

О ЮРИДИЧЕСКОМ ЗНАЧЕНИИ ПРЕАМБУЛЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

© 2008 г. Ю. А. Дмитриев¹

Несмотря на все имеющиеся и неоднократно отмеченные многими учеными и политиками недостатки, Конституция Российской Федерации 1993 г. – выдающийся юридический документ современной эпохи. Фактически это – первый в нашей стране реально “работающий” Основной Закон. Предшествующие были лишь ширмой, прикрывающей произвол власти и политики. В этой связи к данному нормативно-правовому акту предъявляются более высокие требования с точки зрения формы и содержания.

К сожалению, даже в различного рода комментариях Основного Закона незаслуженно мало внимания уделяется анализу содержания и юридического значения преамбулы Конституции. Очевидно, это следствие доминирующей в отечественной правовой теории позиции, что преамбула Конституции не имеет юридического значения², но является лишь политическим документом, разъясняющим существо Основного Закона. Не отрицая в целом этой позиции, попробуем рассмотреть данный вопрос по существу.

Во-первых, зарубежный опыт конституционно-го строительства дает нам примеры иных подходов к оценке роли и значения преамбулы Конституции. Как известно, Конституция Франции 1946 г. в своей преамбуле содержала перечень основных прав и свобод и, как справедливо отмечает А.Н. Пилипенко, “заслуга Конституционного совета (Французской Республики. – Ю.Д.) состоит в том, что своими решениями он включил в конституционное право права и свободы, зафиксированные в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. и преамбуле Конституции 1946 г.”³.

Во-вторых, хотя это далеко не первая в истории России Конституция, имеющая в своем тексте преамбулу⁴, ее содержание имеет ряд суще-

ственных смысловых отличий по сравнению с ее предшественницами 1977 и 1978 гг. Даже последняя редакция преамбулы от 15 декабря 1990 г.⁵ прежней Конституции РСФСР 1978 г. содержит положения, которые можно рассматривать как переходные от социалистического Основного Закона к демократическому. В этой связи представляется необходимым более подробно рассмотреть содержание преамбулы ныне действующей Конституции России и выявить эти существенные ее отличия.

Очевидно, авторы преамбулы учли, что действующая Конституция – это первый после воссоздания суверенного Российского государства Основной Закон, поэтому закрепили в ней ряд политических принципов, на которых основывалась новая российская государственность. Прежде всего – это категория “многонациональный российский народ”, что стало существенным шагом вперед по сравнению с концепцией советского государственного права, стоявшего на позиции обоснования стирания национальных различий и формирования новой исторической общности “советский народ”. Как известно, исторически Россия (еще на стадии формирования централизованного государства) складывалась как союз народов, на тех или иных основаниях (от добровольного вхождения до присоединения силой) вошедших в состав огромного евразийского государства. Результат этого процесса авторы преамбулы выразили тактичной фразой “соединенные общей судьбой на своей земле”. Юридически, на наш взгляд, эта формула означает: Российская Федерация осознает себя в границах, сложившихся после распада Советского Союза, не претендует на иные территории, занимаемые другими народами бывшего СССР, но и не намерена отдавать какие-либо из исконно принадлежащих ей территорий. На этой концепции основан процесс демаркации и делимитации государственных границ с бывшими республиками СССР, отказ от территориальных претензий к ним, даже если они основаны на волеизъявлении части их населения (жители Крыма), а также жесткая позиция в вопросах территориальных претензий к России со стороны иных государств (например, спор о Южных Курилах).

¹ Проректор Международной академии предпринимательства, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования, заслуженный деятель науки РФ.

² Подобное мнение, например, высказывает В.Е. Чиркин (см.: Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорникова. М., 2001. С. 823).

³ Конституция Французской Республики. Вступительная статья // Конституции государств Европы. Т. 3. М., 2001. С. 404.

⁴ См.: Конституция СССР 1977 г.; Конституция РСФСР 1978 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) союзных советских социалистических республик. М., 1985. С. 5–7, 53–54.

⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

Продолжая рассуждения вокруг категории “многонациональный народ”, следует заметить, что преамбула не лишает отдельные нации и народности, входящие в эту общность, самостоятельности. Наоборот, в ней подчеркнута неизменность следования принципам равноправия и самоопределения народов. При этом самоопределение понимается в более узком смысле, чем в свое время большевиками во главе с В.И. Лениным, провозгласившими принцип “самоопределения вплоть до отделения” (но постоянно нарушавшими его). Юридически это означает, что преамбула не наделяет входящие в состав России субъекты Федерации правом сепарации.

Следующая новелла преамбулы нацелена на формирование у народов России чувства патриотизма, любви и уважения к Отечеству. В решении этой задачи авторы выбрали, на наш взгляд, оптимальный путь – обращение к отечественной истории и памяти предков. Действительно, на историю России повлияли многие факторы: борьба с врагами, трудные климатические условия, эпидемии, православие и многие другие обстоятельства, способствующие объединению людей в единую историческую общность, многонациональный народ. При этом из всего многообразия отечественной истории авторы преамбулы выбирают наиболее позитивную ее часть – “веру в добро и справедливость”. На наш взгляд, этот пассаж в наибольшей степени характеризует преамбулу не как юридический, но как политический документ, ибо право не может утверждать ни добро, ни справедливость. Оно выполняет иные социальные функции. Не зря же известный русский историк С.М. Соловьев называл право “узаконенной несправедливостью”.

Наряду с этими политическими вопросами преамбула решает очень важный юридический вопрос государственного суверенитета России. Как известно, ранее этот вопрос решался в России исключительно через односторонние волевые решения узкой группы лиц, отчасти носящие признаки государственного переворота. Прежде всего – это Октябрьская революция 1917 г., повлекшая за собой, с одной стороны, распад бывшей Российской Империи, с другой – провозглашение суверенитета РСФСР Конституцией 1918 г., своеобразие которой состоит в том числе и в том, что сам термин “суверенитет” в ней отсутствует. Он заменен понятием “Республика Советов, созданная на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик”⁶. Сам термин “суверенитет” в отношении России и иных союзных республик СССР появляется, как это ни парадоксально, в Консти-

туции СССР 1924 г.⁷, когда эти республики его фактически лишились в результате добровольного вхождения в состав нового государства. Затем наступает длительный период, в ходе которого советские государствоведы обосновывают учения о двойном суверенитете (СССР и республик в его составе) и двойном федерализме (РСФСР в составе СССР). Не вдаваясь в анализ этих концепций, отметим, что конец этому периоду был положен 12 июня 1990 г. очередным односторонним волеизъявлением I Съезда народных депутатов РСФСР, принявшим Декларацию о государственном суверенитете РСФСР⁸. Чуть позже в преамбулу измененной Конституции РСФСР 1978 г. вносится норма о том, что Съезд народных депутатов “подтверждает государственный суверенитет Российской Федерации – России на всей ее территории”. Попутно отметим, что принятие этой Декларации в значительной мере ускорило распад СССР, но вместе с тем Россия обрела реальный, а не формальный государственный суверенитет в юридическом смысле этого понятия.

Очевидно, авторы Конституции РФ 1993 г. осознавали юридическую некорректность самого факта распада СССР и последовавших за ним событий октября 1993 г., порожденных изданием Указа Президента России “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 г.⁹ Поэтому в преамбуле появилась фраза “возрождая суверенную государственность России”. По мысли авторов, это должна быть новая государственность – на демократической основе. На наш взгляд, за всю многовековую историю Россия лишь очень короткий период существовала как демократическое государство: с февраля по октябрь 1917 г., когда действовала реальная многопартийность, свобода слова и выборы на альтернативной основе. Перечисленные демократические начала данного периода так и не были закреплены конституционно. Преамбула Конституции РФ 1993 г. впервые сделала это реально, без каких-либо оговорок в виде “социалистической”, “классовой”, “народной” или какой-либо иной демократии. По нашему мнению, именно упоминание о возрождении суверенной государственности и незыблемости демократических основ России является самой важной содержательной частью преамбулы. Во-первых, очевидно, именно стремление легитимировать государственный суверенитет России в новых условиях подвигло политическое руководство страны на столь рискованный шаг, как проведе-

⁷ См.: Глава 2. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924.

⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

⁶ См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. N 51. Ст. 582.

ние первого в истории страны императивного референдума. Во-вторых, объявление демократических основ незыблемыми означает, что в последующем (при принятии новых конституций России) отступление от принципов демократии объявляется недопустимым.

Атрибутивной частью новой российской государственности стало утверждение в преамбуле прав и свобод человека, гражданского мира и согласия. Здесь также налицо сочетание юридических и политических начал. Что касается прав и свобод человека, то это положение преамбулы получает развитие в главе “Основы конституционного строя”, ст. 2 которой является ярким проявлением либеральной концепции прав человека. В конструкции данной статьи использован ряд понятий, ранее не известных отечественному конституционному строительству и заимствованных из иных отраслей права.

Что касается объявления прав человека высшей ценностью, то с точки зрения концепции баланса интересов человека, общества и государства – это весьма рискованная юридическая конструкция. По сути, Конституция провозглашает абсолютную ценность частного интереса над публичным, оставляя государству роль “ночного сторожа” в духе либеральных концепций XVII–XIX вв. Возможно, на этапе принятия Конституции РФ 1993 г. общество испытывало жгучую потребность в абсолютизации прав человека как альтернативы историческому пути, пройденному Россией. Но, как подтверждает опыт 15-летнего действия Конституции, такая юридическая конструкция оказалась нежизнеспособной. Поэтому ей скорее место не в самом тексте Конституции, а в преамбуле.

Что же касается конкретных правомочий, направленных на реализацию прав человека и закрепленных в ст. 2, то они вполне применимы и реализуемы. Так, признание прав человека означает согласие с принципами естественно-правовой теории, согласно которой права человека не октроируются ему государством или обществом, но принадлежат от рождения. Следовательно, они требуют уважительного отношения к ним и закрепления в последующих нормах Конституции и иных нормативно-правовых актах. Под соблюдением понимается исполнение тех прав человека, которые закреплены Конституцией и законом. И наконец, защита – это недопущение нарушения в будущем (своеобразная превенция), пресечение длящегося правонарушения, наказание лица, в прошлом нарушившего данное право, и восстановление нарушенного интереса потерпевшего. Необходимо отметить, что данная статья носит абсолютный, безальтернативный характер, не содержит бланкетных и отсылочных норм, имеет согласно ч. 2 ст. 16 Конституции при-

оритет над всеми остальными нормами Основного Закона, а согласно ч. 1 ст. 15 того же акта имеет прямое действие и применяется на всей территории России.

С одной стороны, такая конструкция конституционной нормы юридически не позволяет ограничить порядок, сроки и условия ее действия какими-либо иными нормативно-правовыми актами, с другой – Конституция не может исчерпывающим образом определить порядок реализации любого права человека. Это – задача конкретного закона. Такой подход к закреплению общей концепции защиты прав и свобод человека в Конституции страны представляется неэффективным. Возможно, он был необходим на этапе действия либеральной концепции прав человека, чтобы сформировать уважительное отношение к ним. А на следующем, демократическом этапе конституционного развития необходимо реализовать более устойчивую конституционную модель прав человека.

В этой связи, возвращаясь к анализу положений преамбулы Конституции РФ 1993 г., необходимо сравнить ее с преамбулой прежней Конституции в ред. от 15 декабря 1990 г. Как известно, в ней речь шла о “решимости создать в России демократическое правовое государство”, т.е. о некоем будущем состоянии российской государственности. Что же касается действующей Конституции, то в ней Россия провозглашается как уже фактически существующее демократическое правовое государство, причем это устанавливается не преамбулой, чьи положения сомнительны с точки зрения их юридического значения, а в самом тексте Конституции (ст. 1), нормой, юридическая сила которой не подвергается сомнению. Получается, что за три года после принятия прежней редакции Основного Закона, на которые к тому же пришелся распад СССР, попытка государственного переворота (ГКЧП) и сомнительный с точки зрения законности роспуск парламента и отмена действия Основного Закона, в России было построено демократическое правовое государство. На наш взгляд, перенесение указанных норм из текста преамбулы в сам текст Основного Закона было преждевременным. Единственным обоснованным итогом этого периода развития стало провозглашение в преамбуле гражданского мира и согласия.

И наконец, о последней, завершающей части преамбулы, определившей порядок принятия Конституции. Как известно, мировой опыт знает несколько способов принятия основных законов. С этих позиций они делятся на октроированные, принятые парламентом или учредительным собранием, и так называемые “народные”, т.е. принятые в ходе всенародного референдума. Порази-

тельно, но за короткую историю конституционного развития Россия испробовала все перечисленные способы легитимации конституций. Отметим некоторые особенности конституционного референдума 12 декабря 1993 г. Назначен он был Указом Президента России Б.Н. Ельциным “О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации” от 15 октября 1993 г. (т.е. менее чем за два месяца до даты проведения). Любопытно, что Указ не только не содержит указания на дату вступления Конституции в силу, но даже не обязывает Президента подписать и обнародовать ее¹⁰ как любой другой закон в порядке, установленном самой Конституцией. Видимо, инициаторы конституционного референдума не были уверены в успехе и в случае отрицательного исхода готовили какую-то иную процедуру легитимации проекта. Сам проект Конституции был опубликован в “Российской газете” за 40 дней до голосования, что исключало возможность какого-либо его обсуждения и исправления¹¹. Наконец, голосование по проекту сопровождалось выборами первых составов депутатов Государственной Думы и Совета Федерации. Юридически эти органы еще не существовали, но сам факт выдвижения кандидатов гарантировал более высокий процент явки граждан на референдум по проекту Конституции. Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 20 декабря 1993 г. референдум признан состоявшимся, а Конституция – принятой¹².

¹⁰ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995.

¹¹ Объективности ради отметим, что принятию Верховным Советом СССР Конституции 1977 г. предшествовало всенародное обсуждение ее проекта и внесение весьма существенных поправок.

¹² См.: Бюллетень Центральной избирательной комиссии РФ. 1993. № 10. С. 4–5.

25 декабря 1993 г. окончательный текст Конституции был опубликован в “Российской газете”¹³. С этой даты Конституция России считается действующей, но нет ни одного юридического документа, который объявил бы об этом официально, кроме самой Конституции. Поэтому, по нашему мнению, положение преамбулы – “Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем Конституцию Российской Федерации” и есть юридический акт, объявляющий Конституцию действующей. В этом и заключается основной юридический смысл преамбулы.

Более того, несмотря на то что сам Основной Закон предусматривает различные способы внесения поправок в действующую Конституцию и даже принятие новой (ст. 135–136), очевидно, что в случае внесения поправок иным способом, не предусматривающим всенародное голосование, их юридическая сила будет существенно ниже основного текста. Также необходимо отметить, что в процитированной фразе преамбулы отсутствует важная с юридической точки зрения фраза “принимаем настоящую Конституцию России”, что может толковаться как необходимость принятия всех последующих Основных Законов страны только путем всенародного голосования.

Что же касается юридической силы иных положений преамбулы, рассмотренных выше, то косвенным подтверждением этого факта являются многочисленные решения Конституционного Суда РФ, опирающиеся на их содержание и не делающие различий между ними и нормами основного текста Конституции¹⁴.

¹³ Правда, он до сих пор не опубликован в “Собрании законодательства РФ” или ином официальном издании, предполагающем длительное хранение.

¹⁴ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.