германии П.Б.Струве, где отложился ряд первоначальных проектов основных конституционных документов русского либерализма. Среди них обращает на себя внимание так называемый проект Геллерта, где в завуалированной форме излагаются основные принципы будущей российской конституции (42). Формально речь идет о государственном устройстве Австро-Венгрии, однако весь контекст документа показывает, что автор имел в виду именно Россию, используя данную маскировку исключительно в целях конспирации. В этом первоначальном наброске уже можно обнаружить все ключевые положения будущих либеральных конституционных проектов. Документ обосновывает введение новой формы правления - конституционной монархии.

История обнародования проекта конституции Союза Освобождения заслуживает самостоятельного внимания, так как позволяет преодолеть ряд неправильных суждений, имеющих место как в старой литературе, так и в современной историографии. Становится ясным, в частности, что этот проект, получивший наименование "проекта Струве" в связи с его публикацией в журнале "Освобождение" был составлен рядом виднейших юристов в России.

Результатом проведенных дискуссий и подготовительной работы стали два основных конституционных проекта, вышедшие из среды земского конституционализма в период русской революции 1905 г. Первый из них, напечатанный журналом "Освобождение" и получивший известность как "проект Струве", был разработан двумя основными подразделениями Союза Освобождения - Петербургским и Московским в лице крупнейших юристов (43). Он имел, однако, в известном смысле декларативный характер, являлся скорее общей программой движения, чем реальным юридическим документом. Критика этого документа привела к появлению другого проекта, составленного С.А.Муромцевым, который стал теоретической основой последующего конституционного движения в России (44). В июле 1905 г. проект "Основного и избирального законов" Муромцева был принят земским съездом "в принципе" и стал затем предметом обсуждения в печати. Данный проект лучше, чем предшествующий отразил взгляды умеренной части конституционалистов, т.н. либерального дворянства. Муромцев, работавший с Ф.Ф.Кокошкиным (другим виднейшим экспертом кадетской партии по конституционному вопросу), ограничил до минимума изменения в существующих законах и максимально обосновал такие изменения с юридической точки зрения (45). При этом они руководствовались как общетеоретическими воззрениями, разработанными всей либеральной школой русской юриспруденции, так и соображениями практической политики, стремлением обеспечить эволюционный переход от самодержавия к правовому государству (46). Основным условием этого признавалась Государственная Дума как важнейший инструмент политических реформ и установление ее контроля над монархической властью (ответственное министерство). Данный проект оказал определенное (хотя и не принципиальное) влияние на Основные Законы Российской империи, принятые после революции (47).

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВОПРОС В ПРОГРАММЕ КАДЕТСКОЙ ПАРТИИ

Завершением и наиболее четким политико-правовым выражением воззрений русского общества по конституционному вопросу стала программа кадетской партии, выработанная учредительным съездом партии 12-18 октября 1905 г. (48). Суммируя наиболее общие принципы либеральной концепции социального переустройства России, программа в то же время выдвигала в качестве основного его инструмента конституционную реформу, а потому сама может рассматриваться как своеобразный конституционный проект. Его общая логика может быть раскрыта путем сведения к ряду взаимосвязанных принципиальных тезисов, демонстрирующих в то же время ряд принципиальных отличий позиции конституционных демократов от всех других революционных партий. Они, на наш взгляд, состоят в следующем: 1) кадетская программа исходила из традиционного для либерализма представления о том, что права личности являются высшей ценностью и ни при каких обстоятельствах не могут быть принесены в жертву социальному переустройству; 2) социальные и политические преобразования должны, исходя из этого, осуществляться исключительно правовым путем и только в рамках права; 3) конституционная реформа должна поэтому предшествовать всем прочим преобразованиям и составить их фундамент; 4) основными положениями этой реформы становится создание юридических гарантий прав человека, правового государства, гражданского общества; 5) главная проблема переходного периода от самодержавия к правовому государству состоит в решении не социального вопроса, а политического - создания эффективных институтов социального контроля над властью в форме демократической избирательной системы, перестройки всего государственного управления путем земских учреждений на местах и народного представительства в центре; 6) существо политической реформы состоит в последовательном проведении конституционного принципа разделения властей; 7) гарантии стабильности политической системы, сохранения преемственности власти и ее легитимности могут быть обеспечены лучшим образом в форме конституционной монархии, которая дает наиболее оптимальное сочетание демократического элемента (народного представительства) и сильной исполнительной власти (монарх и правительство). Указанные принципы противопоставляли кадетскую партию как крайне правым, так и крайне левым партиям, которые были едины в отрицании права и конституции как главного инструмента социально-политического регулирования. Первые (монархисты) отвергали ее в силу неприятия каких-либо изменений существующего самодержавного строя вообще, вторые (социалисты всех направлений) исходили из необходимости революционного разрушения существующей правовой системы и государства во имя утопического коммунистического общества. В этих условиях политическая программа конституционных демократов оказывалась единственной рациональной стратегией выхода из социально-политического кризиса периода революции. Ее принципиальное историческое значение состоит в том, что она впервые дала целостную теоретическую и практическую основу применения принципов классического европейского либерализма в условиях российского политического процесса, сформировав стратегию перехода от авторитарного монархического режима к правовому государству новейшего времени.

Обращает на себя внимание тот факт, что программа сознательно избегает окончательного определения формы правления и характера организации представительной системы. Это было связано с разногласиями между двумя течениями российского либерализма, оформившимися еще в Союзе Освобождения - собственно конституционно-монархическим и земскоконституционным, а также спорами между сторонниками монархического и республиканского строя внутри партии. Общей формулой, оказавшейся приемлемой для всех течений, стало правовое государство. Этот принцип получил программное выражение: "Конституционное устройство Российского государства определяется основным законом". Его раскрытие предполагало реализацию двух основных принципов демократического конституционализма, традиционно присутствующих в основном законодательстве со времени Французской революции - принципов народного суверенитета и представительства, осуществляемых на основе разделения властей.

Важной отличительной особенностью программы кадетской партии, по сравнению с программами других партий и предшествующих правительственных проектов конституционной реформы, явилось подчеркнутое внимание к проблеме соотношения центральных и местных учреждений. Можно сказать, что авторы проекта (среди которых земцы-конституционалисты играли видную роль) придавали административной децентрализации столь большое значение именно потому, что видели в ней решающее условие построения гражданского общества. Теоретически данный принцип получил обоснование в трудах К.Д.Кавелина и А.Д.Градовского, выдвинувших тезис об общесословной мелкой земской единице как основе конституционного строя в России, практически, в земском движении и практической деятельности земской интеллигенции в пореформенный период и позднее. Главная идея либеральных земцев заключалась в рассмотрении будущего российского парламента как логического завершения и выражения системы местных земских учреждений. В проекте Муромцева одна из палат Думы состояла из представителей земств (49). Эта идея, появление которой обязано отчасти анализу германской системы ландтагов, имела, однако, вполне оригинальный характер, поскольку опиралась на российский опыт сословного представительства и учитывала ту роль, которая отводилась земским учреждениям в ходе земской реформы и наиболее крупных программах правительственного конституционализма - от Сперанского до Валуева и Витте. Новизна постановки этого вопроса в кадетской программе состоит в отказе от чисто сословного подхода к земскому представительству и рассмотрении его как модели общесословного представительства на местах, а в перспективе и в центре. Положение судебной власти определялось в общей форме, как независимость суда от администрации. В качестве основных условий этого выдвигаются несменяемость судей, независимость и гласность суда и равенство всех перед судом.

Изменения, внесенные в программу кадетской партии после Февральской революции (на VII съезде в марте 1917 г.), завершили заложенную в ней концепцию правового государства. Они затронули два принципиально важных конституционных вопроса - о форме правления и созыве Учредительного Собрания. "Россия,- подчеркивалось в новой редакции,- должна быть демократической парламентарной республикой, законодательная власть должна принадлежать народному представительству; во главе исполнительной

власти должен стоять президент республики, избираемый на определенный срок народным представительством и управляющий через посредство ответственного перед народным представительством министерства" (50). Для выработки конституционных основ новой президентской республики декларировалась необходимость скорейшего созыва Учредительного Собрания, способного "правильно выразить народную волю". Учредительное Собрание интерпретируется как высшая власть в стране, которая в силу этого самостоятельно определяет свою компетенцию и продолжительность деятельности. На время его деятельности исполнительная власть "должна быть организована по принципу ответственного перед Учредительным Собранием министерства". Допуская (вероятно, с учетом опыта европейских революций) возможность узурпации власти новым законодательным корпусом, программа считает целесообразным ограничить его функции одной задачей - установлением конституции в России. После этого Учредительное Собрание должно возможно скорее уступить свое место "установленному им законодательному порядку". В условиях гражданской войны и эмиграции кадеты допускали возможность преодоления политического кризиса неправовым путем и даже считали необходимым временное установление диктатуры для борьбы с большевизмом. Однако они всегда рассматривали ее как вынужденную меру, необходимую в экстремальных условиях и оправданную лишь для переходного периода. Конечная цель - создание конституционного или правового государства - оставалась неизменной.

УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ И ЕГО ИТОГИ

Заключительный, республиканский, этап российского конституционного развития нашел выражение в подготовке и кратковременной деятельности Учредительного собрания. Именно здесь проходит граница, разделяющая предшествующий (монархический) период конституционализма и принципиально новый - республиканский, с одной стороны, и последующий советский лжеконституционализм, -с другой. Конституционная документация Учредительного собрания является, следовательно, важнейшим элементом, соединяющим предшествующую либеральную традицию конституционализма с современными демократическими конституционными реформами. Центральная проблема, которая встает в связи с этим, - вопрос о легитимизации новых принципов государственного устройства, его форм и их правового выражения. Учредительное собрание - уникальный политический институт в истории России, прямых аналогов которому мы не находим ни в предшествующее, ни в последующее время. Учредительное собрание является созданным на основе народного волеизъявления выборным органом, задачей которого становится принятие конституции и определение формы будущего государственного устройства. Идея его созыва являлась практическим выводом всей либерально-конституционной мысли XIX - начала XX вв., исходившей из того, что принятие Основных законов должно быть осуществлено на основе всеобщего избирательного права, получения поддержки населения и фиксирования системы народного представительства в нормах конституционного права. Так реализуются на практике два важнейших принципа конституционализма нового времени - народный суверенитет и принцип народного представительства. Поэтому работа по подготовке и созыву Учредительного собрания стала важнейшим направлением деятельности Временного правительства, само название которого призвано было показать ограничен-

ный, "временный" характер его полномочий, действительных лишь до начала работы нового представительного учреждения, которое наделяется всей полнотой государственной власти. В разработке основных политических документов приняли участие крупнейшие юристы того времени - В.М.Гессен, Н.И.Лазаревский, А.Э.Нольде, С.А.Котляревский и др., вошедшие в состав Особой комиссии по составлению проекта основных законов при временном правительстве. К числу важнейших вопросов ее деятельности относилось создание "программы основных законов", фактически, проекта конституции.

Вся логика конституционного процесса требовала детального юридического обоснования отношений Учредительного собрания и Временного правительства в переходный период. Эта задача была решена в особом заключении Юридического совещания под председательством Н.Лазаревского от 21 сентября 1917 г. "О порядке открытия Учредительного собрания и юридическом положении после его открытия Временного правительства". Этот документ, имевший рекомендательный, но достаточно авторитетный характер, решал проблему радикально: "Учредительное собрание ни в каком отношении не заимствует своих полномочий от временного правительства. Полномочия эти проистекают непосредственно от верховной воли народа. С того момента, как эта воля проявилась организованным образом, роль Временного правительства в этом отношении является по существу оконченной" (51).

Рассматривая исторические прецеденты таких ситуаций, эксперты указывали на две основных модели во Франции - 1848 г. и 1871 г. В первом случае временное правительство попыталось определить порядок самого конституирования Учредительного собрания, во втором - правительство национальной обороны принципиально не вмешивалось в работу Учредительного собрания, не считая возможным даже формально открыть его заседания. В одном случае правительство продолжало действовать некоторое время после созыва Учредительного собрания, в другом - немедленно сложило власть с началом деятельности Учредительного собрания. Вторая модель, как наиболее соответствующая принципу народного суверенитета, представлялась русским конституционалистам более приемлемой. Соответствуя доктринальным соображениям, она, однако, по-существу, совершенно устраняла Временное правительство от активного участия в работе высшего законодательного учреждения, отдавая инициативу в руки представленных в нем политических партий. В России повторялась ситуация, которая уже неоднократно имела место в странах Западной Европы в условиях острых политических кризисов: следуя буквально логике концепции народного суверенитета или разделения властей, активные политические деятели (будучи членами правительства) не могли участвовать в принятии решений.

Политическая система будущего общества стала предметом обсуждения в ходе работы над проектом основных законов. Можно реконструировать проектируемую модель политического строя, исходя из разработанных законодательных проектов. Очевидно, что это модель республики с сильной президентской властью. Политическая власть в ней должна первоначально перейти в руки Учредительного собрания и избранного им президента и правительства. Затем, по мере подготовки и принятия основных законов, вопрос о форме правления должен был получить окончательное разрешение. Предметом обсуждения в этой связи стали центральные вопросы всякой конституции: характер гарантий прав и свобод личности; федеративное или унитар-

ное устройство государства; организация законодательной власти (палаты парламента и референдумы) и, главное, место главы государства в политической системе.

Первый вопрос - декларация прав гражданина - выявил два различных подхода к его решению. Считая необходимым дать такой документ во вводной части основных законов, русские либеральные деятели опирались преимущественно на опыт конституционного строительства Франции, однако в нем четко разделяются два типа конституционных гарантий - негативные и позитивные. Дискуссия развернулась по вопросу о том, следует ли включать в российскую декларацию прав только традиционные политические права личности или также социальные (право на труд, землю, образование, страховку, медицинское обслуживание и т.д.). Столкновение двух позиций (соотносящихся с конституциями Франции 1789 и 1975 гг.) отражало реальный выбор между социальным государством и парламентской демократией. Другая проблема - соотношения унитарности и федерализма - была в принципе решена в пользу первого варианта. Исходя из того, что государство Российское "едино и нераздельно", авторы соответствующего проекта считали возможным отразить права регионов путем предоставления им прав "областной автономии". Этот статус не давал автономиям права издания местных законов, противоречащих законам центральной власти. Исключением из этого правила должна была стать только Финляндия, которая в составе государства "пользуется самостоятельностью на основаниях и в пределах, установленных законом о взаимных отношениях России и Финляндии", принятым Учредительным собранием. Таким образом, в этом вопросе была продолжена линия предшествующих кадетских конституционных проектов на сохранение унитарного государства. Само понятие федерации истолковывалось как предоставление областям известной автономии, но не более того. Третья принципиальная проблема - об организации законодательной власти - вызвала наибольшее число споров. Это объяснялось стремлением теоретиков конституционализма избежать двух опасностей - узурпации власти и неэффективности власти. С этой целью предполагалось создать (исходя из мирового опыта) максимум гарантий против узурпации власти как самой законодательной властью в лице Учредительного собрания или парламента, так и исполнительной властью и добиться в то же время сохранения действенной политической системы в кризисной ситуации. Центральным предметом дискуссии стала структура парламента - должен он быть двухпалатным или однопалатным, а также роли референдумов. Значительное число специалистов по публичному праву исходили из представления о неэффективности и отсталости двухпалатной системы, которая является не более как данью феодальной традиции. По их мнению значительно более эффективной была бы система однопалатного парламента, дополненного периодическими народными референдумами по важнейшим вопросам государственной жизни. Противники данной точки зрения убедительно показали опасность системы референдумов, ведущей к узурпации воли народа демагогами, а также необходимости верхней палаты как важнейшего корректирующего инструмента в партийной борьбе, основного гаранта законности. Кроме того, было указано, что верхняя палата могла бы (особенно в случае утверждения федеративного принципа) взять на себя функцию представительства от регионов, выразителя их интересов. Вопрос о прерогативах обеих палат и особенно второй

(абсолютное или суспензивное вето) оказался тесно связан с вопросом об эффективности всей политической системы и, в частности, исполнительной власти. Вопрос о форме правления и месте главы государства был оставлен открытым, однако разработка проблемы имела место в связи со статусом Временного правительства и его работы в переходный период. Об этом говорит подготовленный заранее конституционный документ - "Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании, а также проект формы издания законов при Учредительном собрании" (52). Согласно этому документу вся полнота исполнительной власти вверяется "временному президенту Российской республики". Он избирается Учредительным собранием посредством закрытой баллотировки и сохраняет свои полномочия до переизбрания таким же путем. Президент подобно конституционному монарху получает фактически судебный иммунитет, становится юридически безответственным, имея при этом всю полноту власти. Данная конструкция президентской власти очень напоминает ту, которая получила развитие в Веймарской конституции Германии, где всенародно избранный президент получал возможность действовать практически независимо от парламента в критической ситуации. С роспуском Учредительного собрания вопрос о демократической конституции был отложен на неопределенное время. Попытки ее разработки предпринимались, правда, и позднее, после установления большевистской диктатуры (53). Согласно косвенным свидетельствам одна из них стала основой так называемого "дела Таганцева": обсуждение проекта конституции инкриминировалось его участникам как политическое преступление.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ В ПЕРИОД ПЕРЕСТРОЙКИ

Переход от авторитарного режима однопартийной диктатуры к государству парламентской демократии современного западного типа, начавшийся в период Перестройки с 1985 г. и достигший кульминации с созывом Съезда народных депутатов в 1989 г., со всей определенностью поставил вопрос о перспективах будущего политического устройства страны. Поиск ответа на него шел особенно интенсивно в среде либеральной интеллигенции, выступившей с наиболее определенными политическими проектами. Наиболее важными из них стали конституционные проекты двух лидеров оппозиционного правозащитного движения - А.Д.Сахарова и А.И.Солженицына, которые в полной мере продолжают традиции двух основных направлений русской политической мысли в новейшее время. Сравнение двух проектов показывает их фундаментальное сходство в ответе на главный вопрос: будущее России видится авторам в построении демократического гражданского общества и правового государства, где права индивида по отношению к власти всемерно оговорены и защищены законом, исключается всякая дискриминация по национальному, социальному, экономическому признакам. Этот общий подход к решению проблемы является реализацией либерального воззрения на отношения общества и власти, продолжает традиции российской конституционной демократии. В то же время проекты существенно различаются в трактовке путей осуществления этого идеала и его политического оформления, представляя собой две линии отечественного либерализма (условно говоря, западническую и славянофильскую). Кроме того, оба проекта носят сильную печать авторской индивидуальности, влияния текущего момента и тех задач, которые решались в данный момент. Они написаны с

временным интервалом в год, имеют различную форму и практическое назначение.

Конституционный проект А.Д.Сахарова - "Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии" (54) - появился в переломный период 1 Съезда народных депутатов СССР, ознаменовавшего кризис власти правящей коммунистической партии. Главным его проявлением стал кризис легитимности.

Конституционный проект Сахарова выражает первый, начальный этап политической трансформации, когда партийно-государственный аппарат еще надеялся выйти из кризиса без радикальных реформ и утери реальной власти, а демократическая оппозиция считала возможным проведение этих реформ в рамках традиционных советских форм и легитимирующих принципов. Политический идеал Сахарова - социально ориентированное правовое федеративное многонациональное государство в форме советской республики. Его проект представляет собой попытку синтеза традиций западной политической демократии и оригинальных форм национально-государственного строительства, выработанных практикой советского периода.

Политическая система государства определяется прежде всего его федеративной структурой: Союз образуется путем добровольного вступления в него суверенных республик, приоритетным правом которых является "право на самоопределение". Союзный договор, заключаемый при этом, регулирует отношения центра и республик, определяя условия их вступления в Союз. Власть центра исчерпывается при этом осуществлением задач внешней политики и обороны страны, обеспечением единой финансовой системы. Напротив, прерогативы республик чрезвычайно обширны: они принимают свои конституции и выбирают правительства, обладают полной экономической самостоятельностью (и даже параллельной финансовой системой, правом международных экономических контактов), располагают независимой от центра системой правоохранительных органов и особыми республиканскими вооруженными силами, имеют государственный язык коренной национальности или нескольких из них, наконец, самостоятельно решают вопрос о выходе из Союза. Россия образует одну из республик Союза и, в свою очередь, подразделяется на четыре самостоятельных экономических района - Европейскую Россию, Урал, Западную Сибирь и Восточную Сибирь. Таким образом, принцип политической и экономической децентрализации проведен в конституции чрезвычайно последовательно. Можно, однако, констатировать, что Сахаров лишь довел до логического конца те идеи федерализма, которые и ранее постоянно присутствовали в русском конституционализме и впервые получили реализацию (хотя и чисто декларативную) в первой конституции СССР 1922 г. Как показала практика, Союзный договор Сахарова был последней попыткой сохранить целостность рассыпающегося государства, а промедление с его подписанием обернулось катастрофой 1991 г. (55). Несомненно, что всякая последующая попытка интеграции республик в целостное государство должна будет при условии ее осуществления правовым путем базироваться на идеях данного проекта.

Весьма специфический характер имеет организация политической власти. Центральное правительство организовано в соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Однако первая из них, законодательная, существенно отличается от западных парла-

ментов. В проекте конституции практически ничего не говорится о механизме взаимоотношения властей, порядке разрешения конфликта между ними, в частности, между Съездом и правительством, не регламентирована роль президентской власти в его разрешении, не показано, каким образом осуществляется местное управление. Выдвигая фактически президентскую республику в качестве формы политической организации, проект крайне ограничивал роль правительства и президента, делая их зависимыми от Съезда народных депутатов, представлявшего собой крайне неэффективный и консервативный орган общественного представительства. В условиях политического кризиса подобное решение проблемы президентской власти могло привести к вакууму власти. Однако проект сыграл существенную роль в разрушении системы однопартийного господства и ее трансформации в новую гражданскую политическую форму.

Другой важнейший конституционный проект эпохи Перестройки изложен в брошюре А.И.Солженицына "Как нам обустроить Россию", изданной в сентябре 1990 г. (56). Несмотря на то, что он оформлен скорее как политический трактат, чем как правовой документ, в его структуре присутствуют практически все основные компоненты основного закона.

В отличие от проекта Сахарова, имеющего неолиберальный характер, проект Солженицына имеет скорее неоконсервативную направленность. Сходства и противоречия этих двух магистральных идеологических тенденций современного мира проявляются в двух проектах особенно четко. Действительно, неолиберализм и неоконсерватизм в их современном западном понимании сходны в принятии таких основополагающих ценностей, как гражданское общество и правовое государство, а в центре их миросозерцания - защита неотъемлемых прав личности, сохранение которых выступает важнейшим нравственным императивом и критерием социального прогресса. Основное их различие заключается поэтому не в целях, а в методах и средствах их достижения: если либерализм отстаивает путь активного реформаторства - вмешательства государства в процесс перемен, невзирая на противодействие традиционалистски ориентированных сил, то консерватизм, напротив, в принципе исходит из нежелательности перемен, а в случае необходимости считает основным способом их осуществления эволюционную саморегуляцию общества, основанную на преемственности исторической традиции. Это соперничество двух идеологий, известное западным странам с нового времени, в послевоенной Европе нашло выражение в двух политических стратегиях - социально-ориентированном государстве всеобщего благоденствия и неоконсервативном курсе правительств западных стран последнего десятилетия, знаменующем отказ от государственного регулирования и поощрение индивидуальной активности во всех ее проявлениях. Противоречие двух стратегий, не столь ощутимое в современных западных странах, приобретает решающее значение в странах, где, как в России, отсутствует гражданское общество и речь идет об оптимальном пути его создания. Здесь центральной проблемой становится отношение к процессу модернизации и методам ее осуществления. Традиционное противостояние западников и славянофилов получает новый импульс. В этой перспективе лучше понятно принципиальное различие двух стратегий выхода из кризиса - неолиберальной модели Сахарова и неоконсервативной - Солженицына. Первый мыслитель отстаивает путь радикальных (фактически революционных) социально-

ориентированных реформ сверху, второй - путь постепенной эволюционной трансформации общества при минимальном участии государства; первый исходит из приоритета социальных проблем перед национальными, второй выступает за преимущественное внимание к национальному развитию; наконец, идеал первого находится в будущем, идеал второго - по существу в прошлом, представляя собой очевидную идеализацию дореволюционных порядков.

В этом контексте основные компоненты программы Солженицына могут быть интерпретированы как выражение целостного философского миросозерцания, которое представляет собой новейшую русскую модификацию современного неоконсерватизма. Поставив во главу угла приоритет национального возрождения, Солженицын предлагает свое решение национального вопроса.

Программа социально-политических реформ Солженицына, в отличие от той, которую предложил Сахаров, исходит не из централизованных реформ сверху, а из необходимости спонтанного органического развития снизу. В этом смысле спор двух мыслителей воспроизводит в новых условиях традиционную для России дилемму способов и цены модернизации, которая четко выступила начиная с реформ Петра Великого, а теоретическое обоснование получила еще в дискуссиях западников и славянофилов, марксистов и народников. Особенно остро она стояла, как было показано выше, в эпоху либеральных реформ XIX в., породив две программы конституционных реформ Чичерина и Кавелина. Если первый предлагал сразу ввести конституционные ограничения самодержавия, то второй видел в этом серьезную угрозу захвата всей власти помещиками, способными заблокировать проведение реформ. На этом основании он предлагал постепенный путь трансформации политической системы снизу, в рамках последовательного расширения земской системы местного самоуправления. Введение конституции становится при таком подходе не началом процесса перемен, а их завершением - увенчанием созданной системы гражданского общества, ее "крышей". Данная концепция, положенная в основу политической программы земского конституционализма, принимается Солженицыным и находит у него интерпретацию применительно к современным условиям. Идеал политического устройства России для него - сочетание сильной центральной власти и развитого местного самоуправления. Именно он открывает путь сотрудничества "централизованной бюрократии и общественных сил", ведет к установлению "делового взаимодействия администрации правительственной и администрации местных самоуправлений". Солженицын называет этот порядок "сочетанной системой" или, вслед за Д.Шиповым, - государственно-земским строем. В основе этого подхода лежит представление о возможности общественного контроля за бюрократией через систему местного и центрального самоуправления. Солженицын выступает с резкой критикой издержек представительной демократии, расчищающей дорогу политическим партиям и демагогам. Подобно Руссо он много говорит о непосредственной демократии, позволяющей выявить истинную Волю Народа, не обращая внимания на то, что этот миф никогда и нигде не был реализован на практике. Форме воплощения этой народной воли он уделяет особое внимание, рассматривая опыт Афин, швейцарских кантонов и советов. Причиной того, что она не реализовалась в России, он считает не сам принцип, а способ его воплоще-

ния в виде избирательной системы. Избирательная система по партийным спискам является главной опасностью для узурпации и искажения народной мудрости. Заменив ее системой прямых выборов в органы народного самоуправления, мы достигнем этой цели. Эта "демократия малых пространств" реализуется в земстве - местном, уездном, областном и всероссийском, формируемом на основе прямых и многоступенчатых выборов.

Фактически эта система мало чем отличается от системы советов, а потому легко заменяет соответствующие ее уровни. Не удивительно, что примерами такого рода "школы управления" являются разного рода "союзы трудящихся" и "шахтерские забастовочные комитеты". Венчающее всю эту систему Всеземское собрание есть поэтому не столько парламент, сколько орган представительства местных интересов. Исполнительная власть представлена президентом, избираемым народом из списка кандидатов, предлагаемых Всеземским собранием (чтобы "не растрачивать народные силы жгучей и пристрастной избирательной кампанией"). Глава государства сам назначает своего заместителя - вице-президента и совет министров, имеющий двойную ответственность, как перед ним, так и перед Всеземским собранием. В особо важных случаях допускаются плебисциты. Наряду с этим выдвигается идея этического контроля над властью, осуществляемого особой общенародной инстанцией по типу Земского собора в рамках традиции соборности, свойственной Московской Руси. Очевидна утопичность данного социально-политического проекта, исходящего из явной идеализации народной воли и непосредственной демократии, пусть даже под контролем особой высшей моральной инстанции. Можно констатировать переоценку роли земства в царской России, а тем более - в современных условиях, когда отсутствуют даже те минимальные социальные слои земской интеллигенции, которые обеспечивали функционирование земства дореволюционной эпохи. На практике данная модель может обернуться ростом центробежных тенденций, эгоизмом региональных элит и развитием коррупции на местах. Она ведет в то же время к апологии традиционных авторитарных представлений о власти.

Рост политической нестабильности, нашедший выражение в противостоянии законодательной и исполнительной власти в России 1992-1993 гг., с особой остротой поставил проблему новой конституции. Вначале споры вращались вокруг вопроса: переделывать ли существующую конституцию или создавать принципиально новую. Затем спор шел уже о том, какого типа новую конституцию нужно получить. Проект российского Основного закона бы создан Конституционной комиссией, образованной I Съездом народных депутатов. Возглавил ее с самого начала Б.Н.Ельцин, который представил проект V Съезду осенью 1991 г. Основные вехи конституционного процесса представлены экспертами в следующем виде: V Съезд принял проект к сведению; VI - одобрил его основные положения; VII - признал в основном осуществленной доработку проекта и определил, что в 1993 г. новой Конституции будет посвящен особый съезд; VIII - поручил Президенту России, Верховному Совету, Конституционной комиссии в трехмесячный срок согласовать между собой и направить на согласование субъектам Российской Федерации проект основных положений новой конституции (57). С ростом противостояния властей четко оформились две стратегии в конституционном вопросе- Верховного совета и Президента. Верховный совет отстаивал проект, разработанный Конституционной комиссией, поскольку в нем содержа-

лось обоснование и легитимация существующей политической системы, с одной стороны, и возможности для законного проведения процесса импичмента президенту, с другой. Президентская сторона, напротив, взяла курс на создание собственного конституционного проекта. Средством реализации данной стратегии стал созыв Конституционного совещания для завершения подготовки Конституции Российской Федерации. Сложный состав этого совещания и характер представленных на нем социально-политических групп (в основном центральная и местная бюрократия, представители партий и общественных движений) делали его решение в пользу президентской конституции достаточно предсказуемым. Верховный Совет также собрал совещание представителей субъектов Российской Федерации по учету предложений к проекту новой конституции. Фактически возникло два конкурирующих проекта конституции - парламентский и президентский, отражавшие ситуацию двоевластия в стране. Попытка согласования обоих проектов, предпринятая Конституционной комиссией, нашла выражение в новом посуществу проекте конституции, разосланном по регионам с соответствующим обоснованием. Это был проект Конституционной комиссии Верховного совета с учетом ряда положений президентского проекта. По центральным дискутируемым вопросам, однако, примирения достичь не удалось. К числу этих вопросов относились; конституционный статус субъектов федерации, порядок формирования верхней палаты, бюджетные полномочия. Главным из них являлся, однако, вопрос о власти - форме и структуре ее организации: порядок отношений парламента, правительства и президента, механизм роспуска законодательной ветви власти.

Осознание этого обстоятельства в ходе общеполитической дискуссии по проблеме конституционализма привело к появлению ряда альтернативных проектов, отличных как от парламентского, так и от президентского. Они были выдвинуты различными политическими силами к готовящемуся референдуму по конституции и содержат стратегии решения конституционного вопроса вообще и вопроса о президентской власти, в частности.

Наиболее разработанный альтернативный проект был выдвинут Российским движением демократических реформ (РДДР), активно участвовавшем в обсуждении всей концепции преобразований в России. Данное движение, объединяющее в основном либеральную интеллигенцию и просвещенную бюрократию, альянс которых сложился еще в начале Перестройки, усматривает свою цель в обеспечении стабильности курса реформ и их проведения в рамках права. Необходима, по мнению лидеров движения, специальная теоретическая разработка особой российской модели перехода к индустриальному обществу. Дело в том, что все существующие модели (ФРГ, Япония, Испания, Корея, Тайвань, шоковая терапия и т.д.) не применимы к специфическим условиям перехода от тоталитарного социализма к постиндустриальному обществу. Российская модель должна, следовательно, стать синтезом всех имеющихся применительно к этой ситуации. Важнейшим элементом данной стратегии реформ является стабильная власть. Фактически воспроизводится в новом виде известная российская модель модернизации с помощью реформ сверху. Примерами такой модернизации выступают реформы при переходе от феодализма к капитализму (1861-1881 гг.), НЭП и сталинская индустриализация. Устойчивость реформ, базой которых могла бы быть КПСС, не утвердилась. Создание однопартийной системы в рамках демокра-

тической системы (как в Германии Аденауэра или в Японии в лице либерально-демократической партии) не имеет перспектив. Военная диктатура (как в странах третьего мира) - неприемлема. Отсюда, единственно возможный курс - создание широкой коалиции как базы демократических реформ (58). Ее правовым выражением должна стать новая конституция. Отталкиваясь от парламентского проекта конституции, РДДР выступило с идеей создания нового, президентского, проекта. Путь к конституции виделся через Учредительное собрание, но когда эта идея была заблокирована (как Верховным советом, так и президентскими структурами), пришлось принять участие в Конституционном совещании. Для этого Движением был подготовлен новый вариант конституции, который, однако, не получил реализации. В программных документах РДДР находим достаточно четкую формулировку основных расхождений с президентским проектом (утвержденным затем в виде современной конституции). Это игнорирование проблемы децентрализации- расширения прав субъектов Федерации для ускорения проведения реформ; нечеткость отделения поста главы государства от поста главы правительства; неприемлемость организации верхней палаты, формируемой без выборов на 50% -из глав исполнительной власти (что воскрешает идею Советов, соединявших законодательные и исполнительные функции); отсутствие программного решения проблемы национально-территориальных структур (идея единого федеративного договора ставит их в неравные условия); нерешенность проблемы четвертой власти - системы информации (73).

Решение этих проблем предложено в альтернативном проекте конституции, разработанном С.С.Алексеевым и А.А.Собчаком при участии Ю.Х.Калмыкова и С.А.Хохлова по решению Политического совета· РДДР (59). В нем дан своеобразный синтез предшествующих конституционных проектов Сахарова и Солженицына, а также учтены итоги политической дискуссии последующего времени. Российское государство есть федеративная демократическая республика во главе с президентом, избираемым на всеобщих выборах. Повторяется известная формула русских либералов о всеобщем, тайном, прямом и равном избирательном праве (знаменитая четырехвостка). Подчеркнутое внимание в проекте уделяется правовым гарантиям общества перед лицом власти. С этой целью исчерпывающим образом характеризуются права и обязанности граждан. Устанавливается договорный принцип как основа государства (закрепляемый в Федеративном договоре). Учитывая растущую тенденцию к усилению авторитарных тенденций, авторы стремятся максимально полно ограничить власть по всем возможным параметрам. Вводится разработанная система сдержек и противовесов на всех уровнях - от местного управления до центрального. Подробно освящается механизм разделения властей.

Ограничив возможные претензии высшего законодательного органа на абсолютную власть, авторы проекта уделили существенное внимание другой опасности - чрезмерной президентской власти. Президент не является главой какой-либо одной ветви власти, хотя активно взаимодействует с каждой из них. Стремясь более четко, чем в президентском проекте, разграничить функции главы правительства и главы государства, авторы проекта не учли, однако, того обстоятельства, что президент, влияя на курс правительства (через его назначение), становится в то же время юридически безответственен за его действия. Тем самым его власть при внешнем ограничении фак-

тически возрастает. Подобно конституционному монарху он стоит над ветвями власти и координирует их взаимодействие. В связи с этим центральным вопросом оказываются законодательные полномочия президента в экстремальных обстоятельствах.

Важной особенностью проекта РДДР в отличие от президентского является создание независимых от государства органов местного (муниципального) самоуправления. В этом качестве выступают краевые, областные и районные земства, казачьи округа, управление в которых осуществляют избранные населением городские головы, мэры, казачьи атаманы, старшины, старосты сел и деревень. В то же время введение единой системы самоуправления ограничивается местным - муниципальным уровнем и не распространяется на все уровни управления, а вопрос о соотношении их с органами государственной власти прояснен недостаточно. Суммируя сказанное, можно констатировать, что данный проект, максимально ограничивая возможности злоупотребления властью, не решал главной задачи - создания той устойчивой и эффективной структуры власти, которая необходима для выхода из кризиса.

Иная стратегия решения конституционного вопроса была предложена правыми националистически ориентированными силами. В качестве примера рассмотрим проект конституции России, одобренный Высшим советом ЛДПР в апреле 1993 г. (60). Конечно, в данном случае следует иметь в виду тот факт, что конституция скорее камуфлирует реальные цели, чем раскрывает их. Данный проект, отличающийся краткостью и пренебрежением к юридической отделке, дает в то же время очень определенную характеристику проектируемого политического строя. Россия - унитарное государство, административно-территориальное деление которого никоим образом не связано с его национальным составом, государственным языком объявлен русский. По форме правления это - президентская республика, народовластие в которой осуществляется в двух формах - в виде референдума или избрания государственных органов по системе партийных списков или спискам персоналий, причем распределение мест между политическими партиями ведется по числу поданных за них голосов. Перед нами проект унитарного, жестко централизованного государства, где созданы все предпосылки для режима президентской диктатуры.

Сопоставляя два конституционных проекта от политических партий различной направленности, мы видим как принципиальные отличия, так и черты сходства. Различаются они несомненно общим представлением о сущности и задачах современного государства, сходство - состоит в апелляции к сильной власти президента, в одном случае напоминающего конституционного монарха, в другом - диктатора. Поэтому неудивительно, что представители обоих направлений приняли участие в Конституционном совещании Президента и в конечном счете поддержали разработанный им проект конституции.

Конституционный кризис был разрешен с помощью силы - переворота 3-4 октября 1993 г. в Москве. Положив конец существованию советской системы в стране, он создал, однако, проблему правового оформления новой политической власти. Его результаты были легитимированы референдумом по конституции 12 декабря 1993 г. Время, условия и порядок проведения референдума были определены победившей стороной. Он был назначен указом президента от 15 октября 1993 г., который утверждал также "Положение

о всенародном голосовании по проекту конституции Российской Федерации" (61). Принятие предложенного варианта конституции привело к созданию в России новой формы государственного устройства - президентской республики с четко выраженными авторитарными тенденциями власти (62). Вся система отношений властей, положения правительства и президента построены таким образом, что делают последнего решающим фактором политической системы. Можно сказать, что данная модель плебисцитарной президентской власти весьма напоминает конструкцию конституционной монархии в России или сильной президентской власти в Веймарской конституции, способной в экстремальных условиях вводить систему чрезвычайного положения. Во всех этих случаях политическая система эволюционировала в сторону мнимого конституционализма и бонапартизма.

Главным при определении оригинальности русского конституционализма является вопрос о его социальной функции. Социальная функция конституционализма вообще состоит в создании определенной правовой системы - правил и норм, регулирующих деятельность важнейших институтов политической системы. Нормальный конституционный процесс исходит из того, что эта система уже существует и задача состоит лишь в ее упорядочении, рационализации и повышении эффективности. Существенно отлична функция конституционализма в модернизирующемся обществе: старая, традиционная система уже неприемлема, а новая еще не создана. В этих условиях конституция является не столько фиксацией реального положения вещей, сколько программой желательных изменений. Фактически, конституция сама выступает как программа модернизации общества. В еще большей степени это относится к конституционным проектам, которые самим фактом своего появления свидетельствуют о неудовлетворенности существующим строем и намерении изменить его. Поэтому конституционные проекты в принципе служат мобилизующим фактором оппозиционных сил и в то же время формой легитимации их протеста. Исходя из этого может быть переосмыслен сам факт заимствования теми или иными группами соответствующих конституционных принципов, взятых из другой политической традиции. Его значение состоит в определении масштаба изменений, перспективы и целей движения, которое, однако, не обязательно приведет к тем же результатам. Появление конкурирующих конституционных проектов, имеющих различную политическую ориентацию, является для исследователя важнейшим указанием на раскол единой политической культуры общества в условиях кризиса, выход из которого видится различным социальным силам в различных стратегиях модернизации. Конституционные проекты (и их западные источники) являются поэтому основными вехами на этом пути.

В соответствии с этим возможен анализ эволюции содержательного характера проектов. Очевидно, что масштаб регулируемых отношений в них (при всем различии его в разных памятниках) непрерывно возрастает. Вначале это только права и привилегии правящего слоя по отношению к монарху. Затем - концепция самой монархической власти и ее места в обществе. Наконец, в наиболее развитом виде - это вся совокупность отношений общества и государства, прав и обязанностей граждан перед лицом власти, форма организации последней. Концепция прав человека, выработанная европейской политической мыслью, реализуется в конституционных проектах в соответствии с

тем, какую сферу политического регулирования они считают главной в существующих условиях - политические, социальные, национальные права. С расширением концепции прав человека возрастает и масштаб обязательств государства по отношению к личности. Переломным пунктом в развитии русского, как и западного конституционализма следует признать появление концепции индивидуальных прав личности, создающих основу гражданского общества и правового государства. В целостном виде эта концепция была реализована лишь в либеральных проектах начала XX в. Новая попытка их реализации принадлежит нашему времени. Центральное противоречие европейского конституционализма - соотношение политических и социальных прав - нашло в российских проектах особенно четкое выражение. Достижение их оптимального соотношения в ходе социально-политической модернизации является необходимым условием поступательного развития конституционного процесса в наши дни.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. МедушевскийА.Н. Утверждение абсолютизма в России. Сравнительное историческое исследование. М., 1994.

2. Различные редакции "Кондиций" см. в кн.: Памятники новой русской истории. Сборник исторических статей и материалов, изд. В. Кашпиревым. Спб., Типография Майкова, 1871. Т. Отд. П. С.1-16.

3. Подробнее см.: Корсаков Д.А. Воцарение императрицы Анны Иоанновны. Казань. Имп. Университет, 1880.

4. Ransel D.L. The Politics of Catherinian Russia. The Panin Party. New Haven, 1975. P.92

5. Тексты этих конституционных проектов см. в кн.: Шумигорский . Император Павел I. См.также: Безбородко А.А. Записка для составления законов Российских" // Русский Архив, 1873. Ш. 297-300.

6. Омельченко О.А. "Законная монархия" Екатерины П. Просвещенный абсолютизм в России. М.,1993. С.239-254.

7. Екатерина I I. Наказ. Спб., 1907.

8. Тарановский Ф.В. Политическая доктрина в наказе императрицы Екатерины П // Сборник статей по истории права, посвященный М.Ф. Владимирскому-Буданову. Киев, 1904. С. 44-86.

9. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762-1914. Париж,1980; История буржуазного конституционализма XIX в. М.,1986.

10. Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже ХУШ и XIX вв. Л., Наука, 1988. С.165.

11. Сперанский М.М. Проекты и записки. Подг. к печати А.И.Копанев и М.В. Кукушкина. Под ред. С.Н.Валка. М.-Л., Изд. АН СССР, 1961. С. 143- 221. См. также: План государственного преобразования графа М.М.Сперанского (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М., Изд. "Русской мысли", 1905.

12. Raeff M. Plans for Political Reform in Imperial Russia. 1730-1905. Columbia University. New Jersey, 1966; Мироненко С.В. Самодержавие и реформы.Политическая борьба в России в начале XIX в. М.,1989. С.30.

13. 13:Сперанский М.М. Проекты и записки. С. 227.

14. Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.-Л. Изд. АН СССР, 1957. С. 387.

15. Мироненко С.В. Указ. соч. С. 185.

16. Минаева Н.В. Правительственный конституционализм ц передовое общественное мнение России в начале XIX в. Саратов, 1982. С.196.

17. Сабенникова И.В. Сословно-представительные учреждения в программах декабристов // Сословно-представительные учреждения России (ХУШ-начало XX вв.). М. ИНИОН АН СССР, 1993. С. 52- 77.

18. Анализ основных редакций "Конституции" Н.М. Муравьева и ее источников дан в кн.: Дружинин Н.М. Избранные труды. Революционное движение в России в XIX в.М., Наука, 1985.

19. Русская Правда П.И. Пестеля и сочинения, ей предшествующие // Восстание Декабристов. Документы. Подг.к печати А.А.Покровский под ред. М.В.Нечкиной. М., Госполитиздат, 1958. Т. VII.

20. Пресняков А.Е. 14 декабря 1825 года. М.-Л., Госиздат, 1926. С. 41; Venturi F. Studies in free Russia. L., 1982.

21. Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. М., Изд. И.Д.Сытина, 1911. Т. V. (Очерки о крупнейших деятелях Реформы).

22. Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856 -1861. М., 1984. С. 97 и 117.

23. Указ.соч. С.184-185.

24. Семенов Н.П. Хроника, Т.П. С. 939.

25. Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л.,1978. С.15-16.

26. Всеподданнейшая записка статс-секретаря Валуева // Вестник права, 1905. Кн. 9. (Ноябрь.). С.225-233.

27. Там же. С. 228.

28. Там же. С. 229.

29. Проект нового Учреждения Государственного Совета // Вестник права, 1905. Кн.9. С. 235-270.

30. Медушевский А.Н. Конституционная монархия в Европе и России. Сравнительно-историческое исследование конституционных актов //ANNALI.Napoli, 1994. N.XI-XII. p.205-242.

31. Конституция графа Лорис-Меликова. Лондон, Фонд русской вольной прессы. Б.Г.;Второе дополненное издание этой брошюры: Берлин, 1904 г. Письма Лорис-Меликова изд: Освобождение, 1904, N. 25.

32. Литературу вопроса см.: Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880- х годов. М., 1964; Твардовская В.А. "Конституция" М.Т.Лорис-Меликова и Александр Ш // ANNALI. Napoli, 1994. N. XI-XII. P. 159-179.

33. Берманьский К. "Конституционные" проекты царствования Александра П // Вестник права. 1905. Кн. 9 (Ноябрь). С. 223-291.

34. Всеподданнейший доклад графа Лорис-Меликова от 11 апреля 1880 г. с резолюциями имп. Александра П // Былое. Специальный номер -"1 Марта 1881 г." Пг., Книга, 1918. N. 4-5 (32-33). Апрель-Май. С. 154-161.

35. Всеподданнейший доклад министра внутренних дел графа М.Т.Лорис-Меликова, от 28 января 1881 г.// Там же. С. 162-166.

36. Там же. С. 163.

37. Всеподданнейший доклад министра внутренних дел, графа М.Т.Лорис-Меликова от 12 апреля 1881 г. // Там же. С. 180-184.

38. Конституция графа Лорис-Меликова. Материалы для ее истории // Былое. 1918. С.134; Данное свидетельство взято из кн.: Leroy-Beaulieu. Lempire des Tsars et les Russes. Paris. T. II. P. 609-610.

39. Резолюция царя Александра Ш на доклад М.Т.Лорис-Меликова от 28 января 1881 г., содержащего программу реформ // Там же. С. 162.

40. Великие Реформы в России. 1856-1874. Под ред. Л.Г.Захаровой,Б.Эклофа, Дж. Бушнелла. М., МГУ, 1992. С. 41.

41. Шацилло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг. М., 1985.

42. РЦХИДНИ. Ф. 279 (Фонд П.Б.Струве и журнала "Освобождение"). Оп. 2. Д. 224. Проекты конституции Союза Освобождения. Проект Геллерта. ЛЛ. 109-112.

43. Проект Основного закона Российской империи. Разработан комиссией бюро Общеземских съездов. Paris, Societe Nouvelle de Librairie et d Edition, 1905. Позднее перепечатан в кн.: Конституционное государство. Сб.ст. под ред. И.В.Гессена и А.И.Каминки. Спб., Общественная польза,1905. Изд. 2. С. 527-551.

44. Проект Основного Закона Российской империи, измененный Земским бюро // Конституционное государство. Спб., 1905. С. 552-574.

45. Кокошкин Ф.Ф. Муромцев и земские съезды // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911. с

46. Медушевский А.Н. Русские правоведы // Мир источниковедения. М., 1994.

47. Подробнее о разработке и содержании Основных законов см.: Медушевский А.Н. Конституционная монархия в России // Вопросы истории. 1994. N. 8.

48. Программа Конституционно-демократической партии // Право. 1905, N. 41 (Вторник 25 октября). С. 3424 -3432.

49. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А.Муромцева // С.А.Муромцев. М., 1911. С. 384-406.

50. Программа Конституционно-Демократической партии или Партии Народной Свободы // Сборник Российских политических программ. 1917 - 1955. Посев, 1989. С. 20-22.

51. Заключение Юридического совещания о порядке открытия Учредительного собрания и юридическом положении после его открытия Временного правительства // Учредительное собрание. Россия 1918. Стенограмма и другие документы. М.,Недра, 1991. С.23-24.

52. Проект закона об организации временной исполнительной власти // Там же. С.30-31.

53. Свидетельство об этом: Сорокин П.А. Дальняя дорога. Автобиография. М., Терра, 1992. С. 137 (О расстреле проф. Лазаревского "за разработку проекта нового избирательного закона").

54. Сахаров А.Д. Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии. Проект // А.Д.Сахаров. Тревога и надежда. М.,1991. С. 266-276.

55. Сахаров А.Д. Декрет о власти (9 июня 1989 г.) // Там же. С.262-266. Обоснование этого тезиса см. уже в первом крупном политическом труде ученого: Сахаров А.Д. Размышления о прогрессе,мирном сосуществовании и интеллектуальной свободе // Там же. С. 11-85.

56. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. М., Комсомольская правда,1990.

57. Коломиец В.,Улюкаев А.,Шкаратан О. Новая власть в новой России. М.,1994. С. 133-134.

58. Российское движение демократических реформ. II Съезд. Материалы и документы. М., 1994.

59. РДДР. Конституция Российской Федерации. Проект (Альтернативный вариант). М., Новости, 1992, 47 С.

60. ЛДПР. Конституция России (Проект). М., 1993.

61. Указ Президента РФ от 15 октября 1993 г. N. 1633- "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации".

62. Конституция Российской Федерации. М., 1993.