

Основной закон для завтрашней России

Стенограмма Круглого стола

13.03.2012

Наше общество все больше убеждается в том, что действующая Конституция РФ страдает рядом фундаментальных недостатков и фактически тормозит назревшие политические преобразования. Более того, как это ни парадоксально, именно Конституция нередко препятствует реализации закрепленных в ней самой демократических норм.

Каким же должен быть Основной закон современного российского государства? Один из ответов предложила группа ученых-юристов и студентов, сформировавшаяся в Высшей школе экономики. Этот научный коллектив разработал **проект новой Конституции России**. Документ стал предметом обсуждения на очередном Круглом столе в Фонде «Либеральная миссия».

О содержании проекта рассказал руководитель группы **Михаил Краснов**.

В дискуссии приняли участие **Татьяна Васильева, Светлана Васильева, Андрей Зубов, Тамара Морщакова, Александр Музыкантский, Александр Оболонский, Николай Розов, Виктор Шейнис** и другие эксперты.

Вел Круглый стол вице-президент «Либеральной миссии» **Игорь Клямкин**.

Игорь КЛЯМКИН:

Добрый вечер, коллеги. Сегодня возможность встретиться нам предоставили Михаил Александрович Краснов и Светлана Викторовна Васильева. Вместе со своими молодыми коллегами они несколько месяцев, почти год работали над проектом новой Конституции; он размещен на нашем сайте, и вы могли с ним предварительно ознакомиться. Я поздравляю всех авторов проекта с завершением работы, а его руководителей еще и с педагогической удачей: им удалось вовлечь в реализацию своего замысла студентов и поддерживать их интерес на протяжении длительного времени. Это **Александр Горский, Николай Телеснин, Антон Воробьев, Станислав Жигалов и Евгений Белеевский**, которых я с удовольствием вам представляю.

Сегодня нам предстоит представленный проект обсудить. Сразу же хочу сказать, что ни о чем, кроме его содержания, мы говорить не будем. Мы не будем говорить о том, своевременно изменять сейчас Конституцию или несвоевременно, возможно оно в принципе или невозможно, надо ли добиваться рассмотрения этого вопроса нынешней Думой или надо ждать созыва новой, состав которой будет, быть может, в большей степени соответствовать политическим настроениям в обществе. Все это, безусловно, важно, но прямого отношения к представленному тексту не имеет. Я знаю, что в аудитории есть люди, которых именно перечисленные мной темы интересуют в первую очередь. Это, прежде всего, Евгений Григорьевич Ясин и Виктор Леонидович Шейнис. И именно их я заранее прошу оставаться в тематических границах обозначенной мной повестки дня.

Соотносится ли как-то вопрос об изменении Конституции с сегодняшней политической реальностью? Думаю, что соотносится. Будучи стратегическим, он одновременно имеет и актуальное измерение. Актуальность его в том, что в последнее время отношение общества к этому вопросу радикально изменилось. Еще четыре-пять месяцев назад он интересовал, в лучшем случае, несколько десятков человек, которые пытались привлечь к нему общественное внимание, но на их выступления в СМИ никакой реакции не было. События, последовавшие за декабрьскими выборами в Государственную думу, принципиально изменили ситуацию. Какое-то время тема конституционной реформы была даже одной из главных в Интернете. Обсуждаются различные варианты такой реформы, но не на уровне конкретных проектов, а на уровне самых общих ориентиров, касающихся, прежде всего, изменения формы правления. Думаю, что проектная инициатива Михаила Краснова и его соавторов может придать дискуссии новое качество.

Мы должны исходить из того, что нынешняя конституционная конструкция нежизнеспособна, и что рано или поздно вопрос о конституционной реформе окажется в политической повестке дня. И к этому нужно быть готовыми. Проект группы Краснова – не первый и, насколько уже можно судить, не последний. Несколько лет назад появился проект питерских «яблочников», в котором предлагается переход от президентской формы правления к парламентской. Есть наработки у российских национал-демократов, отстаивающих идею русского национального государства. А недавно создан Конституционный Совет при КПРФ во главе с Болдыревым и Бабуриным, которые тоже работают над проектом новой Конституции. На этом фоне инициатива Михаила Александровича Краснова и его

коллег выглядит весьма своевременной. То, что они предлагают, существенно отличается от того, что предлагалось до них, и я почти уверен, что нам предстоит сегодня содержательная дискуссия.

Работать мы будем следующим образом. Сначала выступит Михаил Александрович. Он расскажет об основных идеях проекта и отреагирует на замечания, которые уже были высказаны в ходе обсуждения этого проекта на сайте «Либеральной миссии». Потом я предоставлю слово экспертам, которые по нашей просьбе специально готовились к сегодняшнему обсуждению. А затем возможность высказаться получат все, кому по данной теме есть, что сказать. Разумеется, такая возможность будет и у всех авторов проекта, которые пожелают отреагировать на высказанные замечания и предложения.

Прошу вас, Михаил Александрович, вам слово.

Михаил КРАСНОВ (профессор НИУ ВШЭ):

**«Наш проект новой Конституции – это не только
какие-то умозрительные модели, но и наш ответ на те явления,
которые мы наблюдаем в реальной российской жизни»**

Прежде всего, я хочу дополнить список авторов проекта, который огласил Игорь Моисеевич. Он назвал тех, кто работал от начала до конца. Но активное участие в проекте принимали также **Стас Гуревский, Александра Миндрин, Юлия Полетаева, Надежда Романова и Анжелика Сахипгареева**. Другие участники указаны в пояснительной записке, которая опубликована на сайте Фонда «Либеральная миссия». Я считаю, что эти люди – золотые мозги России. Или, как минимум, золотые мозги Высшей школы экономики. Все они не только красивые, но еще и умные. Естественно, я не могу не сказать и о соруководителе проекта – доценте нашей кафедры конституционного и муниципального права **Светлане Викторовне Васильевой**.

Зачем нам понадобилось разрабатывать этот проект? Частично об этом сказано в пояснительной записке. Хотя Игорь Моисеевич и говорит, что конституционная реформа уже востребована обществом...

Игорь КЛЯМКИН:

Частью общества.

Михаил КРАСНОВ:

Пусть так. Но мы, когда год назад начинали, исходили, в основном, не из факта востребованности.

Первая задача проекта был в том, чтобы мы все (и, прежде всего, наши студенты) учились генерировать идеи и при этом оформлять их нормальным юридическим языком (в общепринятой юридической технике). Попутно замечу, что общая стилистика проекта не отличается от юридическо-технической стилистики нынешней Конституции. Это мы делали сознательно, чтобы показать, что, хотя мы и пишем проект новой Конституции, все же не хотим нарушать преемственность, отрываться от Конституции существующей.

Вторая немаловажная задача заключалась в том, чтобы предложить какие-то свои идеи «городу и миру», обществу. Наверняка те, кто прочитал или пробежал текст, увидели, что в проекте есть много радикальных идей. Мы сознавали, что они могут вызвать отторжение. Но это тоже результат. Значит, общество какие-то идеи не принимает. К тому же сами знаете, что бывает с новой идеей. Сначала – «какая-то чушь», потом – «в этом что-то есть» и, наконец, «кто же этого не знает».

Я не буду пересказывать содержание проекта, потому что он опубликован на сайте «Либеральной миссии». А предоставленным мне временем воспользуюсь для того, чтобы ответить на критические замечания, уже прозвучавшие в ходе обсуждения на сайте. По крайней мере, на те из них, которые представляются мне заслуживающими внимания.

Начну, однако, с того, что сказал недавно председатель Конституционного суда Валерий Зорькин. Не знаю, имел ли он в виду этот проект или вообще разговоры об изменении Конституции, но он сказал, что «никакая Конституция не даст счастья». Абсолютно верно: Конституция не для счастья пишется, а, грубо говоря, чтобы несчастья не было. К этому тезису очень подходит четверостишие Игоря Губермана:

Не в силах никакая конституция

Устроить отношения и дела,

Чтоб разума и духа проституция

Постыдной и невыгодной была.

Действительно, куда ж мы денемся от существующих патриархальных стереотипов, традиций, привычек? Но ведь их надо как-то менять. А как сделать это без соответствующих институтов? Да, мы не рассматривали этот проект как «письмо счастья». Наша задача была не в том, чтобы «создать рай», а в том, чтобы, фигурально выражаясь, воспрепятствовать, в меру сил, «погружению в ад». Про ад, наверное, преувеличение, но погружение в болото сегодня очевидно. О такого рода задачах хорошо сказал в свое время Карл Поппер: «Не существует институциональных средств, позволяющих сделать человека счастливым», можно лишь стремиться к тому, «чтобы его избавили от несчастий, которые человечество способно предотвратить».

Об изменении Конституции тот же Зорькин говорит: «Нужно менять, когда невозможно не менять». Покойный Виктор Степанович Черномырдин, Царство ему Небесное, по аналогичному поводу выразился еще изящнее: «Не надо чесать, если не чешется». Есть на сей счет и довольно ехидный комментарий на сайте «Либеральной миссии». Но кто нам скажет, когда именно уже невозможно не менять? И главное: когда мы достигнем момента, при котором уже невозможно не менять, ситуация, скорее всего, будет меняться уже революционным путем. Оно нам надо?

Во Франции, между прочим, с 1791 года действует уже семнадцатая по счету конституция. Да, меняют ее там, действительно, когда нужно. А нужно тогда, когда существующая конституция превращается в тормоз развития. И тогда вопрос в том, есть ли кому на это «нужно» ответить. Вот, скажем, конституция французской Четвертой республики с ее парламентской формой правления показалась де Голлю слабой, не способной справиться с серьезным кризисом, и он инициировал принятие новой. В конце концов, конституция не памятник, чтобы ей цветы раз в год приносить. Это не значит, что она должна быть неустойчивой. Но конституция становится устойчивой только тогда, когда является плодом компромисса. Поэтому еще одной из наших задач было, если уж говорить о практической стороне дела, внести хоть какой-то вклад в достижение такого компромисса, если в обществе созреет все же мысль о необходимости новой Конституции.

В своем проекте мы, можно сказать, попытались познакомить общество с определенной философией развития государственности. С тем, каким именно мы видим регулирование основных общественных отношений, учитывая, в том числе, и изменчивость сознания под влиянием меняющихся жизненных обстоятельств.

Регулирующие институты не должны от этого отставать, они тоже должны меняться – с тем, чтобы влиять на этот процесс эволюции сознания. При сохранении же существующего регулирования возникает опасность, что стихийно меняющееся сознание спровоцирует революционное изменение «правил игры». И как они в таком случае изменятся, никто предсказать не в состоянии.

Жесткую критику вызвали положения проекта, связанные, так сказать, с его методологической основой. Я даже не ожидал, что будет такой сильный эмоциональный всплеск секуляризма. Один критик написал в комментарии к проекту: «Я дочитал до половины преамбулы и бросил. Потому что как только я дошел до слов, что человек создан по образу и подобию Божию, для меня этот проект перестал существовать». Что можно сказать по данному поводу? Не открывать же диспут на тему: есть Бог или нет Бога?!

Почему в нашем проекте есть упоминание о Боге? Да потому как раз, что именно на этом выстраивается центральная идея, являющаяся квинтэссенцией всего проекта, – идея неотъемлемого человеческого достоинства. Рискую съесть время, мне отведенное, но все-таки приведу слова известного русского философа Б. Вышеславцева: «Материализм Маркса обращается у него в презрение к людям. Да и почему, в самом деле, благоговеть перед потомками обезьяны? [...] Почему Маркс держался за свой материализм, атеизм, детерминизм и старался не заметить явной несовместимости такого мирозерцания с каким-либо морализированием, в частности, с осуждением "эксплуатации"? А потому, что атеистический материализм дает полную свободу не стесняться в средствах, когда дело идет о захвате власти, о диктатуре над пролетариатом, которая необходима революционному "вождю"».

Больше на этом останавливаться не буду, отдавая себе отчет в том, что переубедить оппонентов вряд ли смогу.

По-разному оценивается в комментариях и предлагаемая в проекте степень детализации регулирования. Но тут тоже трудно всем угодить, потому что одни комментаторы обвиняют в отступлении от идеи минимализма конституционных норм, а другие – в том, что не сказано о том-то и том-то. Конституционалисты, сидящие здесь, знают, что конституции в мире весьма разные. Бывают краткие (вроде американской), а бывают очень большие и подробные (вроде индийской или тайландской). Мы пошли по второму пути.

Почему мы сделали довольно подробный проект? Чтобы не потерялись какие-то идеи относительно решения обозначившихся в жизни проблем. Разумеется, идеи эти можно перенести в текущее законодательство. Но есть риск, что при их отсутствии в Основном Законе они могут не реализоваться вообще. Ведь что такое «разработка проекта Конституции»? Венгерский конституционалист Андраш Шайо (он сейчас судья Европейского суда по правам человека от Венгрии) сказал, что Конституция является «отражением наших страхов». Вот и наш проект – это не только какие-то умозрительные модели, которые у нас в головах сидят, но и наш ответ на те явления, которые мы наблюдаем в реальной российской жизни. Поэтому мы подробно написали, например, о том, как, на наш взгляд, должна конституционно регулироваться свобода митингов, шествий и демонстраций. Есть в тексте и много других подробно регулируемых вещей.

Мне очень понравился отзыв Сергея Циреля из Питера. В нем критика очень спокойная, я бы сказал, интеллигентная, что резко контрастирует с тем, к чему мы привыкли, особенно в анонимных комментариях. На его возражениях я хотел бы остановиться, потому что вопрос, в них затрагиваемый, едва ли не самый принципиальный. Вопрос, который касается предлагаемого в нашем проекте разделения полномочий между президентом и главой правительства.

«Сама конструкция власти с двумя царями (старшим – царем-гарантом и младшим – царем-управленцем) весьма опасна, – пишет Цирель. – Если установится иерархия царей, то мы приходим к системе, похожей на тандем образца восьмого – одиннадцатого годов. Если же нет, то во что их соперничество выльется?». С этими опасениями связано и другое его замечание: «В проекте Конституции явно видна идея – президент как моральный авторитет. И более того, в ней требуются два политика с моральным авторитетом, а у нас нет ни Гавела, ни Михника, ни Валенсы, ни Короленко, ни Сахарова. И если сейчас нет ни одного хорошего претендента даже на одну должность, то стоит ли рассчитывать, что потом появится по несколько претендентов на каждую из двух?».

Здесь, на мой взгляд, сказывается общая ошибка, свойственная, в том числе, и образованным слоям российского общества. Ошибка, которую я формулирую как «поиск героя». Не могу утверждать, что все присутствующие исповедуют эту идею, но она витает в обществе: где найти людей, где авторитеты? В ответ могу сказать следующее. Если бы мы сейчас вели речь о некоем политическом движении, о неформальном лидере, такое замечание было бы резонно. Но, во-первых, речь идет о

президенте, главе государства, а не о лидере. А во-вторых, пора избавляться уже от преувеличения личностного фактора и привыкать к фактору институциональному.

Я, кстати, не понял, почему премьер тоже должен обладать моральным авторитетом. Как и то, почему он должен быть «вторым царем». Премьер – обычный партийный функционер, никакого морального лидерства он в себе не воплощает. Вот сидят в нас эти слова – «лидерство», «лидер». Да и где в нашем проекте два «царя»? О «царе» там речь не идет вообще. Речь идет только о функции.

Возможно, нужно еще больше, чем предложено у нас, разграничить функции и полномочия премьера и президента, еще больше эти функции и полномочия детализировать. Но в любом случае исходить нужно из идеи их *институционального* разъединения, которой мы и руководствовались. Конечно же, на этих постах могут оказаться и не очень подходящие люди, но тут я придерживаюсь принципа того же Карла Поппера. Он считал, что даже плохая политика, проводимая в условиях демократии, предпочтительнее политики тирана, пусть даже самого мудрого и великодушного. И еще одна цитата из Поппера. «Ясно, – говорил он, – что как только задается вопрос, кто должен править, трудно избежать такого ответа, как лучший, мудрейший, рожденный править и т.д. Но нам теперь требуется на место вопроса: "Кто должен править?" поставить другой вопрос: "Как нам следует организовать политические учреждения, чтобы плохие или некомпетентные правители [...] не нанесли слишком большого ущерба?"».

В этом, собственно говоря, и заключается задача Конституции. Задача вполне прагматичная.

Второе замечание Сергея Циреля касается формы правления. Напомню, что в нашем проекте предлагается модель смешанной (или полупрезидентской) республики при существенном расширении полномочий премьера. Цирель же предлагает американскую модель, то есть модель республики президентской. Эта модель, как известно, предполагает избрание всем населением главы исполнительной власти, а такое понятие, как «правительство», характерное для моделей парламентской и смешанной, в президентской республике не предусматривается вообще. Из чего исходит наш оппонент? Он исходит из того, что «царь» должен быть один, что народ должен знать, кого слушаться. А когда «два царя», люди этого знать не будут, и начнется, как я понимаю, чуть ли не анархия.

Что можно сказать по этому поводу? В свое время мы с Ильей Георгиевичем Шаблинским в книжке «Треугольник с одним углом» попытались смоделировать, что было бы и будет в России, если установить в ней парламентскую или президентскую форму правления. И пришли к выводу, что парламентская форма была бы сейчас опасной по многим причинам – в том числе, из-за недоговороспособности партий, из-за их рыхлости, отсутствия электорального ядра, за исключением, может быть, КПРФ. Что же касается президентской формы, то она у нас фактически существовала – правда, в условиях еще почти советской власти. Я имею в виду 1991–1993 годы, когда Борис Николаевич Ельцин не мог ничего сделать со Съездом народных депутатов, а съезд – с президентом (он мог только импичмент ему объявить).

Да, основания для отрешения президента от должности по той Конституции были очень широкие. Однако парламент так и не смог Ельцина «уволить». Не хватало все время голосов. А кончилось тем, что Ельцин, не желая больше находиться в заложниках у съезда, пошел на его разгон.

Недостаток американской модели в том-то и заключается, что в ней нет выхода из конфликта между ветвями власти: ни конгресс не может отправить в отставку президента из-за недоверия, ни президент не может распустить парламент (одну из палат). Конечно, возможен импичмент. Но если он касается президента, нужно, чтобы тот «постарался»: преступление какое-то совершил или солгал под присягой. Таким образом, эта модель предполагает высокую политическую культуру (культуру компромиссов), чтобы не доводить дело до открытого столкновения институтов. Да и очень сильная судебная власть нужна. Поэтому долго, стабильно и успешно эта модель действует только в США. А вот в странах Латинской Америки при той же модели мы на протяжении многих десятилетий могли наблюдать череду военных переворотов.

Вообще-то, по моему мнению, оптимальной является модель конституционной парламентской монархии. Но сегодня, к сожалению, в России это нереально. Поэтому мы предложили модель, похожую на конституционную монархию, но в республиканской оболочке. Она дает, с одной стороны, выгоды парламентской формы правления, с другой – не оставляет государство без сильной фигуры некоего гаранта конституционного порядка, уравнивающего парламентско-правительственные страсти.

Баланс властных прерогатив в нашем проекте смещен в сторону парламента. Может быть, недостаточно четко, но мы попытались изъять у президента одну из его

сегодняшних ролей, которая делает всю конституционную конструкцию шизофренической: когда президент одновременно игрок на поле и он же на этом поле судья. Мы предлагаем сделать его только «судьей на поле». Как претендент на эту роль, он и должен выходить на президентские выборы. Конкуренция на них должна концентрироваться вокруг того, кто из претендентов сможет наилучшим образом гарантировать конституционный порядок. Кстати говоря, именно поэтому мы записали, что срок полномочий президента – 7 лет, но возможен он только один раз в жизни.

Таким образом, президент в нашем проекте – только гарант, только хранитель конституционного порядка. А текущей политикой занимается правительство, которое формируется Государственной думой. То есть правительство становится правительством парламентского большинства (понятно, что оно может быть коалиционным или однопартийным).

Теперь мне нужна какая-нибудь пафосная фраза, чтобы закончить. Но такая фраза не придумалась. И я просто себя обрываю, поскольку время мое истекло.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Михаил Александрович. Прежде чем мы перейдем к обсуждению представленного проекта, хочу еще раз напомнить о том, что существуют уже и другие проекты, причем самой разной идеологической направленности. Помимо перечисленных мной во вступительном слове, есть еще проект организации – не помню ее точное название, действующей под патронажем нашего главного железнодорожника господина Якунина. Пафос этого проекта в том, чтобы привести Конституцию в соответствие с российской «цивилизационной идентичностью», для чего предлагается список «высших ценностей», которым должно подчиняться государство. Предусматривается и создание специального совета, который с точки зрения этих высших ценностей будет контролировать все законодательство. Что-то вроде светской теократии. Так что на изменение Конституции настроены не только оппозиционные, но и определенные привластные группы, стремящиеся рационализировать свое видение «особого» будущего России и ее государственности, с чем тоже нельзя не считаться.

Переходим к обсуждению. Надеюсь, в выступлениях будет не только критика проекта, но будут и конструктивные предложения по его доработке, к чему авторы, насколько знаю, готовы. Первым записался Виктор Леонидович Шейнис.

Виктор ШЕЙНИС (главный научный сотрудник ИМЭМО РАН):

«Не надо делать предметом дискуссии вопросы изменения основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина»

Прежде всего, мне хотелось бы поздравить коллектив, который подготовил этот проект. По-моему, он может стать очень хорошей отправной точкой для возобновления угасшей было дискуссии по конституционным вопросам.

Вскоре после того, как Конституция 1993 года была принята, мало у кого были иллюзии, будто утвержденный на референдуме текст совершенен. Его дефекты – в том числе, и для тех, кто принимал активное участие в работе над ним, – были более или менее очевидны. И уже в 1990-е годы появлялось множество различных предложений относительно изменения Основного Закона. Диапазон предложений был самый широкий – от точечных поправок до полной замены едва вступившей в силу Конституции.

Один из самых интересных проектов был подготовлен тогда Михаилом Александровичем Красновым, Георгием Александровичем Сатаровым и Михаилом Александровичем Федотовым. Он был опубликован в 1999 году. Вслед за тем состоялся ряд содержательных обсуждений в профессиональных аудиториях. Авторы проекта прошли по всем статьям действующей Конституции (за исключением глав 1-й и 2-й, особо защищенных). Их проект предусматривал довольно радикальные изменения текста «внутренних» глав Основного Закона (с 3-й по 8-ю).

В конце 1990-х годов, когда появился этот и ряд других проектов (фракции «Яблоко», СВОПа – Примакова) и когда поправки в ряд статей Конституции были внесены и стали обсуждаться в Думе, могло показаться, что приоткрылось своего рода окно возможностей для такого рода частичных изменений. Затем, однако, это окно захлопнулось, и конституционные вопросы как бы выпали из публичного дискурса. Сегодня же мы присутствуем при возобновлении дискуссии на новой стадии политического и правового развития нашего общества. Первые поправки, не прошедшие, к сожалению, содержательного обсуждения и, на мой взгляд, отнюдь не

улучшающие Конституцию, в нее уже внесены. Я имею в виду поправки об увеличении срока полномочий Президента и Думы. На подходе и другие. И вот теперь появился проект пересмотра всей Конституции.

Проект, подчеркну это, очень интересный, открывающий широкое поле для обсуждения конституционных вопросов. Тем не менее, внимательное его изучение приводит к заключению (как ни парадоксально это, может быть, прозвучит): сейчас осуществлять полную замену нынешней Конституции каким-то другим текстом, распространяющимся на главы 1 и 2, нет необходимости. Не надо этого делать не потому, что это трудно, не потому что на этом пути громоздятся политические препятствия и волчьи ямы, от обсуждения которых призвал нас воздержаться Игорь Клямкин. На мой взгляд, предложенные изменения первой и второй глав не настолько значимы, чтобы в них вторгаться. Ведь это потребует созыва Конституционного Собрания, которое, конечно, на предложенных в проекте поправках не остановится (если вообще их заметит). Ряд интересных находок, которые авторы привязали к этим главам (например, статья 8 о политическом многообразии, конкуренции и оппозиционной деятельности), могут либо обождать, либо быть реализованы в виде поправок к другим главам действующей Конституции.

Я опасаясь, что при общем ее пересмотре может быть выработан вариант, отнюдь не приближенный к обсуждаемому проекту, и будут внесены неприемлемые для нас изменения, которые уже носятся в воздухе. Например, отменят статью 14 о светском характере государства. И статью 13, гласящую, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». И статью 2 – о том, что высшей ценностью в РФ является человек, его права и свободы: ведь все громче звучат голоса о приоритете государственных интересов. Все это, конечно, не исключает возможности академического обсуждения положений, содержащихся в защищенных главах. Но – не буди лихо, пока оно тихо. То есть давайте исходить из запрета вбрасывания в политическую дискуссию вопросов изменения основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

Теперь по существу некоторых предложений проекта. В нем, на мой взгляд, есть положения спорные (с которыми трудно согласиться в принципе), положения недоработанные (оставляющие немало вопросов) и, наконец, положения, которые заслуживают очень детального обсуждения – более детального, чем это можно сделать в рамках сегодняшнего собрания.

Сначала – об одном из крайне сомнительных предложений. Михаил Александрович, предвидя возражения, высказался в защиту формулы, заложенной в преамбулу: «Человек – образ и подобие Бога». Сам по себе разговор на эту тему у меня отторжения не вызывает. Такой взгляд существует и заслуживает уважения. Но я серьезно сомневаюсь в том, что на страницы Конституции надо выносить окончательное и категорическое решение многовекового философского спора: является ли человек образом и подобием Бога или Бог в сознании людей возник как образ и подобие человека.

Спор об этом идет много веков и будет продолжаться, вероятно, пока существует человечество. Но идея Михаила Александровича – о достоинстве человека, на мой взгляд, может быть акцентирована и без обращения к теологии. Указать на это следует и потому, что в обсуждаемом проекте опущено положение о том, что Российская Федерация – светское государство. В Конституции 1993 года мы, к сожалению, потеряли известную формулу об отделении церкви от государства и школы от церкви. И сегодня мы сталкиваемся с широкой экспансией церкви в школу, в армию, в иные государственные учреждения. Каковы бы ни были мотивы и обоснования этого продвижения (а они неоднозначны), последствия уверенного внедрения церкви в общественную жизнь вызывают тревогу.

В первой главе проекта упущен и ряд других принципиально важных положений, содержащихся в Конституции 1993 года. Так, принцип разделения властей реализован в главах об организации государственной власти, но почему-то среди общих принципов конституционного строя не заявлен. Не заявлено отделение местного самоуправления от государственной власти. Между тем, вокруг этого вопроса на Конституционном совещании 1993 года было сломано немало копий, и внесение данного положения в текст Конституции было достижением российских конституционалистов. Отказ от него тем более сомнителен в свете происходящего вторжения государственных органов в дела муниципалитетов. Утрачено также положение о нормах международного права как части правовой системы РФ. Известно, какое раздражение реализация этого принципа вызывает у наших «суверенизаторов». По всему поэтому замена 1-й главы ныне действующей Конституции 1-й главой проекта была бы, на мой взгляд, серьезной ошибкой.

В других главах проекта тоже присутствуют положения, с которыми согласиться трудно. Это относится, прежде всего, к главе об избирательной системе. Среди особых мнений участников проекта приведены возражения Светланы Васильевой по

этому вопросу. Я с ней вполне согласен. Авторы проекта, добиваясь сознательного и ответственного подхода к выборам, предлагают решения, которые носят вызывающий характер. Они отменяют всеобщее избирательное право и отстраняют от участия в выборах большие когорты граждан. Я еще могу принять отмену досрочного голосования и открепительных талонов, хотя и это встретит серьезные и не лишённые смысла возражения. Но введение таких цензов, как образовательный, постоянного места жительства, профессионального, должностного, – это отчетливо элитарный подход, с которым едва ли может согласиться демократическое общество.

Можно обсуждать преимущества постепенного исторического процесса в тех странах, где цензовое избирательное право шаг за шагом превращалось во всеобщее. Но это теоретический разговор. Сегодня на практике такое невозможно даже в Африке. Светлана Васильева совершенно справедливо утверждает, что в таком случае Российской Федерации пришлось бы дезавуировать свое участие в основополагающих международных пактах о правах, то есть выпасть из системы современного международного права.

В дискуссиях об избирательной системе неоднократно ставился вопрос о том, что отказ от включения в Конституцию соответствующей главы – пробел Основного Закона. Авторы обсуждаемого проекта стремятся его восполнить. В Конституцию действительно полезно внести строгие положения, препятствующие манипуляциям исполнительной власти, имитации выборов. Но предлагаемые решения отчасти не полны (ибо не ограничивают выявившиеся злоупотребления ни в пропорциональной, ни в мажоритарной системах), а в существенной части – спорны. Это относится, в первую очередь, к способу формирования избирательных комиссий (возложить его на Конституционный суд – неподъемная задача) и порядку их функционирования, обеспечения материальной базой и т.д.

Авторы проекта заменяют главу о федеральном устройстве действующей Конституции главой о федеральных отношениях. В ней содержится ряд интересных решений. Но такая замена оставляет не проясненными ряд принципиальных вопросов.

Прежде всего, о субъектах этих отношений. Остается неясным, чем автономные республики, кроме названия, отличаются от губерний. Это очень деликатный вопрос, вокруг которого шли яростные борения, когда создавалась действующая Конституция. Борения, приобретавшие нередко скандальный характер. Можно поддержать легко прочитываемую интенцию авторов проекта – сблизить статусы

автономий и губерний. Но оставлять вопрос открытым нельзя: это может повести к серьезным осложнениям.

Не определен и статус федеральных территорий. Понятие это впервые появилось в одном из ранних проектов Конституции, который предложила Конституционная комиссия Съезда народных депутатов. Под «федеральными территориями» там выступали административные единицы, которые не могут выполнять все обязанности и, соответственно, располагать всеми правами субъектов федерации. Имеется ли и здесь в виду нечто подобное? Если так, то почему статус федеральной территории распространяется на Москву и Санкт-Петербург, которые к тому же лишаются столичных функций? И зачем закладывать в Конституцию перенос столицы? Едва ли эта проблема станет актуальной в ближайшие десятилетия (если вообще станет).

Таким образом, одна из основных проблем конституционного устройства – федеративная – нуждается в основательном прояснении.

Другая центральная проблема – организация федеральной власти. Развивая подход, заложенный в упомянутом проекте Краснова, Сатарова и Федотова 1999 года, авторы данного проекта предлагают ряд интересных решений. Некоторые из них, как мне представляется, заслуживают безусловной поддержки, другие требуют дальнейшего обсуждения.

Верным является обоснованный в работах Михаила Александровича принципиальный подход: президент обеспечивает стабильность государственного строя, но он не должен быть актором в конкурентной политической борьбе. Тем самым снимается (становится неактуальным) вопрос, президентская или парламентская у нас должна быть республика. Президент освобождается от избыточных функций. Убирается положение, которое авторы Конституции 1993 года опрометчиво перенесли со Съезда на президента: он гарант Конституции, прав и свобод; он определяет основные направления внутренней и внешней политики. То и другое должен реализовывать не один институт, а вся система государственной власти. Правильно и хорошо, что повышена степень самостоятельности правительства и премьера – в том числе, в законодательном процессе. Речь идет, в частности, о контрастности законопроектов правительством. Повышено влияние парламента на состав и на курс правительства. Разумна инверсия по отношению к существующему порядку: Дума представляет кандидатуру премьера, президент ее утверждает, а не наоборот.

Здесь, правда, авторы проекта отступили от очень разумной, как мне кажется, идеи, которая содержалась в публикациях Михаила Александровича. В них предусматривалась ситуация, при которой президент мог не согласиться с выбором Думы и назначить президентский кабинет на определенный срок. Нечто подобное предусмотрено и в предлагаемом проекте, но только в том случае, когда в Думе не возникло большинство, способное выдвинуть премьера. Такой оборот событий достаточно вероятен, а страна не может жить без правительства. Но Михаил Александрович не зря вспоминал в своих публикациях феномен предельной ситуации, в которой Гинденбург, следуя положениям Веймарской Конституции, не только не желал, но и не мог воспрепятствовать приходу к власти Гитлера.

Я не предвижу появление нового Гитлера. Тем не менее, президент должен обладать конституционным инструментом, позволяющим ему предотвратить (или, по крайней мере, отсрочить) назначение премьера, которого он считает опасным и вокруг которого при чрезвычайных обстоятельствах сложилось разнородное, не выходящее на конституционный уровень большинство в Государственной думе. Я бы предложил восстановить такую конструкцию в данном тексте. Думе, пожалуй, надо дать право преодолевать несогласие президента с кандидатурой премьера, но пусть для этого потребуется большинство в 2/3 голосов.

Неубедительным и непоследовательным представляется выделение в составе правительства силового и внешнеполитического блоков и их подчинение («дает поручения») президенту. Это разламывает целостность правительства и учреждает в нем две категории министров. Президент – верховный главнокомандующий: так ли уж это, кстати, необходимо? Но даже в этом случае почему в подчинении президента должны быть полиция и МИД?

Весьма спорно, что из решения вопроса об импичменте президента исключена Государственная дума (наиболее представительный парламентский орган). Мне трудно проникнуть в логику такого решения. Как и в причины того, что ряд государственных институтов отдан в единоличное распоряжение президента. Если еще можно понять, почему это сделано в отношении Генерального прокурора, то почему своего исконного статуса представителя парламента лишен государственный правозащитник?

Есть в проекте и ряд других положений, над которыми следует подумать. В частности, мне кажется неправильным, что снята неприкосновенность и с президента, и с депутатов. Требование, что ни говори, очень популярное. Вынесите его на

митинги, и громадное большинство за него выскажется. Будут кричать: «Лишите привилегий бездельников, которые заседают в Думе!». Но норма эта не зря присутствует в мировом парламентаризме. Неприкосновенность и президента, и депутатов – очень важная гарантия их нормальной деятельности. Неприкосновенность не просто защищает депутата, она позволяет ему отстаивать интересы своих избирателей, нередко в противостоянии с представителями исполнительной власти.

Михаил Александрович считает достоинством проекта предлагаемый срок пребывания президента в должности (избирается один раз на семь лет). Думаю, что изначальная норма Конституции 1993 года была куда как более разумной: восемь лет, но необходимо два раза получать одобрение избирателей. Продление срока одной каденции до шести лет, внесенное в Конституцию в 2008 году, серьезно ограничило права граждан и предоставило президенту свободу рук на неоправданно продолжительный срок.

Есть и другие вопросы к проекту. Мы, естественно, не имеем возможности все их детально обсудить в рамках одного семинара. Но конституционные вопросы слишком сложны и важны, чтобы на этом поставить точку. Хотелось бы, чтобы сегодняшнее обсуждение стало отправным пунктом дискуссии по проблемам Конституции для России в XXI веке. Дискуссии более глубокой и более широкой. Я имею в виду два направления дальнейшей совместной деятельности.

Во-первых, продолжение работы над представленным проектом. Прежде всего, силами авторского коллектива. Я испытываю белую зависть к Михаилу Александровичу, вокруг которого сложилась такая замечательная творческая группа студентов. Вы должны свою работу продолжить. А затем потребуются детальные, предметные, может быть, постатейные обсуждения конституционного проекта в более узком профессиональном кругу, отталкиваясь от того, что сказано сегодня. Может быть, на нескольких семинарах с участием специалистов. Напомню, что именно так проходило обсуждение проекта Краснова, Сатарова и Федотова в 1999 году.

А во-вторых, дискуссию важно вывести на более широкую аудиторию. Разворачивающийся сейчас спор – нужна или не нужна России новая Конституция, на мой взгляд, беспредметен до того, как мы договоримся, по крайней мере, в принципе, что именно в Конституции следует изменить и что оставить в неизменности. И когда мы в рамках, скажем, экспертного сообщества либерально-демократического направления договоримся об основных решениях, когда в сознании озабоченных

людей «прорежутся» и содержание необходимых изменений, и их масштаб, тогда значительно легче будет решать и главный вопрос.

Вопрос о том, нужна ли нам совершенно новая Конституция или можно ограничиться серией глубоких, принципиальных изменений в тексте действующего Основного закона. Что сейчас мне представляется путем более практичным и предсказуемым.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Виктор Леонидович. То, что коллеги написали новый текст Конституции, не исключает того, что из него может быть извлечена только та часть, которая касается наиболее назревших проблем. Прежде всего, распределения полномочий между ветвями власти.

Виктор ШЕЙНИС:

Или что она может быть представлена в виде отдельных законопроектов, содержащих наиболее актуальные и неотложные изменения Конституции.

Игорь КЛЯМКИН:

Да, конечно. Как и Виктор Леонидович, мы рассматриваем сегодняшнее обсуждение как первый шаг, как начало публичной дискуссии по проблемам конституционной реформы. Если будут какие-то конкретные идеи по поводу следующих шагов, постараемся, в меру сил, содействовать их реализации.

Следующим выступит Николай Розов. Он специально прилетел из Новосибирска на наше собрание. Прошу вас, Николай Сергеевич.

Николай РОЗОВ (профессор Новосибирского университета):

**«Сам процесс обсуждения Конституции может и должен стать
вкладом в либерализацию страны и преобразование России
в современное правовое общество»**

Дорогие коллеги, благодарю за возможность выступить. Я специально на один день прилетел из Новосибирска.

Мое сообщение будет состоять из двух частей. Первая часть – содержательная. В ней речь пойдет только об одном компоненте Конституции, а именно о том, что называется «институциональным дизайном». Я считаю, что это главный вопрос российской политики и определяющего ее характер конституционного устройства: по каким правилам образуются и взаимодействуют друг с другом верховные власти в стране, какие у них полномочия относительно друг друга. А вторая часть как раз про то, о чем говорил Виктор Леонидович Шейнис: уже создана группа в Интернете, и все готово для того, чтобы привлечь участников к серьезному, профессиональному и глубокому обсуждению нового проекта Конституции.

Я тоже с большим энтузиазмом воспринял проект Михаила Александровича Краснова и его коллег. Вектор изменений намечен совершенно правильный. Но произошло то, что я называю «недолетом». Верное направление – ограничение полномочий президента, усиление парламента и утверждение реального разделения властей. Но существенные недостатки действующей Конституции все же сохранились.

Я считаю, что необходимо еще сильнее, чем это сделано в представленном проекте, ограничить функции и полномочия президента. И вот почему. Традиционно в России президент воспринимается как царь, возвышающийся над остальными властями. Михаил Александрович и его коллеги исходят из того, что такому возвышению надо положить конец. Но что предлагается в проекте? Президент в нем – глава государства. Он, согласно проекту, распускает Думу и назначает выборы Думы, назначает и освобождает от должности премьер-министра и руководит всеми силовыми структурами, возглавляет комитет по судебным делам (то есть фактически командует и судебной системой). Иными словами, в обсуждаемом проекте он по-прежнему возвышается над остальными ветвями власти. И хотя проект этот лучше действующей Конституции 1993 года, такое возвышение все равно противоречит принципу разделения властей и чревато откатом к авторитаризму.

Какова должна быть главная миссия президента? В «Русском журнале» у меня про это была статья «Президент как страж прав и свобод граждан». Функции и соответствующие полномочия президента необходимо ограничить защитой главных конституционных ценностей: прав и свобод граждан, законности, внешней безопасности, сохранения территориальной целостности страны.

В президентских структурах для защиты прав и свобод есть должность и аппарат омбудсмена (он может и по-другому называться – например, как в обсуждаемом проекте, «государственным правозащитником России»), для защиты законности –

Генеральная прокуратура, для обеспечения внешней безопасности – Министерство обороны. А вот обеспечение внутреннего порядка (федеральная полиция, муниципальная милиция, поиск преступников) – это вполне правительственные дела. Правительству нужно передать и Следственный комитет. Нельзя, как предлагают авторы проекта, сосредоточивать все силовые структуры в одной (президентской) ветви власти.

Игорь КЛЯМКИН:

А спецслужбы куда?

Николай РОЗОВ:

С учетом недоброй истории ЧК–НКВД–КГБ–ФСБ, эта позорная преемственность «дзержинцев-ежовцев-андроповцев-крючковцев-путинцев» должна быть разрушена. А действительно необходимые для государственной безопасности спецслужбы нужно сформировать заново, разделив их между президентом и правительством и поставив под более пристальный контроль Думы. В этом случае я тоже исхожу из того, что силовые структуры должны находиться в разных руках. Если между ними возникнут конфликты, то для их разрешения есть, между прочим, суд – лучшая гарантия того, что силовики научатся уважать закон. Меня, кстати, удивило, что в проекте, составленном юристами, роль суда снижена. Уверен, что ее надо существенно усилить.

Все о чем я говорю, наилучшим образом может быть обеспечено в рамках премьерско-президентской формы правления, которая и нужна сегодня России. Иными словами, нужны «два царя»: премьер-министр, возглавляющий правительство, и президент. Хотя Сергей Цирель, чьи соображения здесь зачитывали, мой друг и коллега, у меня диаметрально противоположный подход: не потакать вековой привычке российского патернализма, а преодолевать ее! Да, в России привыкли, что должен быть «один царь». Тогда, мол, понятно, кто командует, назначает, увольняет. Но ведь эта привычка намертво сцеплена с подданнической и неправовой культурой!

Когда центр и источник власти – царь, тогда, конечно, он должен быть один. Иначе непонятно, чьи приказы важнее, кому подчиняться и кому «бить челом». Если же мы хотим действительно выстроить в России правовое общество, то основой политики и

осуществления власти должен стать закон, которому избранные и назначенные по закону должностные лица обязаны подчиняться. И противоречия и конфликты между ними, как и между ведомствами, должны решаться согласно закону, соответственно принятым формальным правилам и процедурам, а в трудных случаях – через суд. Обычная, нормальная политическая жизнь – это не война, и потому и никакого единоначалия она не требует. При таком подходе еще одно разделение власти (теперь уже исполнительной власти на президентскую и премьерскую) – не просто благо, а необходимость, причем именно для России, издавна и глубоко пораженной хворью патернализма и авторитаризма.

Итак, у премьер-министра – правительство, которое он формирует, согласуя с Думой. Оно занимается всеми социальными и экономическими вопросами – грубо говоря, заведует деньгами. А также внешней политикой (кроме вопросов безопасности), федеральной полицией, следствием, таможней и внутренними спецслужбами (борьба с терроризмом, наркотрафиком и т.д.). Президент и его структуры вмешиваться в дела правительства права не имеют.

Президент избирается гражданами России. От всеобщего прямого голосования в данном отношении отказываться не следует, тут я занимаю консервативную позицию. Другое дело, что в проекте правильно сказано: не все граждане хотят избирать, нужно подавать заявление – и это касается всех выборов – о желании стать избирателем. Более того, я бы предложил даже ввести ценз, включающий знание Конституции и основ избирательного права, а может быть, и статус налогоплательщика.

Президент должен иметь ограниченный круг обязанностей и полномочий, он никак не возвышается над другими ветвями власти и никаким судьей или арбитром в спорах между ними являться не может. Он не имеет права вмешиваться в дела не только правительства, но и в дела судов и, тем более парламента, обеих его палат, кроме как в целях контроля соблюдения законности. Если когда-то данная важнейшая норма будет принята, это станет настоящим прорывом, освобождением России от пяты пресловутой «системы русской власти», от принудительного, склонного к репрессиям и неправомерному насилию авторитаризма.

Попробую теперь представить эскизные формулировки статей Конституции, соответствующих заявленным принципам.

Российская Федерация – парламентская республика с премьерско-президентской формой правления.

Председатель правительства (премьер-министр) избирается Государственной думой (не более чем на два срока по четыре года) и утверждается сенатом (верхней палатой парламента).

Премьер-министр формирует правительство, которое утверждается Думой и ответственно перед ней.

Президент Российской Федерации избирается гражданами России (всеобщим прямым голосованием на шесть лет, но только на один срок).

Ни президент, ни подведомственные ему структуры не имеют права вмешиваться в дела правительства (за исключением контроля соблюдения законности), в дела парламента и сената, в дела судов и саму судебную систему.

Полномочия президента и подведомственных ему структур (омбудсмена, Генеральной прокуратуры РФ, Министерства обороны РФ, Службы внешней разведки РФ, Администрации Президента РФ и др.) ограничены защитой норм Конституции – прежде всего, свобод и прав граждан, основ конституционного строя, надзором за соблюдением законов государственными органами, а также вопросами обороны и внешней безопасности.

Президент подписывает международные договоры и другие документы, представляя российское государство. Все международные договоры и документы, предполагающие бюджетные ассигнования, а также участие правительственных учреждений, требуют контрасигнатуры премьер-министра.

Полномочия правительства распространяются на все остальные сферы государственной деятельности, требующие управления со стороны исполнительной власти, включая экономическую, социальную, культурную, научно-образовательную, информационную сферы, а также обеспечение внутреннего порядка и внешнюю политику (за исключением вопросов безопасности).

Премьер-министр самостоятельно формирует структуру правительства (состав комитетов, советов, министерств, агентств и др.), согласуя кандидатуры руководителей ведомств с партийными фракциями, депутатскими блоками и коалициями Думы, а затем эти назначения утверждаются Думой.

Если премьер-министр не представляет состав правительства, удовлетворяющий Думу, то после третьей неудачной попытки Дума избирает нового премьер-министра.

Президент не имеет права ни на роспуск Думы и сената, ни на освобождение от должности членов правительства.

Подведомственные президенту ведомства (прежде всего прокуратура) могут представлять в суд обвинения в нарушении законности, как членов правительства, так и депутатов Думы и членов сената.

Лица, уже занимавшие высшие должности в каком-либо из верховных органов власти Российской Федерации (председатель сената, спикер Госдумы, председатель Правительства РФ, Президент РФ, председатель Конституционного суда РФ, председатель Верховного суда РФ), не могут быть избраны на высшую должность в любом другом из этих органов власти.

Судебная власть независима. Судьи не подчиняются органам и должностным лицам исполнительной (президентской и премьерской) и законодательной власти, в своих решениях они также не подчиняются вышестоящим судебным инстанциям.

Должностные лица, виновные в попытках давления на судей, незаконно вмешивающиеся в судебный процесс, подвергаются увольнению и пожизненной люстрации.

Высшие судебные органы (Конституционный суд, Верховный суд и Дисциплинарный суд), Высшая экзаменационная комиссия, а также глава Бюро по обеспечению деятельности федеральных судов каждые семь лет избираются путем рейтингового голосования Высшим судебским собранием.

Высшее судебское собрание формируется на паритетных началах: по пять членов собрания от Думы, от сената, от коллегии адвокатов, от общего собрания зарегистрированных правозащитных организаций, от Отделения общественных наук РАН, от прежних составов Конституционного и Верховного судов (но не из числа последних).

Таким видится мне оптимальное устройство федеральной власти в России и распределение полномочий между ее ветвями.

А теперь – обещанная вторая часть моего выступления, касающаяся дальнейшего обсуждения проекта. Верно было сказано, что сегодняшнее собрание должно стать началом процесса. Также верно, что не обязательно сейчас задумываться о том, когда и кто что-то примет или не примет. Есть историческая динамика, сейчас процессы явно ускорились. Впереди будут социально-политические кризисы, существенные

повороты в настроениях общества, в правящих структурах, в политическом строе. И очень важно, чтобы у нас были и стали известны в обществе качественные документы как основа будущей свободной и демократической России. Само по себе составление добротного документа – в данном случае проекта Конституции – уже ценность. Причем требуется создание многовариантного текста Основного Закона (с вариантами формулировок и их обоснованиями). Такой итоговый гипертекст может быть вывешен в Интернете для более широкого общественного обсуждения.

Итак, должны быть два круга и, соответственно, два этапа обсуждения. Узкий круг – куда мы приглашаем, прежде всего, всех без исключения авторов проекта и участников сегодняшнего обсуждения. Я очень рад, что Михаил Александрович Краснов поддержал это начинание, он уже в составе экспертной группы, о которой я сейчас скажу. Приглашаю для участия в ее работе Виктора Леонидовича Шейниса, опыт которого крайне важен, и всех присутствующих.

Группа «Обсуждение новой Конституции» создана на сайте Демократия–2 (democratia2.ru). Это закрытая группа, нацеленная на вдумчивое обсуждение принципов и каждой статьи нового проекта, предложение поправок, новых формулировок. Приглашаются историки, философы, социологи и, прежде всего, юристы – специалисты по конституционному праву.

Как вступить в группу:

1. Зайти на сайт democratia2.ru и зарегистрироваться (нужны ФИО, файл с фото и адрес электронной почты).
2. Зайти на страницу «Группы» (в верхней строке).
3. Найти в большом списке групп (обычно в левом ряду, в середине) группу «Обсуждение новой Конституции» и зайти в нее.
4. Кликнуть «Записаться в группу».

Уже есть немалое количество инициатив по обсуждению Конституции в Интернете, в системной и несистемной оппозиции, в протестном движении. Поэтому впереди более широкие круги обсуждения, и тот материал, который мы начнем наработать, будет далее распространяться. Пусть принципы и статьи проекта обсуждают, ругают, исправляют по-своему в Фейсбуке, «Живом журнале», на других форумах. Главное, чтобы ключевые правовые принципы, гражданские права, а также устройство

политической системы, способное их защитить, стали предметом широкого общественного интереса.

Сам процесс обсуждения Конституции может и должен стать существенным вкладом в либерализацию нашей страны, преобразование России в современное, справедливое, правовое общество, в превращение пассивного, атомизированного населения в нацию ответственных и солидарных граждан.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Николай Сергеевич. Похоже, уже в самом начале обсуждения мы сталкиваемся с проблемами, касающимися терминологии. Что такое «парламентская республика с премьерско-президентской формой правления», о которой говорил Николай Сергеевич? Насколько знаю, парламентская республика не может иметь форм правления, потому что она сама есть одна из таких форм – наряду с президентской и смешанной. Последняя имеет две разновидности – премьерско-президентскую, при которой правительство ответственно только перед парламентом, и президентско-парламентскую, при которой правительство ответственно и перед президентом, и перед парламентом. Конечно, принятую терминологию тоже можно менять, но тогда такие изменения желательно обосновывать.

Слово Татьяне Андреевне Васильевой.

Татьяна ВАСИЛЬЕВА (заведующая сектором сравнительного права Института государства и права РАН):

**«В Конституции не должно быть оценочных понятий,
допускающих неоднозначное толкование»**

Начну с того, что тоже очень завидую Михаилу Александровичу. В моей практике был только один студент, который в качестве курсовой работы написал проект Конституции. Это большое счастье, что в процессе подготовки вынесенного на обсуждение документа участвовало столько студентов.

Мне, как юристу, довольно сложно обсуждать этот проект, потому что концептуальные подходы его авторов не всегда понятны. По каждой главе хотелось бы услышать обоснование, почему было принято то или иное решение, отклонен тот

или иной вариант. Поэтому остановлюсь лишь на формальных аспектах и некоторых содержательных моментах.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на новые подходы к структуре Основного Закона. В ней прослеживается определенная логика: сначала рассматриваются права человека, судебные и несудебные средства их защиты, потом идут институты непосредственной демократии, а затем, снизу вверх, выстраивается система органов публичной власти. Вместе с тем, в предложенной структуре имеются и внутренние противоречия.

В главу 3, посвященную основным правам человека, не включены положения об избирательных правах (глава 4), хотя данное политическое право традиционно рассматривается как одно из основных прав граждан. Наверное, главу 4 следовало бы назвать «Выборы и основы избирательной системы». Другой возможный вариант – расширить предмет ее регулирования и рассмотреть в ней все институты непосредственной демократии, предусмотренные в проекте Конституции. В главе 12, посвященной парламенту, отсутствуют положения о парламентском контроле, хотя это одно из основных направлений деятельности законодательного органа. С точки зрения логики изложения материала, в главе 5 «Судебная власть» должны рассматриваться вопросы судебной защиты прав человека, а в тексте речь идет, в основном, о судеустройстве. При таком подходе эта глава должна размещаться вместе с главами о других федеральных органах государственной власти, то есть во второй половине конституционного текста.

Мне кажется, что в этом проекте Конституции в какой-то степени нарушен принцип соразмерности. Одни вопросы (местное самоуправление, организация публичной службы), которые близки авторам, излишне детализированы, а другие вопросы (внутренняя организация и деятельность парламента, парламентские процедуры) рассматриваются слишком поверхностно. Некоторые вопросы конституционного значения вообще не затрагиваются в тексте проекта. Так, вопросы судеустройства прописаны достаточно подробно, однако совершенно не ясно, каковы принципы разграничения компетенции между федеральными и региональными судами.

В тексте содержится очень много оценочных понятий, которые предполагают возможность неоднозначного толкования (представление жилья за доступную плату, разумные законодательные ограничения, должный публичный эффект и т.д.). Это может породить волну обращений в Конституционный суд, что вряд ли желательно.

Теперь содержательные моменты. Прежде всего, необходимо остановиться на форме правления. В проекте предлагается смешанная форма правления с акцентом на парламентскую республику. Однако в этой области также существуют определенные правила. Если мы делаем акцент на признаках парламентской республики, то глава о президенте не может располагаться раньше главы о парламенте. Кроме того, в Конституции смешанной республики обычно довольно подробно прописывают взаимоотношения между президентом и премьер-министром, однако эти аспекты остаются за рамками представленного проекта.

Его авторы обращают внимание на необходимость усиления позиций парламента. Действительно, в проекте ограничены полномочия президента, который может отправлять правительство в отставку только по решению парламента, а не по собственной инициативе. Президент в принципе не обладает реальным политическим влиянием, однако в соответствии с проектом он контролирует силовые структуры и наделяется серьезными полномочиями в чрезвычайных ситуациях. Мне кажется, это не очень хорошо соотносится с ролью арбитра, которой наделяется президент.

Позиционируя главу государства как подлинного хранителя конституционного строя и ограничивая его прерогативы как политического игрока, разработчики Конституции почему-то оставляют главе государства право вносить законопроекты. Во всех классических республиках (президентских, смешанных или парламентских) президент таким полномочием не наделяется. Внесение законопроектов традиционно является правительственной прерогативой. Попутно хочу отметить, что в проекте Конституции правительство почему-то исключено из числа субъектов, правомочных вносить конституционные поправки.

Институт контрасигнатуры предполагает министерскую скрепу актов президента. В смешанной республике у президента есть собственные полномочия и разделенные полномочия, которые он осуществляет совместно с правительством. Акты, издаваемые президентом в рамках собственных полномочий, не визируются министрами, а принятые в рамках разделенных полномочий предполагают контрасигнатуру. В предлагаемом проекте я не нашла контрасигнатуры актов президента, она появляется только при промульгации им законов, что выглядит по меньшей мере странно.

Теперь о форме государственного устройства. В проекте выделяются три категории субъектов федерации (федеральные территории, губернии и автономные республики), однако четко не зафиксировано, чем они отличаются друг от друга. Ни в проекте, ни в

пояснительной записке к нему я не нашла каких-либо различий в положении губерний и автономных республик, кроме возможности автономных республик иметь собственные государственные языки.

Меня особо заинтересовал статус федеральной территории, к которой, в соответствии с проектом, могут быть отнесены Москва и Санкт-Петербург, как бывшие столицы, а также какие-то новые территории, которые могут быть образованы в установленном порядке. При этом совершенно не ясно, каково правовое положение этих субъектов федерации, в чем их специфика, чем они отличаются от губерний и автономных республик.

Из главы о судебной власти мы узнаем, что есть суды федеральных территорий. В главе о территориальном устройстве закрепляется положение, согласно которому федеральные территории не представлены в Верхней палате парламента. При этом совершенно не ясно, почему Москва и Санкт-Петербург, которые были ранее столицами, и в которых проживает значительное число избирателей, способных существенно повлиять на результаты парламентских выборов, не должны иметь своих представителей в Верхней палате.

Я согласна с авторами проекта в том, что можно выделить предметы исключительного ведения субъектов федерации, наряду с предметами исключительного ведения федерации и предметами совместного ведения. Предлагаемое разграничение законодательных и исполнительных полномочий по конкретным предметам ведения также весьма желательно. Однако если авторы обращаются к немецкому опыту, то хорошо бы использовать его в полном объеме. Ведь в Германии земли осуществляют административные полномочия в отношении многих вопросов федерального законодательного ведения, тем самым существенно сокращая бюрократический аппарат на федеральном уровне. А наши авторы проекта Конституции вместо этого предлагают создание территориальных органов исполнительной власти.

В проекте не прописаны какие-либо формы кооперации между субъектами федерации, между федерацией и субъектами федерации, а также возможности совместного решения общих задач. Почему опять закрепляется патерналистская концепция, когда федерация должна выделять на всё деньги из федерального бюджета? Почему нельзя было предусмотреть создание фонда поддержки и развития регионов, какие-то экономические стимулы для развития кооперации?

Мне кажется, что в проекте излишне зарегулированы политические процессы и не уважаются интересы избирателей. Я знаю, что Светлана Викторовна Васильева серьезно занимается исследованием прав оппозиции. Но мне кажется, что в данном проекте существует определенный перекося, поскольку ущемляются интересы как партий большинства, так и избирателей. Я не понимаю, почему кандидата на пост председателя Счетной палаты должна предлагать самая маленькая парламентская фракция – не слишком ли это большой бонус для партии, которая пользуется самой слабой поддержкой избирателей? Почему правящая партия не может иметь более 60% депутатских мандатов в общенациональном или региональных законодательных органах, если избиратели за нее проголосуют?! Если авторы проекта выступают против монополизации власти, то надо идти путем моделирования избирательной системы, решающей соответствующую задачу, а не путем перераспределения мандатов.

В предложенном проекте Конституции чрезмерное внимание уделяется правам публичных служащих. Честно говоря, я не сторонник того, чтобы из регионального и местного бюджетов супругам региональных и местных служащих оплачивали страховку. Вместе с тем, не могу не отметить тот факт, что в соответствии с проектом публичные служащие лишены права на защиту своей репутации в течение всего срока службы. По воле авторов проекта, эти лица не имеют права обратиться в суд по поводу любых действий, связанных с осуществлением их полномочий. Безусловно, пределы допустимой критики в отношении государственных и муниципальных служащих должны быть гораздо шире, чем в отношении остальных граждан. Однако полное лишение этих лиц права на защиту своего доброго имени является необоснованным ограничением; репутация – важная составляющая достоинства личности, которое сами же авторы Конституции запрещают умалять. В данном случае, очевидно, можно говорить и о нарушении принципа равноправия.

Мне кажется, что в проекте прослеживается тенденция неуважения судейского корпуса. Я понимаю, что к действующим судьям есть большие претензии, но эта Конституция пишется на перспективу, и состав судейского корпуса может кардинально обновиться. Почему в органе, который будет назначать судей, вообще нет представителей судейского сообщества? Существует сложившаяся практика формирования высших советов магистратуры, которая вполне себя оправдала за рубежом. Почему именно предлагаемый авторами состав данного органа, сможет, по их мнению, обеспечить независимость и беспристрастность суда?

И последний момент. Мне кажется, что глава о правах и свободах человека проработана очень формально. Конечно, произвольно ограничивать права человека недопустимо. Однако необходимо учитывать, что эти права не являются абсолютными, и возможны такие ситуации, когда личные права необходимо ограничивать. В частности, допустимо ограничение свободы передвижения, если существует угроза эпидемии и вводится карантин. Бывают такие ситуации, когда нужно ограничивать тайну переписки или неприкосновенность жилища. Поэтому в Конституции должны быть четко прописаны допустимые ограничения конкретных прав, в каком порядке они должны вводиться, исходя из каких законных интересов.

Все это вопросы конституционного уровня. Кроме того, с учетом российской специфики реализации прав человека в учредительном акте должно быть обязательно закреплено, что не могут вводиться такие ограничения, которые затрагивают саму суть права, то есть полностью препятствуют его реализации. Такое положение содержится, в частности, в Основном законе Германии.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Татьяна Андреевна. Авторы, по-моему, должны быть благодарны вам за столь конкретные замечания. Следующий – Андрей Борисович Зубов.

Андрей ЗУБОВ (профессор МГИМО):

«Эволюция конституционного процесса в России прекратилась вместе с революцией 1917 года, и хорошо, что обсуждаемый проект развивает русскую традицию права»

Я хотел сначала послушать юристов, даже попросил Игоря Моисеевича дать возможность высказаться, прежде всего, им. Но у него, очевидно, другое представление о сценарии обсуждения. Я не юрист. Проект, составленный под руководством Михаила Александровича Краснова, я читал как историк России.

Итак, чем во многом всегда страдал наш конституционализм? Вы понимаете, когда есть зарубежный опыт, который хорошо знают (потому что историю государства и права преподавали и при советской власти, где-то лучше, где-то хуже, равно как и конституционное право зарубежных стран), хочется взять все лучшее ото всех. Но

ошибка состоит в том, что не все лучшее адаптируется к нашей публичной жизни, к нашему обществу.

Все лучшее должно обязательно совмещаться с логикой эволюции национального конституционного процесса. Однако в России эта эволюция прекратилась вместе с революцией 1917 года. Или, по крайней мере, вместе с эвакуацией Правительствующего сената из Крыма в ноябре 1920 года. И фактически возобновилась только в 1989 году. Огромный провал – на поколения. Тем не менее, из проекта Михаила Александровича и его коллег я вижу, что они, сознательно или бессознательно, продолжают развивать русскую традицию, которая сложилась и существовала у нас до 1917 года.

Посмотрите, в нашей истории были, как известно, Основные законы 23 апреля 1906 года. И эти Основные законы фактически создавали такую же систему разделения власти между монархом, двумя палатами и судами, какую предлагает обсуждаемый проект. При этом шла постоянная борьба в Думе за то, чтобы правительство сделать сначала правительством доверия, а потом – ответственным перед Думой. Возможно, эта борьба увенчалась бы успехом, если бы не было коммунистического переворота. И это практически то же самое, что предлагают сделать Михаил Александрович и его коллеги: создание министерства, ответственного перед Думой, при сохранении за монархом тех прав, которые бы остались у него, если бы правительство перешло из-под его контроля под контроль Думы.

Да, монарх тут – президент на семилетний срок. Но в этой семилетней президентуре я вижу нечто среднее между президентурой и восстановлением монархического принципа. Полагаю, что если бы русское общество когда-нибудь в будущем выступило за конституционную монархию европейского типа (скажем, испанского), то эта Конституция была бы очень хорошей переходной формой.

В данном контексте я рассматриваю и предлагаемые в проекте избирательные цензы. Сам я не сторонник цензов, но я опять-таки хочу напомнить вам нашу историю. Вы же знаете, что цензовые выборы были введены в России в 1906 году. Сначала предполагались выборы бесцензовые, «четырёххвостка». Но потом стало совершенно ясно, что если будет «четырёххвостка», то государственная система рухнет в течение одного дня. Поэтому в апреле 1906 года и были введены цензовые избирательные законы с различным масштабам представительства для разных сословий и социальных групп. А потом, после переворота 3 июня 1907 года, были изменены и эти

избирательные законы в направлении усиления цензовых ограничений для низших сословий и инородцев.

Безусловно, если бы в России не произошел захват власти большевиками и не была бы установлена тотальная диктатура ВКП(б), эти ограничения постепенно смягчались бы и со временем исчезли совсем. Но история страны пошла иначе, и в предлагаемом проекте предлагается вернуться к цензовым ограничениям, хотя и на более низком уровне. Правильно это или нет, я не знаю. Нуждается ли Россия после такого большого периода тоталитарной государственности в цензовых ограничениях, – вопрос для меня открытый. Я бы предпочел, чтобы их не было.

Мне кажется, что необходимость цензов ради стабильности демократической системы уже изжита. В 1917 году они были нужны. А сейчас – не нужны. Напомню, что огромный набор электоральных ограничений был в той же Великобритании, где женщины, если мне не изменяет память, до 1919 года не имели избирательных прав. В Новой Зеландии у женщин были избирательные права, а в метрополии их не было. Но этот этап у Великобритании уже в прошлом, и я хотел бы, чтобы так было и у нас.

Следующая проблема – федерализм. Федерализма в старой России не было, хотя были отдельные территории, управлявшиеся по особым законам (Финляндия, районы национальных меньшинств Кавказа). Следует ли отсюда, что федерализм – советская традиция? Это не совсем так. На протяжении всей истории русского конституционализма, начиная с проекта Н.Н. Новосильцева 1819 года, обсуждался вопрос о том, обустроить ли Россию как союзное, то есть федеративное, или как унитарное государство. И до сих пор это открытая проблема.

Что касается советской традиции, то у нее есть один существенный изъян, который как историческую традицию надо, видимо, учитывать, но как разрушительный государственный момент, безусловно, необходимо изживать. Я имею в виду национальные республики. Потому что национальные республики – это, по сути, фикция, так как, кроме нескольких республик Северного Кавказа, они совершенно не национальны. Вы знаете, что в той же Адыгее адыгейцев 20%. Я не буду множить примеры, об этом обо всем тысячу раз писалось. В той же Башкирии башкир меньше, чем русских и татар, в Татарии проживает только один из пяти татар России...

Имеет ли смысл продолжать эту советскую традицию деления на автономные национальные республики и губернии, как предлагают авторы проекта? Или имеет смысл перейти к принципиально иной модели? Той модели, которая в свое время

активно предлагалась и обсуждалась нашими народными социалистами и меньшевиками? Речь идет об идее не национально-территориальной, а культурно-национальной автономии. Вы знаете, что именно эта модель применялась в Финляндии, Эстонии, сейчас применяется в Чехии.

Но если принимать эту модель, то надо совершенно иначе формировать Верхнюю палату. Верхняя палата, кстати, именовалась в России Государственным советом, а не сенатом, и я не думаю, что от этой традиции следует отказываться. Сенат в русской правовой системе – это высшая судебная инстанция, хранитель законов, это, скорее, Верховный суд. Но это отнюдь не сенат Соединенных Штатов, не Верхняя палата парламента. Верхняя палата парламента в России – это, повторяю, Государственный совет. До 1906 года он полностью назначался монархом, а потом стал наполовину назначаться монархом, а наполовину выбираться корпорациями (университетами, религиозными сообществами, купеческими гильдиями и т.п.).

Я думаю, что эта корпоративная форма представительства Государственного совета – естественно, без половины, назначаемой монархом, – очень интересная находка старой русской государственной системы, от которой, может быть, не стоит отказываться. Естественно, что в нее могут быть включены и национальные представительства. То есть национальные советы выбираются (как это было в Эстонии между войнами) всеми людьми, которые объявляют себя принадлежащими к тому или иному этносу. А национальный совет каждого этноса, в свою очередь, избирает своего представителя или двух-трех представителей в Госсовет.

А так что получается? Посмотрите, в Татарии проживает пятая часть татар Российской Федерации. А 80% татар живут за ее пределами. И что, их должна представлять Казань? Но почему, если они живут в Сибири или в Москве? А чеченцы, которые живут в Москве, кто их должен представлять как чеченцев? Неужели Грозный?

Говоря о субъектах федерации, не могу не отметить, что Михаил Александрович и его коллеги ошибочно, по-моему, пошли по пути расширения прав этих субъектов. Все дело в том, что в России традиционно большинство субъектов затрудняются в установлении своеобразных форм своей политической жизни, в создании несходных региональных конституций. Слишком похожа жизнь, скажем, в Тверской и Калужской губерниях, чтобы создавать им различные Основные Законы. Здесь, скорее, возможен путь индийской Конституции (с довольно ограниченными возможностями субъектов федерации), нежели утверждение американской традиции

(с очень широкими правами штатов). В России субъекты федерации должны, на мой взгляд, иметь возможность широкого самоуправления, в том числе и финансового, а не самостоятельного законотворчества.

И еще один очень важный момент. В системе, которую для центральной власти рисуют авторы проекта, губернатор – представитель президента, представитель центральной власти. И он, конечно, должен назначаться президентом. Но его функции, как они представлены в проекте, столь же ограничены в субъекте федерации, как функции самого президента ограничены во всем государстве. А полновластен в губернии местный парламент, губернское собрание. Мне кажется, что такая модель – это очень удачная попытка развития русской традиции права, как если бы коммунистического периода в ней не было. Это очень правильный подход, и я думаю, что по этому пути и должно пойти развитие русского конституционализма.

Игорь КЛЯМКИН:

Андрей Борисович, учитывая, что вы не только историк, интересующийся конституционными проблемами, но и известный религиовед, хочу именно вас спросить о целесообразности упоминания в Конституции о том, что «человек создан по образу и подобию Божию». Как вы думаете, уместно это в Конституции?

Андрей ЗУБОВ:

Германская Конституция начинается словами: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, мы, народ Германии...». Это из преамбулы аденауэровской Конституции. Швейцарская Конституция (федеральная) начинается словами: «Во имя Господа всемогущего, аминь!». Мне кажется, что это вовсе не средневековье, это вовсе не рудименты далекого прошлого. Когда в той же Германии после нацистского тоталитаризма, безбожного и безнравственного, надо было ввести некий абсолютный параметр, некую нравственную точку отсчета, тогда в Конституцию (потому что Конституция – это формализация самой сущности общественных отношений) и была включена апелляция к Богу.

Семьдесят лет в нашей стране не только насильственно внедрялся атеизм, что даже не главное, но попиралось вообще все человеческое. Ведь главное преступление коммунистического режима – попрание человека как личности, простиравшееся от

его физического убийства до нравственного растления и отказа в его естественном достоинстве. И потому вспомнить о высоком достоинстве человека, на мой взгляд, нам важнее, чем странам, давно не переживавшим такой гуманитарной катастрофы.

Я не вижу в этой формуле – «по образу и подобию Божьему» – ущемления чьих-либо прав. Потому что если некий человек (в Германии, в Швейцарии или в России) не верит в то, что человек создан по образу и подобию Божьему, а считает, что Бог создан по образу и подобию человека, – он остается при своем, его права это никак не ущемляет. Но то, что человека призывают помнить о том, что он есть существо нравственно очень значимое, – я думаю, в нашей стране, где вообще забыто о достоинстве человека, очень важно. Гораздо важнее, чем во многих других странах.

Конечно, для советского сознания, которое все еще у нас доминирует, апелляция к имени Божьему – это нонсенс, дикость. Мы смотрим на преамбулу немецкой Конституции, улыбаемся снисходительно и говорим: мол, какие-то недоумки ее писали. Но на самом деле это не нонсенс, а воздвижение либеральной идеи свободы на абсолютном ее фундаменте, без которого она становится перекасти-поле, просто разговором о свободе самой по себе без понимания ее границ, ее метафизической сути. Таково мое мнение.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Андрей Борисович. Тамара Георгиевна, теперь вы.

Тамара МОРЩАКОВА (заведующая кафедрой судебной власти факультета права НИУ ВШЭ):

**«Создавая проект новой Конституции,
не стоит наступать на старые советские грабли»**

Замечания, прозвучавшие в предыдущих выступлениях, настолько взвешены, что не требуют, по-моему, дальнейшего обсуждения. Я к ним, фактически ко всем, присоединяюсь. Думаю, их следовало бы учесть.

Начну с краткой ремарки по поводу последнего вопроса Игоря Моисеевича и ответа на него Андрея Борисовича. Да, в преамбуле немецкой Конституции действительно есть упоминание о Боге: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми...

немцы утвердили... свободу и единство Германии». Но это означает, что именно нация осознает свою ответственность перед Богом. Думаю, что и российскому народу, который имеет за плечами много страшных ошибок, тоже было бы хорошо осознавать ответственность за судьбу страны и людей. Это действительно очень важная идея.

То, что здесь уже было сказано, позволяет мне рассматривать представленный проект, в основном, под углом зрения моей специальности, связанной с судами и судебной властью. Но попутно я поделюсь и некоторыми соображениями общего порядка.

То, что нам представлено, – колоссальный труд. Я думаю, что это блестящий учебный проект. Но мне бы не хотелось, чтобы наше сегодняшнее обсуждение рассматривалось как обсуждение проекта социального. Да, конституционная реформа должна продолжаться, но здесь обсуждаются, прежде всего, вопросы теории развития конституционализма в стране. И за рамки этой теоретической позиции на данном этапе обсуждения представленного документа, который, как все признают, требует дальнейшей работы, я бы не выходила.

Это – мой первый тезис.

Тезис второй: то, что нам представлено, – это целый Конституционный кодекс, а не собственно Конституция. Потому что в этот проект вошла вся громадная область конституционного законодательства. Достаточно привести в качестве примера главы о публичной службе, о стратегии реформ и практически включенный в проект Избирательный кодекс. Конечно, Конституция должна закреплять избирательные принципы, но, может быть, не требуется столь подробное регулирование, и стоит оставить что-то законам. Впрочем, тот факт, что в проекте представлен целый кодекс конституционного законодательства, само по себе хорошо. Потому что мы, благодаря этому, сразу улавливаем связи Конституции как таковой со всем массивом нормативного материала, который должен развивать конституционные нормы. Но в самой Конституции столь подробное регулирование избыточно.

Третий тезис касается того, нужна ли нам вообще новая Конституция. Игорь Моисеевич призывал нас об этом не говорить, но некоторые выступавшие, тем не менее, говорили. Не погружаясь глубоко в эту тему, приведу один юридический аргумент. Он частично уже звучал, но его, может быть, следовало бы более четко артикулировать.

Если исходить из того, что мы в нормальном режиме конституционных реформ переходим от действующей Конституции к какой-то другой, которую считаем

необходимым разрабатывать, то эти наши устремления в действующей Конституции поставлены в определенные рамки. Дискутировать о них, наверное, нет нужды, потому что Михаил Александрович их признает. А именно, что первая и вторая главы Конституции не могут быть изменены иначе, кроме как путем принятия нового Основного Закона. Но если эти главы, с точки зрения разработчиков проекта, как я понимаю, изменений не требуют, то тогда зачем переписывать Конституцию?

Юридический аргумент прост: нынешний конституционный текст – глава 9 (о поправках) – позволяет внести в него все необходимые изменения. И, может быть, это наиболее плодотворный путь, потому что он даст нам возможность не наступать на старые грабли. Вот об этих «граблях» я и хотела бы коротко сказать.

Мне кажется, что авторы предлагаемого проекта забыли кое-что из того, что при принятии Конституции 1993 года было достижением в развитии конституционализма. Причем не только применительно к России. Напомню, что российская Конституция относилась международным сообществом к одному из наиболее современных, актуальных и выдерживающих всякую критику документов.

Я не говорю сейчас о том, как Основной Закон реализуется. Не говорю и о том, как принципы, закрепленные в первых двух главах Конституции, были развиты в других ее главах и, главное, в законодательстве, которое исказило большую часть самого драгоценного принципиального материала, заложенного в первой и второй главах. Законодательство убило этот материал и эти принципы. Но отсюда еще никак не следует, что мы, стремясь к чему-то лучшему, должны тратить усилия на то, что излишне с точки зрения достижения нужного результата в конституционном развитии. А результат этот может быть достигнут более тщательной проработкой всего остального текста Конституции, кроме первой, второй и девятой глав. При переписывании же ее целиком риск наступить на старые грабли очень велик. То есть риск утраты того, что уже достигнуто.

Вот, скажем, в предложенном проекте я нашла положение, согласно которому именно Конституция воплощает в себе идеи о признании естественного происхождения прав человека. Но я не нашла в этом проекте упоминания о том, что российское государство должно тендировать в сторону государства правового. Этого тезиса нет – притом, что в действующей Конституции он присутствует. И это большая утрата, потому что в нашем стремлении сделать законодательство, в том числе и в конституционной сфере, современным, данный тезис всегда очень помогает.

В обсуждаемом проекте вместо этого (поскольку специально выделяется глава об источниках конституционного права) несколько усиливается именно нормативистский подход. То есть мы имеем жесткую систему нормативных актов, как она здесь предложена, выстроенную в определенную иерархию, и забываем о требовании правового содержания норм. Есть потери и в очень продвинутой главе о судебной системе, являющейся областью моей более узкой специализации и более узких интересов. На этом мне хотелось бы, насколько позволит регламент, остановиться несколько подробнее.

В том, что касается судебной системы и судебной власти, мне кажется очень значительным и интересным моментом выделение авторами такой специальной части (главы, раздела или параграфа, хотя мне не очень нравятся параграфы в Конституции), где закреплены юстициарные права. Я считаю, что это существенно и связано именно с целью судебной власти. Есть в проекте и многие другие достижения, касающиеся ее организации, хотя само это понятие – «судебная власть» – в тексте не артикулируется. И все основные проблемы, связанные с судами, ограничиваются, в основном, судебными структурами (плюс юстициарные права).

Большое достижение этого проекта я вижу и в том, что в нем отстаивается позиция создания особых территорий (судебных округов), в пределах которых должна распределяться юрисдикция различных судов. Судебные округа – это очень правильно. И есть еще одна частично реализованная идея – идея специализации судебной системы. Частично, потому что выделяются административные суды, выделяются финансовые суды, но очень многие из возможных специализированных, скажем так, ветвей судебной юрисдикции не выделяются. Нет, например, судов по делам несовершеннолетних. Что, нужно все это отдать на откуп закону, который на основе Конституции будет выстраивать судебную систему, а именно закону о судебной системе и закону о судах разных видов юрисдикции? Но ведь тогда и другие специальные суды, в проекте упомянутые, – область отраслевого, а не конституционного регулирования.

Предлагая расширенную коллекцию судов с различной компетенцией, авторы оставили открытым принципиальный вопрос. В их проекте и административные суды, и суды финансовые не имеют своего высшего судебного органа. Таковым для всех них практически выступает Верховный суд. Но это не решает возникших и уже давно стоящих задач не только по специализации в судебной системе, но и по разделению всей массы судебной власти, которая действительно остается у нас неразделенной и

реализуется через всякие руководящие действия со стороны одного единственного суда – Верховного.

Не предусмотрена в проекте и замена тому, что сейчас представляет собой арбитражная судебная система. Финансовые суды – это все-таки еще далеко не все. В российской практике до революции существовали торгово-промышленные суды. Проект возвращает такого рода дела, связанные с бизнесом, в суды общей юрисдикции – притом, что не очень понятен принцип организации судов первой инстанции. Суды первой инстанции – это, по проекту, в основном мировые суды и суды более высокого территориального уровня по отношению к мировым судам, которые не должны совпадать с районными. То есть на региональном уровне тоже осуществляется разделение на судебные округа или районы, и это замечательно. Но совершенно неожиданно первая инстанция возникает и в высших судебных органах на уровне так называемых субъектов федерации, что не очень объяснимо.

С точки зрения «судебников», считается, что первая инстанция не должна подниматься так высоко. Это выглядит тем более странно, что решение высших судов в субъекте федерации или в регионе, который не будет совпадать в своих границах с субъектами федерации, согласно предложенным в проекте конституционным нормам, признается окончательным. Притом, что функции высшего судебного органа страны авторами ограничиваются, и практически Верховный суд действует почти как Конституционный, вырабатывая правовые позиции. Тут есть еще, о чем подумать. Не исключаю, что специализированные суды должны хотя бы иметь какие-то другие собственные специализированные высшие судебные органы.

Больше всего огорчений у меня лично вызвало то, как должны обретаться, согласно проекту, судебские полномочия и судебские должности. Вопрос сверхпринципиальный. По мысли авторов, судебские должности должны обретаться в законодательных региональных органах субъектов федерации. Причем даже не путем выбора – кандидаты не представляются для конкурса и выборов. Они представляются для назначения. Но предлагать такое – значит опять-таки наступать на наши старые советские «грабли», когда судьи назначались на десять лет законодательными, представительными органами областей, краев и республик. Получая свои полномочия в этих органах, судьи должны были, соответственно, перед ними же и отчитываться за то, как они проработали определенное число лет.

Я не знаю, что будут проверять при назначении судей эти законодательные собрания, какими критериями руководствоваться. Но как все же совмещается предлагаемая в

проекте территориальная организация судов по судебным округам с назначением судей в законодательных представительных органах субъекта федерации? Ведь если территориальная компетенция судьи выходит за пределы этого субъекта, а судья будет назначаться его, субъекта, законодательным собранием, то это выглядит нелогично. Я уже не говорю о том, что при назначаемости судей представительным органом субъекта федерации слияние в дружеском альянсе этих двух ветвей власти (судебной и законодательной) окажется неизбежным.

Есть и еще один вопрос, связанный с формированием судейского корпуса. Оно описано в проекте в соответствии с прекрасной идеей, которую авторам хотелось бы закрепить в Конституции. Идея заключается в повышении требований к профессиональным качествам назначаемых судей. Среди этих требований – очень большой стаж работы и высокий уровень образования. Но это – с одной стороны. А с другой стороны, минимальный стандарт, которому должен соответствовать судья, снижается. Оказывается, можно будет стать судьей, получив образование бакалавра. Что, на мой взгляд, не оправдано.

Мировой судья сейчас должен быть с полным юридическим образованием, то есть иметь образование по полной программе специалитета. Я не думаю, что у судей сегодня излишек знаний и компетенции. По-моему, образовательный стандарт как раз не подлежит снижению уже потому, что это будет одновременно и снижением гарантий судебной защиты. С другой стороны, во многих случаях в проекте невероятно завышен стаж необходимой юридической работы перед назначением на судейские должности.

Не могу не коснуться и вопроса об организации тех органов, которые будут формировать корпус судей. Мы говорим о магистратуре во Франции, мы говорим о каких-то других высших советах, что предлагается и в проекте. Но выступавшие до меня уже отмечали, что участие судьи в таком органе, который формирует судейский корпус, авторами обсуждаемого текста вообще не предусмотрено. Полагаю, что это недопустимо – хотя бы потому, что есть международный стандарт. Стандарт, который предполагает, что в органах, решающих вопросы судьбы, карьеры, назначения, удаления судей с должности, должно быть не менее половины представителей судейского сословия. Могу сослаться на Европейскую хартию о статусе судей, на рекомендации 2010 года Киевской конференции ОБСЕ по вопросам организации судебной деятельности или рекомендации Комитета министров Совета Европы 2010 года. Да, это рекомендации, а не предписания, но мы же не отказываемся от участия в

этих европейских структурах. Я понимаю, что негатив по отношению к судьям очень велик, но учреждать магистратуру, решающую их судьбы, без участия представителей судейского корпуса – не лучший способ сделать судей независимыми.

Таковы мои основные замечания по содержанию представленного проекта.

В заключение хочу обратить внимание и на некоторые, с моей точки зрения, смешные, чисто арифметические просчеты авторов. Например, нельзя каждые три года менять руководство Конституционного суда, выбирая его из 15 судей: мол, этих 15 судей хватит на 18 лет, на которые судья назначается, согласно проекту. Правда, в переходных положениях написано, что не все, кто входит в состав такого органа конституционного правосудия в России, будут назначаться на 18 лет. Предлагается разделить их на три группы – на назначаемых на 6, 12 и 18 лет. Но это не очень-то согласуется с единством статуса судей, обеспечивающим им равенство при принятии решений. Что, по-моему, и есть самое главное.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Тамара Георгиевна. Мне кажется важным замечание о том, что улучшения Конституции не должны сопровождаться потерями того ценного, что есть в Конституции действующей. Об этом здесь говорили и некоторые другие выступавшие, и авторам стоило бы к сказанному ими прислушаться. Возможно, стоило бы еще раз подумать и о том, чтобы разгрузить текст, изъяв из него то, что может регулироваться конституционными или простыми законами. Однако, как справедливо заметила Тамара Георгиевна, в предложенном подробном регулировании есть и свой смысл – по крайней мере, на первом этапе работы над проектом. Потому что оно задает ориентир для людей, специализирующихся на исследовании и проектировании конкретных институтов. Возможно, Александр Оболонский, занимающийся проблемами государственной службы, со мной согласится. Пожалуйста, Александр Валентинович, мы готовы вас слушать.

Александр ОБОЛОНСКИЙ (профессор НИУ ВШЭ):

**«Конституция действительно “отражает наши сегодняшние страхи”,
и это обстоятельство проявилось в отношении авторов проекта
к государственным служащим»**

Спасибо, Игорь Моисеевич. Следуя вашему призыву, я в основном ограничусь комментарием лишь по одной главе – о публичной службе. Если определить ее идеологию двумя словами, то это компенсируемые ограничения. В целом такая идеология мне близка, представляется разумной и резонной. Но хотелось бы высказаться по некоторым деталям. Прежде всего, об ограничении избирательных прав публичных служащих. Как точно заметил процитированный Михаилом Александровичем Красновым Андраш Шайо, «Конституция отражает наши сегодняшние страхи». Это в полной мере отразилось и в рассматриваемом проекте. Полагаю, что не случайно.

Что мы наблюдали в последние месяцы на двух выборах – парламентских и президентских? Если называть вещи своими именами, то мы наблюдали массовое, скоординированное преступное действие, в котором, по моим подсчетам, участвовали около 100–120 тысяч государственных и муниципальных служащих. Они действовали, выражаясь языком криминалистики, как ОПГ (организованная преступная группа). Так что мотивы, которыми руководствовались авторы при написании «чиновничьих» разделов проекта, мне понятны.

Должен сказать, что в мире существуют аналогичные ограничения избирательных прав чиновников. Например, в Америке с 1939 года действует так называемый «Хэтч-акт», который ограничивает права государственных служащих на участие в избирательных кампаниях, запрещая им всё, кроме личного голосования и анонимных пожертвований в пользу какого-либо кандидата. То есть деньги ты можешь пожертвовать, но не указывая, от кого они исходят. Да, правовая коллизия здесь налицо. О ней справедливо написала в своем особом мнении Светлана Васильева, указав на факт отступления от принципа всеобщности избирательного права. В самом деле, чиновники, как говорится, тоже люди, и ограничение их прав есть ограничение политических и гражданских прав человека.

В Америке эта проблема дважды доходила до Верховного суда. И он еще в 1962 году признал, что некая несообразность в данном случае действительно существует. Тем не менее, «Хэтч-акт» действует до сих пор. Переводя на «язык родных осин», смысл

этого акта – прямой запрет на использование административного ресурса. Подчеркиваю, прямой запрет с достаточно серьезными санкциями. И в наших условиях, исходя и из нашей сегодняшней реальности, и из наших «замечательных» в кавычках традиций, о чем нам Андрей Борисович напомнил, я бы подумал о введении чего-то подобного. Может быть, данное право следует ограничить на какой-то срок какими-то более тонкими способами и механизмами.

Но в главе о публичной службе есть и ограничения, на мой взгляд, избыточные. Например, таким мне представляется запрет на занятие чиновниками разными видами деятельности, включая научную и творческую. Возможно, это имеет резон применительно к преподавательской деятельности. Но почему чиновник не может писать стихи и публиковать их или писать картины? А написание им мемуаров, по моему, просто надо поощрять.

Также мне представляется не очень реалистичной мысль, касающаяся запрета для родственников чиновников заниматься бизнесом в своем регионе. Идеология, которая лежит в основе этого, более чем понятна. Но предложение авторов проекта трудно реализовать практически. Наверное, и этот вопрос надо попытаться регулировать как-то более тонко. Кстати, хороший опыт в данном отношении есть у канадцев. У них подобные вещи подробно прописываются в этических кодексах: что можно, а что нельзя. При этом существуют два кодекса: один для руководителей, другой – для рядовых служащих. Логика тут простая: на разных уровнях есть разные соблазны и разные возможности злоупотреблений.

Я бы еще подумал и о том, чтобы в комплектовании публичной службы участвовали люди, которые сами не являются государственными служащими. Это английский опыт, который я очень люблю и всячески пропагандирую. Суть его в том, что английская Комиссия по гражданской службе, комплектующая, прямо или косвенно, штат чиновников, состоит из людей, являющихся не служащими, а продвинутыми представителями гражданского общества: юристами, бизнесменами, менеджерами. Кстати, на эту тему мы с коллегой Алексеем Барабашевым только что написали брошюру. Для рассказа о тонкостях у меня сейчас нет времени. Но зафиксировать этот момент хотелось бы.

И последнее. Авторы проекта исходят из идеи пожизненной карьеры «государевых людей». Однако это уже архаика. Общая тенденция в мире иная: государственная служба, административная карьера перестает быть пожизненной. Поощряется ротация, система найма извне, обмена кадрами с другими секторами рынка труда.

Вместе с тем, в отношении государственных служащих нужны, конечно же, не одни только ограничения, а еще и стимулы. Однако стимулов в проекте, с моей точки зрения, как раз маловато. И если не уравновесить ими ограничения, то это приведет к тому, что в государственном аппарате соберутся худшие специалисты из всех профессий, второсортные кадры. Наверное, это не совсем то, к чему следует стремиться.

Мне осталось лишь присоединиться к признанию в белой зависти к авторам проекта, о чем говорил Виктор Леонидович Шейнис. Да поможет вам Бог! Правда, Бог, как известно, помогает тем, кто сам себе помогает.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Александр Валентинович. Следующий – Александр Музыкантский. Только, Александр Ильич, сегодня про ментальность не надо. Пожалуйста, вам слово.

Александр МУЗЫКАНТСКИЙ (профессор МГУ, уполномоченный по правам человека в Москве):

**«Проблема в том, что сегодня в общественном сознании
Конституция не является законом прямого действия
и не обладает высшей юридической силой»**

Прежде всего, хочу сказать, что проект замечательный. Это огромная педагогическая удача всего коллектива и Михаила Александровича как руководителя. Если есть какие-то конкурсы по лучшим коллективным студенческим работам, то, безусловно, надо туда этот проект подать. Он имеет шансы получить все премии, которые возможны.

Теперь по теме обсуждения. Очень часто сегодня звучало слово «конституция», и почти так же часто звучало слово «конституционализм». Думаю, все понимают, что понятие «конституционализм» намного шире, чем текст Конституции. Оно включает в себя еще огромное количество вещей: отношение к праву, систему ценностей и прочее. И если мы не хотим ограничиться только написанием конституционных текстов, то зададимся простым вопросом: что нужно сделать, чтобы Конституция в России работала? Этим вопросом здесь никто не задавался, а он ведь совсем не праздный.

Я могу из личного опыта привести пример, как действует нынешняя Конституция. В 2005 году был принят новый Жилищный кодекс, и были внесены поправки в статью 292 Гражданского кодекса. Еще на стадии обсуждения этого документа многие депутаты говорили, что его принятие приведет к непоправимым последствиям. Что, ставя своей целью расширение вторичного рынка жилья, новый текст статьи 292 ГК будет вести к выселению на улицу детей. Несмотря на это голосами конституционного большинства в Думе, которое существовало в 2005 году, поправки были приняты, и начались те самые процессы. С 2005-го по 2010 год в Москве разными судами было принято около 400 решений, основанных на этой норме. Из них примерно 120 или 130, более точно не удалось выяснить, действительно привели к дискриминации детей. Дети с матерями оказывались на улице, лишались единственного жилья.

В 2010 году дело это, наконец-то, дошло до Конституционного суда. Он вынес определение, в котором указал, что данная норма не соответствует Конституции, и обязал правительство внести поправки. То, что до сих пор правительство этих поправок не внесло (по закону оно должно было это сделать в течение трех месяцев, а прошло уже 15), – даже не главное. А главное то, что суды пять лет руководствовались нормой, противоречащей Конституции.

Я спросил председателя Московского городского суда Ольгу Егорову: «А мог ли судья, когда выносил свой вердикт, руководствоваться не нормой этой статьи ГК, а нормой Конституции? Конституция же более высокий юридический документ». Она ответила: «Конечно, мог». Но за прошедшие пять лет судами было принято в данной связи несколько сотен решений. И, кажется, только один судья однажды отклонил иск на основании того, что, хотя он норме нового Гражданского кодекса и соответствует, но не соответствует нормам Конституции. Но и это решение было в следующей инстанции суда отменено, так что истец все равно выиграл дело.

Таково у нас отношение к Основному Закону.

Конституция в общественном сознании не является законом прямого действия, не обладает высшей юридической силой. У нас Конституционный суд может вынести решение через пять-шесть лет после того, как какой-то закон принят, и этот закон все это время действует. Хотя ясно совершенно, что дух, буква и норма Конституции в данном случае нарушаются. И подобная ситуация возникла не вчера. Скорее, она в российской традиции.

Недавно я прочитал замечательную книжку, которую написал Андрей Николаевич Медушевский. Она называется «Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX – начала XX вв.». Тогда была целая плеяда русских юристов. Каждый из них сочинял новый проект Конституции. Была такая разновидность интеллектуального творчества, развлечения сродни забаве. А один из них, Б. Кистяковский, написал знаменитые слова: «...Русская интеллигенция никогда не уважала права, никогда не видела в нем ценности; из всех культурных ценностей право находилось у нее в наибольшем загоне. При таких условиях у нашей интеллигенции не могло создаться и прочного правосознания, напротив, последнее стоит на крайне низком уровне развития». Это из сборника «Вехи». И что, за прошедшее время что-то изменилось? Пожалуй, только терминология. Кистяковский сто лет назад говорил об отсутствии уважения к праву, а сейчас больше говорят о правовом нигилизме.

Поэтому, Михаил Александрович, у меня к вам большая просьба. Если хотите, предложение. Когда вы будете собирать следующий подобный коллектив, кроме написания текстов, поставьте перед коллегами еще одну задачу. А именно, предложите им ответить на вопрос: что нужно сделать в стране, чтобы нормы права, отраженные в Конституции, стали нормами жизни, чтобы Конституция работала?

И второй вопрос, не менее важный: какая Конституция имеет в России шанс на принятие?

Здесь говорилось о том, что в стране есть опыт конституционного развития, опыт российского конституционализма. Некоторые ведут отсчет этому процессу от Сперанского, который двести лет назад разработал проект Конституции. Но все конституции, принимавшиеся с тех пор в России, воспроизводят конструкцию, в которой первое лицо (государь император, генеральный секретарь или президент) стоит «над» и «вне» всех трех ветвей власти. Эту систему мы видим и в Конституции Сперанского, и в тех Основных законах, о которых говорил Андрей Зубов, и в Конституции 1993 года. Притом, что параллельно существовали и проекты парламентской республики. Но они не принимались. Случайно это или не случайно? Существуют ли в России какие-то причины, по которым у нас принимаются только такие («президентские») проекты, а другие проекты не принимаются?

А завершить свое выступление хочу еще одним напоминанием о нашем пресловутом правовом нигилизме. Хорошо бы послушать или почитать о том, как нам его преодолеть. Без этого любые конституционные проекты, даже после всех улучшений,

после учета всех замечаний и максимальной шлифовки, все равно будут обречены оставаться интеллектуальными забавами. Хорошими, красивыми, для участников в чем-то, может быть, и полезными, но – не более того.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Александр Ильич. На мой непросвещенный взгляд, кроме вашего вопроса, почему не соблюдается Конституция, есть и другой вопрос, который в контексте темы нашего собрания тоже имеет право на существование. Вопрос о том, не заложено ли неисполнение Конституции в самой действующей Конституции? Разве предусмотрены в ней правовые механизмы, блокирующие ее нарушения? Разве уважение либо неуважение к праву, о чем когда-то писал Кистяковский, не зависит и от того, каково само право, какие в него заложены основания? Этими вопросами, насколько знаю, и руководствовались Михаил Александрович и его коллеги...

Михаил КРАСНОВ:

Да, мы исходили именно из этого.

Игорь КЛЯМКИН:

И едва ли не в первую очередь, неисполнение Основного Закона предопределено тем, о чем вы, Александр Ильич, говорили. Тем, что в нем один из институтов власти находится «над» и «вне» других ее ветвей. Но раз так, то именно этот вопрос и надо, очевидно, выдвигать главным пунктом повестки дня. Тем более, что определенная часть общества его значение уже осознала, и часть эта в последнее время существенно увеличилась. А это значит, что разработка альтернативных конституционных проектов – не просто интеллектуальная забава, но и ответ на реальный общественный запрос. Да, сегодня или завтра такие проекты не будут реализованы. Но если не будет самих проектов, если обществу их не предлагать, если считать их разработку бесплодными умственными упражнениями, то мы окажемся обреченными на бесконечные рассуждения о «правовом нигилизме», фатально возрождающемся в России независимо от содержания конституций и других правовых норм. Рассуждения, легитимирующие неправовое политическое статус-кво.

Следующий – Василий Банк.

Василий БАНК (экономист):

**«В наше время довольно сложно привлечь к ответственности
за нарушение конституционных норм»**

Я тоже хотел бы акцентировать внимание на проблемах, которые существуют с применением норм действующей Конституции. С тем, чтобы они были учтены в проекте нового Основного Закона.

Так, в части 1 статьи 15 Конституции говорится: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Именно в соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Но на практике с прямым применением норм Конституции, как здесь уже говорилось, имеются проблемы. Дело в том, что в самой Конституции РФ нет ясного ответа, каковы пределы и правила ее прямого применения, и в этом вопросе наглядно проявился конфликт судов общей юрисдикции и конституционной юстиции в толковании и применении конституционных норм. В результате при рассмотрении конкретных дел в судах судьи руководствуются, в основном, только нормами кодексов или федеральных законов, а не конституционными нормами, так как не хотят создавать себе дополнительные проблемы с вышестоящими судами при принятии решений по каждому конкретному делу. Поэтому при разработке новой Конституции необходимо обратить на это внимание.

Существует и проблема норм-моделей конституционного контроля в нашей стране. Потому что в России одновременно действуют «американская» модель (когда все суды имеют право применять нормы Конституции) и так называемая «европейская» модель (когда комментарии по поводу применения норм Конституции дает только Конституционный суд). Но Конституционный суд в настоящее время настолько завален обращениями, что рассматривает не больше 5% из поступивших.

Поэтому в новой Конституции надо акцентировать внимание на том, чтобы все наши суды могли реально применять нормы Основного закона при рассмотрении каждого

конкретного дела. С 1995 по 2007 год Конституционным судом РФ рассмотрено в публичных заседаниях только 2,5% от поступивших к нему обращений, связанных с ущемлением гражданских прав и свобод. Это является нарушением ч. 1 ст. 46 Конституции, так как государство, по сути, не гарантирует каждому право на судебную защиту его конституционных прав и свобод, а суд не обеспечивают надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

Я считаю, что если более 90% из поступивших обращений в Конституционный суд России остались без надлежащего рассмотрения, то государство, а вместе с ним конституционное право (как наука) должны находить новые пути разрешения данной проблемы. И предлагаю возложить функции конституционного контроля и на другие государственные органы, в частности, на конституционные (уставные) суды субъектов федерации. С тем, чтобы гарантировать каждому конституционное право на судебную защиту.

Также необходимо учитывать, что те декларативные нормы, которые существуют в действующей Конституции, к сожалению, не подкреплены никакими федеральными законами. Если, например, сегодня суд даже примет решение по поводу выделения бесплатного жилья малообеспеченному гражданину, еще не факт, что данное решение будет воплощено в жизнь.

Мы можем написать любую Конституцию, но необходимо принять ряд мер, чтобы данная Конституция действительно работала. В частности, на мой взгляд, для этого необходимо внести дополнение в закон о Конституционном суде. Предлагаю передать ряд функций Конституционного суда РФ по казуальному толкованию конституционных норм в конституционные (уставные) суды федерации (по месту проживания истцов). Целесообразно увеличить число палат Конституционного суда России с двух до шести. То есть пойти по пути создания палат, по которому пошли в Европейском суде по защите прав человека, где палата может состоять из трех судей.

Необходимо также, чтобы решения Конституционного суда РФ можно было обжаловать в международных органах – в том числе, в Европейском суде по правам человека. Этого сейчас не разрешает закон: в настоящее время решения Конституционного суда РФ окончательны, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения. Но при таком положении вещей заявители будут просто игнорировать решения Конституционного суда и напрямую

обращаться за защитой своих прав в Европейский суд по правам человека, где Россия по количеству обращений давно уже вышла на первое место.

Безусловно, речь не может идти об обжаловании в буквальном смысле этого слова решений Конституционного суда РФ. Но если заявитель полагает, что решение Конституционного суда не защищает его права, предусмотренные Европейской Конвенцией, то он вполне может обратиться по данному поводу в Европейский суд по правам человека. Да, этот суд в настоящее время не может отменить решение Конституционного суда РФ, но он это сможет сделать, если по данному вопросу будет подготовлен и принят решением Совета Европы и в дальнейшем ратифицирован Россией дополнительный протокол к Конвенции о защите прав и свобод человека. Кроме того, в настоящее время ЕСПЧ имеет право на присуждение пострадавшей стороне «денежной компенсации» в случае, если национальное законодательство не может гарантировать ее в должной мере, а для государств, признавших юрисдикцию Европейского суда, его решения являются обязательными.

Возвращаясь к вопросу о соблюдении конституционных норм, хочу сказать, что за их несоблюдение должны быть конкретные санкции. Предлагаю подумать о принятии Конституционного кодекса РФ или закона «Об ответственности за нарушение норм Конституции России органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами». Потому что, хотя действующая Конституция и предусматривает ответственность за нарушение конституционных норм, в действительности из-за разрозненности источников конституционной ответственности, общего характера конституционных норм, самостоятельного вида предусматриваемой ими юридической ответственности и отграничения ее от иных видов юридической ответственности привлечь кого-либо к ответственности за нарушение конституционных норм в настоящее время довольно сложно.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо большое. В какой-то степени ваше выступление можно рассматривать как ответ Александру Ильичу Музыкантскому. Смысл сказанного вами, насколько я понял, как раз в том, что причины несоблюдения Конституции заложены и в ней самой. Но я все же просил бы коллег не забывать: мы обсуждаем проект новой

Конституции, а не недостатки Конституции действующей безотносительно к этому проекту.

Пожалуйста, Петр Сергеевич.

Петр ФИЛИППОВ (директор Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией, Санкт-Петербург):

**«Надо предусмотреть в новой Конституции выделенные
в отдельную ветвь судебной власти административные суды
по защите граждан от произвола бюрократии»**

Прежде всего, большое спасибо авторам проекта за то, что они внесли в него право каждого гражданина России защищать публичный интерес, то есть подавать иск в суд в защиту общих наших интересов, а не только своего личного. А вот на другой радикальный шаг коллеги не решились. Они записали в проект Конституции, что каждый имеет право защитить свои права в суде. Но почему в этом проекте не предусмотрено право гражданина на частное обвинение по любым статьям Уголовного кодекса?

В мире существует большое число стран, в которых гражданин, если у него есть доказательства о совершении преступления, может выступать, по сути, в роли прокурора или обвинителем может выступать его адвокат. Почему же россияне должны быть лишены такого права? В обсуждаемом проекте, повторяю, оно не предусмотрено.

И еще одно замечание. Мы с вами живем в мире, в котором административные барьеры, административные уловки цветут пышным цветом. Есть страна, с которой я бы хотел взять пример, – Германия. Она создала специальные административные суды, цель которых – разрушать эти бюрократические барьеры, защищать права жителей Германии. Наши же суды сегодня рассматривают подобные вопросы в порядке общей очереди, судьям не хватает квалификации для решения споров между гражданами и органами государственной власти. Они обращаются к экспертам из тех же самых бюрократических ведомств и, основываясь на их заключениях, выносят решения в пользу чиновников. Но по каждому такому спору не будешь же обращаться в Конституционный суд!

Что было бы, если бы в проекте Конституции были предусмотрены выделенные в отдельную ветвь судебной власти административные суды по защите граждан от произвола бюрократии? Может, они и стали бы тем искомым механизмом гарантий по исполнению конституционных норм в жизни?

Игорь КЛЯМКИН:

Петр Сергеевич, насколько помню, в проекте административные суды предусмотрены. Если нет, то ваше замечание заслуживает, думаю, самого серьезного внимания.

Михаил КРАСНОВ:

Разумеется, предусмотрены.

Игорь КЛЯМКИН:

Раз так, то Петр Сергеевич при желании соответствующее место в тексте найдет. Следующий – Игорь Чубайс.

Игорь ЧУБАЙС (профессор Института мировых цивилизаций):

«Нам нужна такая Конституция, которая признает факт исторического и правового разрыва и стремится преодолеть его»

Я убеждаюсь, что свежая мысль страшно нервнрует ведущего. Поэтому, как всегда, буду краток. Хочу начать с анализа того контекста, в котором рассматриваемая здесь проблема существует.

Мы живем в неправовом государстве, где Конституция не действует, где Конституционный суд уехал не в Питер, а в никуда. Сознает ли это власть, волнует ли ее это? Конечно, сознает. Однако перейти к правовому государству она все равно не сможет. Пока она представляет собой коррумпированное, самозванное меньшинство, действующее исключительно в собственных интересах, государство останется неправовым.

Что на это отвечают авторы проекта? Они предлагают принять улучшенный текст Основного закона. Но ведь главный вопрос не в том, каков текст, а в том, почему нынешняя Конституция, во многом очень продвинутая и просто замечательная, не действует. Как сделать так, чтобы она действовала? Как перейти к правовому государству? И еще один вопрос, который здесь даже не звучал: а есть ли сегодня у общества ресурс для перехода к улучшенной Конституции? Или, расшатав нынешние правила, мы неизбежно получим худшие?

Из всех этих вопросов остановлюсь на первом. Итак, почему наша Конституция не действует?

Дело в том, что, говоря о Конституции, мы затрагиваем важнейшую проблему легитимности государства. Как эта проблема была решена нашими соседями – скажем, Эстонией, Латвией, Литвой? Когда рухнул коммунистический режим, там заявили, что начинают действовать их довоенные Конституции, которые были до советской оккупации. Доработав эти Конституции, нынешние эстонцы, латыши и литовцы стали правопреемниками легитимной Эстонии, легитимной Латвии и легитимной Литвы. Похожим образом поступили и другие страны бывшего соцлагеря.

А что у нас? В 1917 году советское государство прервало всякую преемственность с исторической Россией. Советская система – это нелегитимное, неправоное, тоталитарное квазигосударство. И то, что оно просуществовало не семь дней, а семь десятилетий, по сути, почти ничего не меняет. Нынешнее государство объявило о правопреемстве с Советским Союзом, хотя, на самом деле, и это ложь. И я спрашиваю авторов проекта: какую Конституцию вы предлагаете? Конституцию, которая все это игнорирует и начинает историю с нуля? Конституцию, которая копирует Запад? Конституцию, улучшающую советский опыт, который улучшить нельзя по причине неререформируемости тоталитаризма? И в любом случае, на каком все же основании вы выбрасываете тысячу лет нашей истории?

Нам нужна такая Конституция, которая, насколько возможно, продолжала бы российскую, досоветскую конституционную традицию, которая признает и стремится преодолеть сам факт исторического и правового разрыва. Конечно, если допустить, что мы хотим вернуть легитимность нашему государству. Но об этом я здесь сегодня ничего не услышал.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо за свежие мысли, Игорь Борисович. Наверное, вы опоздали и не слышали выступление Андрея Борисовича Зубова, который тоже говорил о преемственности с досоветской конституционной традицией, но гораздо более конкретно. И он, кстати, в отличие от вас, такую преемственность в предложенном проекте обнаружил.

Мы движемся к финишу. Сейчас я предоставляю слово одному из руководителей проекта – Светлане Викторовне Васильевой, а потом будем завершать.

Светлана ВАСИЛЬЕВА (доцент кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ):

«В нашем проекте намеренно сделан акцент на самых болезненных вопросах российского правопорядка и российской демократии»

В ходе дискуссии прозвучало много справедливых замечаний. Но я, конечно, не берусь их оценивать, потому что не имею на то права. Сначала нам необходимо обсудить эти замечания в авторском коллективе. Думаю, что мы обязательно будем делать соответствующие исправления текста. А пока ограничусь лишь некоторыми разъяснениями относительно замысла и характера нашей работы.

Чтобы понять, какой мы подготовили проект, стоит обратиться к пониманию сущности любой Конституции, независимо от конкретной страны и от конкретной ситуации.

Я знаю три подхода к пониманию этой сущности. Ф. Лассаль говорил, что Конституция отражает реальное соотношение общественных сил. В.И. Ленин говорил, что Конституция отражает соотношение общественных сил в классовой борьбе. Е.В. Спекторский говорил, что Конституция не должна отражать соотношение никаких общественных сил, а должна задавать идеи и ценности, должна облагораживать общество через установленные принципы, к реализации которых нужно стремиться.

Мне кажется, что в представленном нами проекте нашли воплощение все три подхода.

Во-первых, в нем заложена идея реального соотношения общественных сил: те институты и те политико-правовые традиции, которые мы на сегодняшний день имеем, воспроизведены. Но при этом акцент сделан на самые болезненные вопросы

российского правопорядка и российской демократии. Это вопросы судебной системы, перераспределения полномочий между институтами, входящими в систему разделения властей, функционирования публичной службы. И если проект, как здесь отмечалось, слишком детализирован, то только потому, что авторы пытались предложить конкретные решения самых острых вопросов российской государственности. При этом мы, разумеется, понимаем, что Конституция не может так детально регулировать общественные отношения. Часть проблем она должна отдать на регулирование текущего законодательства.

В чем проявилось наше стремление учесть реальное соотношение общественных сил? Оно, прежде всего, проявилось в предложенном распределении властных полномочий. Трудно согласиться с высказанным мнением, что ни президент, ни подведомственные ему структуры не должны ни во что вмешиваться. Зачем они вообще тогда нужны? Опасно в нынешних российских условиях оставлять председателя правительства «один на один» с Государственной думой в решении кадровых вопросов – в частности, вопросов формирования правительства. Опасно, учитывая характер той партийной системы и тех партий, которые мы имеем. Необходима третья сила, которая позволит сбалансировать распределение кадровых полномочий.

В нашем проекте не провозглашен принцип разделения властей как идея. Но, быть может, и не надо его фиксировать в таком качестве. Ведь этот принцип сам по себе не существует. Он наполняется конкретным содержанием через регулирование партийной системы, политической конкуренции и политической оппозиции. В этом соображении, которым мы руководствовались, и нашел отражение подход Ф. Лассалья.

Второй подход (В.И. Ленина) к сущности Конституции, как уже отмечалось, заключается в том, что она должна отражать соотношение общественных сил в классовой борьбе. Вы спросите: какая сейчас классовая борьба? Однако в наше время ее можно понимать как конкуренцию большинства и меньшинства, в которой первое имеет безусловный приоритет. Эту конкуренцию отражает принцип народного суверенитета, который и закреплен в нашем проекте. Принцип, согласно которому народ осуществляет власть и участвует в управлении делами государства. Но идеализм этого принципа слишком уж плохо соотносится с реалиями постсоветского демократического развития. Мы наблюдаем «грязные» избирательные технологии, использование административного ресурса, манипуляции общественным мнением,

что ведет к ущемлению прав и свобод граждан в осуществлении народного суверенитета.

И это притом, что действующая Конституция написана прекрасно в части регулирования конституционных прав и свобод (глава 2). Но если они, как здесь неоднократно отмечалось, не соблюдаются, то какой в них толк? Этот вопрос, который мы себе задавали, и стал причиной того, что многие идеи из Конституции 1993 года, касающиеся прав и свобод, в обсуждаемый проект не попали. Зато в нем усилено регулирование того, что является сегодня главной проблемой российской государственности. Речь идет о системе власти – системе, которая выталкивает из себя все, что касается плюрализма и оппозиции.

Да, оппозицию мы умышленно возвышаем. Да, мы даем ей преференции. Можно сказать, что мы меняем классовую сущность народного суверенитета, лишая большинство монополии на публично-правовые решения. Без оппозиции, без плюрализма нет демократического развития. Отсюда и акцент в нашем проекте не на субъективные права, включая избирательные, а на преференциальные возможности политического меньшинства – в том числе, его возможности влиять на деятельность Счетной палаты. Мнение же о том, что меньшинство не располагает необходимой электоральной поддержкой для предоставления ему таких возможностей, на мой взгляд, ошибочно. Печальные реалии современного партийного строительства и выборов дают достаточные основания для того, чтобы поставить под сомнение исключительные права большинства в общественно-политической системе.

Наконец, третий подход к сущности Конституции, который, напомню, заключается в том, что она должна задавать ориентиры развития, облагораживать общество. Этот подход не позволяет обходиться без оценочных категорий, которых, конечно, в обсуждаемом проекте достаточно. Это нормы-принципы, нормы-цели, нормы-определения, не порождающие конкретных правоотношений. Однако без них ни одна Конституция обойтись не может. Оценочные понятия необходимы для облагораживания общества и государства.

Разумеется, задача эта решается не только Конституцией. Человеческая жизнь слишком сложна и многообразна, одними лишь нормативными текстами она не регулируется. Вспомните Блока:

Ты будешь доволен собой и женой,

Своей конституцией куцой,

А вот у поэта – всемирный запой,

И мало ему конституций!

Тем не менее, от Конституции многое зависит. Понятно, что, помимо нее, необходимы еще законодательное и подзаконное регулирование, необходимы развитые институты. Одной Конституции мало. В свою очередь, сегодняшнего обсуждения мало для того, чтобы довести ее проект до нужного качества. Но авторский коллектив готов продолжать работу, готов слушать критические замечания коллег и править текст.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Светлана Викторовна. Вы напомнили нам о полузабытых фигурах прошлого. Оказывается, их наследие можно использовать в решении вопросов, с которыми их имена обычно не ассоциируются.

Больше желающих выступить нет. Может быть, кто-то из молодых авторов проекта хотел бы что-то сказать? Пожалуйста, Александр.

Александр ГОРСКИЙ (студент факультета права НИУ ВШЭ):

**«Предложенная в проекте модель нацелена, помимо прочего,
на то, чтобы реализовать потенциал регионов»**

В некоторых выступлениях затрагивались проблемы федеративного устройства. В частности, Татьяна Андреевна Васильева обратила внимание на представленную в проекте типологию составных частей федерации, а Андрей Борисович Зубов высказал идею построения современного российского федеративного государства на основе модели культурно-национальных автономий. Мне пришлось непосредственно участвовать в написании соответствующей главы текста, и потому хотелось бы отреагировать на прозвучавшие замечания и предложения.

Почему выбрана именно такая типология: губернии, автономные республики и федеральные территории?

Начну с того, что мы в нашем проекте отказываемся от так называемых «матрешечных» субъектов федерации, когда в один субъект входит другой, в пользу федеративной модели, построенной на принципе равноправия субъектов федерации.

При этом отличие автономных республик от губерний сводится лишь к праву республик на установление своего официального языка. Компенсируется же такое небольшое неравенство тем, что местные сообщества, на территории которых компактно проживают определенные этнические группы (например, татары в Башкирии) также могут устанавливать свой официальный язык общения, который будет употребляться наряду с государственным и региональным.

По сути, автономные республики представляют собой некую фикцию, потому что с правовой точки зрения все регионы равны. Однако если мы отберем у уже существующих национальных субъектов, даже если в них представители титульной нации составляют, допустим, всего 10% населения, ту квазигосударственность, которая предусмотрена Конституцией 1993 года, то это может вызвать обострение национального вопроса и рост сепаратистских настроений. Настроений, которые в последнее десятилетие удалось все-таки нейтрализовать.

Что касается федеральных территорий, то данная категория появилась при обсуждении вопроса о местонахождении столицы. Мы исходили из того, в частности, что необходимо убрать ту двуглавость, которая существует не только во властной конструкции, но и в определении первенства Москвы и Санкт-Петербурга. Поэтому в проекте предложено выбрать в качестве столицы некий город N. Пусть сам народ определит, где быть столице страны. Город N – нейтральный вариант, который призван разрешить спор двух «столиц». При этом мы решили отказаться от модели, когда на относительно небольшой территории сконцентрировано большое число органов власти – федеральной, региональной и местной. Для федеральных территорий установлено прямое федеральное управление, но при этом там расширяются возможности самоуправления.

Теперь о том, о чем говорил Андрей Борисович Зубов. На мой взгляд, предлагаемое им построение Российской Федерации по принципу национально-культурных автономий пока преждевременно. Конечно, я могу пуститься в долгие объяснения, почему я так считаю, но, учитывая регламент, ограничусь тем, что не соглашусь с данным мнением.

И еще Андрей Борисович сказал о нежелательности предоставления широких полномочий российским регионам, которое предусматривается нашим проектом. В данном отношении он считает полезным для России, как федеративного государства, опыта современной Индии, где штаты ограничены федеральной Конституцией и обладают незначительным набором собственных полномочий. Однако Индия все же

не представляет собой федерацию в строгом смысле, потому что ее составные части, на мой взгляд, это не государствоподобные образования, а скорее автономии. Мы же в нашем проекте исходим из того, что необходимо продолжить процесс федерализации, прерванный в 2004 году. Этой цели и служит предложенная схема распределения полномочий между Российской Федерацией и регионами, а также новый порядок организации государственной власти на уровне регионов.

Данная модель нацелена на то, чтобы реализовать потенциал регионов, превратить их из фактически автономных образований в полноценные составные части федерации со своей компетенцией. И я не думаю, что, если предоставить им такую возможность, они со своей самостоятельностью не справятся и, например, не смогут принять свои основные законы, которые будут отражать специфику конкретного региона.

Тамара МОРЩАКОВА:

Можно мне реплику по этому поводу? У меня не вызывает сомнений, что предложенный проект направлен на усиление российского федерализма. Однако в данном отношении он крайне непоследователен. Ведь такие образования, как федеральные территории, авторами вообще исключаются из федеративного устройства: они – не субъекты федерации. Отношения между федеральными территориями, с одной стороны, и субъектами федерации – с другой, напоминают в проекте скорее отношения метрополии и колоний, чем отношения равных субъектов.

Эта непоследовательность проявляется и в предлагаемой организации судебной власти и судебных органов. Согласно проекту, возрождаются местные суды, но не как мировые суды, а как суды субъектов федерации. Возрождаются в надежде на то, что существование региональных судов может сочетаться с организацией судебной подсудности, имевшей, в частности, место в дореволюционной России, – с судебными округами. Но такого сочетания не получается. Либо суды организуются по субъектам федерации (местные), либо по судебным округам (федеральные), либо существуют параллельные судебные системы (и местная, и федеральная, в которую входят тоже суды разных уровней). Однако последний вариант, предполагающий удвоение судебной системы, вряд ли реалистичен.

Наконец, непоследовательность проявляется и в том, что ради усиления федеративных начал часть компетенции в области законодательства (допустим, уголовного) может быть, по мнению авторов, отдана субъектам федерации. Предлагаю

такие решения, надо, однако, иметь ответ на вопрос: как будет обеспечиваться защита прав и свобод по единому федеральному и, более того, по международному стандарту через региональное уголовное законодательство и региональные суды, учитывая намечаемое проектом формирование судейского корпуса в регионе его законодательным органом власти? Мне кажется, тут нужны гарантии, но они авторами не предусматриваются.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Тамара Георгиевна.

Андрей ЗУБОВ:

Я тоже созрел для реплики. Можно?

В своем первом выступлении Тамара Георгиевна возразила мне по поводу упоминания Бога в Конституции Германии. Там, мол, подчеркивается идея ответственности нации перед Богом и людьми, а в предложенном проекте смысл совсем другой. Но тут дело в том, что немецкая формулировка, предложенная Аденауэром, отражала классическую лютеранско-германскую систему мышления, основанную на идее ответственности человека перед Богом (притом, что сам Аденауэр был католиком). А Михаил Александрович и его коллеги очень тонко почувствовали, что для русского и православного сознания идея ответственности перед Богом менее мобилизующая, чем идея внутреннего осознания подобия человека Богу. Поэтому мне кажется, что для Конституции России выбрана наиболее точная формула, наиболее нравственно мобилизующая.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Андрей Борисович. Учитывая, что в России живут не только православные, я бы все же предложил авторам подумать, стоит ли это место оставлять в проекте. Михаил Александрович, вы можете ответить теперь на возражения и замечания, прозвучавшие в ходе дискуссии.

Михаил КРАСНОВ:

**«Мы не случайно предложили государственный гимн
на музыку известного марша "Прощание славянки"»**

Спасибо всем, кто дождался окончания нашей встречи. Бывают Круглые столы, когда к концу остается гораздо меньше людей. Значит, тема цепляет.

Я, естественно, не буду отвечать на все замечания, так как иначе буду выглядеть законченным идиотом, который на вопрос «Как жизнь?» начинает рассказывать про свою жизнь. Но мы с нашими ребятами обещаем этот проект доработать. Я, безусловно, благодарен тем, кто, прочитав его, высказал свои замечания. Многие из них я готов принять сразу, по некоторым нужно подумать. Но есть и такие, по поводу которых хотелось бы объясниться.

Ряд выступавших прямо или косвенно высказали сожаление, что в проекте отсутствуют характеристики российского государства: правовое, демократическое, светское и прочее. Да, мы сознательно ушли от этого, хотя подобные характеристики стали обычными для Конституций, принятых после Второй мировой войны. Причина отказа кроется в том, что, хотя в целом и понятно, что стоит за той или иной характеристикой, все же каждая из них (в меньшей степени – «федеративное государство») сегодня настолько размыта, что превратилась в поле для спекуляций.

Адам Пшеворский верно заметил, что «демократия стала своего рода алтарем, куда каждый несет свои наиболее предпочтительные жертвоприношения». То же касается и, например, светского государства, которое многие понимают как полное исключение всякого упоминания о религии в публичной жизни. А «социальное государство» сегодня стали понимать фактически как синоним государства патерналистского. Хотя Лоренц фон Штайн имел в виду государство, обеспечивающее, в меру своих сил, равенство возможностей, а не только материальное вспомоществование.

На наш взгляд, гораздо более честно и продуктивно описать механизмы обеспечения всех этих характеристик, чем выстреливать «измами». Поэтому мы отказались и от провозглашения принципа разделения властей, предпочтя ему закрепление конструкции, действительно, как нам кажется, покоящейся на этом принципе. Не стоит забывать и о том, что в нынешней Конституции все характеристики и принципы имели определенный идеологический смысл: провести как можно более четкую грань

в сравнении с советским типом власти. Сегодня такой необходимости мы не только не видим, но и сочли это вредным.

Много было возражений, касавшихся нашего предложения об ограничении всеобщего избирательного права. Объяснения этого содержатся в пояснительной записке к проекту. Возможно, мы смягчим конкретные ограничения при публикации проекта в виде отдельного издания, поскольку это вызывает категорическое неприятие. Но я все же хочу сказать, что у нас в данном случае не было намерения проповедовать элитарный подход, в чем нас упрекнул, в частности, Виктор Леонидович Шейнис. Наверное, нашу группу можно обвинить во многом, но в снобизме, в презрении к кому бы то ни было уж точно нельзя.

Речь идет вовсе не об элитарности, а, скорее, о том, что Иван Александрович Ильин называл аристократией, которой он вообще хотел заменить демократию. Естественно, речь он вел об аристократии духа, а не крови. И вызвано это было только одним – опасением подмены демократии охлократией, о чем, впрочем, задолго до него говорили многие мыслители, начиная с Платона. Мы как-то не задумываемся об этой оборотной стороне народного суверенитета. А ведь на кону стоит судьба государства. Если я суверен, то у меня должна быть и ответственность. Есть ли она при нынешних всеобщих выборах? Я уже не говорю о том, что в современную эпоху манипулировать общественным сознанием становится очень легко. И тем легче, чем менее образовано общество, чем больше оно подвержено мифологии.

Поэтому стоило бы поставить как раз более жесткие заслоны для активного избирательного права, и такие предложения были у нас в группе, но мы ограничились сравнительно мягкими. Что же до исключения бюрократии из круга субъектов пассивного и активного избирательного права, то это уж точно не элитизм, а понимание того, что «агент» не должен в какие-то моменты быть одновременно и частью «принципала». Отчасти это еще и наша реакция на поведение бюрократии в современной России, на ее огромную роль в искажении принципа свободных выборов.

Отдельно хочу сказать о структуре проекта. Понятно, что структура – не такая уж техническая вещь. По ней можно судить и о приоритетах. Но, кроме «идеологии», мы руководствовались и иной логикой, в том числе юридической. Некоторые положения просились в другие главы, но мы оставляли их, чтобы не разрывать ткань главы. От этого, возможно, иногда возникает ощущение некоторой нелогичности проекта. Вот, скажем, глава об избирательных правах. Почему она сделана как отдельная? Да

потому, что в ней говорится не только о собственно правах, но и об избирательной системе. Почему нормы о парламенте отделены от норм о парламентском контроле? Только потому, что положения о контроле мы вынесли в заключительную часть текста – туда же, где у нас прокуратура. Тем не менее, я понимаю, что может смотреться нелогично. Поэтому в случае издания текста мы обязуемся еще раз над структурой подумать.

Татьяна Андреевна Васильева попеняла нам на обилие оценочных понятий. Это, кстати, лишний аргумент против общих характеристик российского государства, о чем я уже сказал. Но совсем без оценочных понятий не обходятся даже многие законы, не то что Конституции. Да, вполне возможно, по поводу их толкования будут обращения в Конституционный суд и другие суды. Ну и хорошо. Это будет означать, что Конституция работает. И вообще множество Конституций в мире содержат такие понятия. Есть даже более расплывчатые, чем у нас. Например, в Конституции Индии говорится об «интересах приличия». Более того, многие из такого рода понятий заимствованы нами из некоторых зарубежных Конституций. Детализировать же эти понятия (например, «плата за жилье», «разумные законодательные ограничения» и т.п.) в Основном Законе невозможно. Но их можно конкретизировать в законах, проверяемых в Конституционном суде.

Что касается конкретных замечаний по судоустройству, высказанных Тамарой Георгиевной Морщаковой, – их мы, безусловно, будем внимательно изучать. И те, которые не выходят за рамки нашей концепции, учитывать.

И, наконец, главные замечания, касающиеся «властного треугольника»: президент – парламент – правительство. Не буду говорить о каждом замечании в отдельности, тем более что некоторые из них противоречат друг другу. Отвечу сначала в самой общей форме.

Уважаемые оппоненты, кажется, забывают, что мы предлагаем институт главы государства, по масштабу полномочий совершенно не похожий на нынешний. А еще больше ограничить полномочия президента, как предлагает Николай Сергеевич Розов, – значит превратить Россию действительно в парламентскую республику (где, как известно, тоже есть номинальные президенты). В том-то и дело, что мы рисовали президента как весьма сильный институт, который в случае чего (а это «в случае чего» в современной России очень даже может быть, если превратить президента в слабую фигуру) будет способен твердо защитить конституционный порядок,

конституционный строй. Хотя, согласен, над балансом полномочий есть смысл еще подумать.

Из новой роли (точнее, старой, но очищенной) нужно исходить и при оценке срока полномочий главы государства. Два срока хороши для президента-политика, когда он надеется вновь получить мандат доверия. В случае же президента-хранителя такой промежуточный этап не нужен. Наоборот, плохо, если мотивом для президента будет мотив популярности. Не это его должно заботить, а исключительно судьба конституционного строя и, если говорить в романтическом ключе, место в истории страны.

Я уж не говорю о других причинах, которые называл еще А. де Токвиль, когда ратовал за один срок президентских полномочий в США. То есть о таких причинах, как опасность использования административного ресурса (в наших, естественно, терминах) и коррупция. Привожу цитату из Токвиля: «Интриги и коррупция являются естественными пороками выборных правительств. Однако в том случае, когда глава государства может быть переизбран, эти пороки стократно усиливаются, и само существование страны ставится на карту. Если успеха на пути интриг намерен добиваться простой кандидат, то его уловки распространяются на весьма ограниченный круг людей. Если же, напротив, в этой игре решил поучаствовать сам глава государства, то он начинает использовать в своих собственных интересах мощь всего государства».

Весьма конкретно Татьяна Андреевна Васильева высказала упреки по главам об органах власти. Так, она говорит, что раз у нас упор на парламентарную республику, то почему глава о президенте на первом месте. Да в том-то и дело, что, хотя в проекте действительно предусмотрено расширение прерогатив парламента, ни о какой парламентарной республике речи у нас не идет.

Отношения президента и премьера, также говорит она, нужно более четко определить. С этим не могу согласиться. Эти отношения у нас уточнены в случае формирования президентского кабинета (как резервный случай). Но конкретизировать вообще отношения между правительством и главой государства – значит предопределить возникновение тупиковых ситуаций в ходе политической жизни. Ни в коем случае этого делать нельзя. Другое дело, стоит подумать над тем (и это предложил Виктор Леонидович Шейнис), чтобы дать в руки президента рычаги воздействия, если политика правительства явно ведет к нарушению конституционного строя.

С этим же связан и ответ на упрек в том, что мы оставили в руках президента «силовые» рычаги. Именно! А как же вы думаете? Что, президент должен только упрощать другие ветви власти не нарушать Конституцию? Это уже будет тогда не хранитель ее, а добрый и безвредный дядюшка. В то же время и сам президент у нас ограничен. В том числе и контрасигнатурой премьера. И тут неважно, идет ли речь о его собственных или «разделенных» полномочиях. Президент должен подписывать законы, руководствуясь не только своим пониманием их нужности или вредности, но и мнением органа, который отвечает за текущую политику, проводит ее. В противном случае президент может, так сказать, «вредить» правительству, если оно чем-то его не устраивает.

А вообще-то я хочу сказать, что все замечания меня очень радуют. Хотя бы потому, что никто из выступавших не сказал что-то типа: «Ваш проект – утопия». Или: «Графоманский опус». Возможно, потому, что почти со всеми уважаемыми оппонентами мы хорошо знакомы, а с некоторыми даже дружны. Но завуалированно такая мысль могла быть высказана. И я, повторяю, очень рад, что этого не произошло, так как больше всего мне было бы стыдно перед моими юными коллегами. Еще раз скажу: хотя я ответил не на все замечания, тем не менее, каждое из них мы будем обдумывать и не упираться, если увидим, что оно действительно улучшает проект или, тем более, указывает на нашу ошибку. Так что огромное спасибо за квалифицированное обсуждение!

И в заключение еще вот о чем. Жаль, что никто не задал вопрос, почему мы предложили гимн на музыку известного марша «Прощание славянки». Так вот, причина выбора гимна не сугубо эстетическая. Просто таким гимном (в свое время кто-то, я помню, именно его предлагал) нам хотелось подчеркнуть уход от тяжелой поступи империи. Ведь все гимны у нас за всю историю нашу были именно имперскими. Красивыми, но имперскими. А этот гимн маршевый и оптимистичный. Поэтому он, на мой взгляд, в наибольшей степени соответствует идее динамичного развития страны, но не на имперской, а, я бы сказал, человеческой основе.

На этом я хотел бы закончить. Еще раз спасибо всем, кто принял участие в обсуждении.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо и Вам, Михаил Александрович. Прежде всего, за проделанную вами и вашими молодыми коллегами работу, которая позволила сделать нам всем первый шаг в обсуждении проблем конституционной реформы. И шаг этот, безусловно, удачный.

Меня тоже порадовало, что, несмотря на сугубо профессиональный характер дискуссии, люди не расходились. Притом, что давно уже на наших собраниях их не было так много, как сегодня. И это – еще одно подтверждение резко возросшего внимания к вопросам, касающимся Конституции.

То, что она не работает, и ее рано или поздно придется менять, сейчас мало у кого вызывает сомнение. Если не полностью, то в тех ее частях, которые касаются устройства государственной власти. Вместе с тем, судя по сегодняшней дискуссии, у некоторых коллег, не менее других возмущенных нынешним правовым беспределом и «правовым нигилизмом», остаются сомнения насчет того, что пороки эти можно устранить изменением Основного Закона. Разумеется, само по себе такое изменение из правового ада в правовой рай нас не приведет. Но при действующей Конституции и узаконенном ею распределении властных полномочий движение к правовому государству не может даже начаться. Потому что невыполнение записанных в ней норм обусловлено другими ее нормами, тоже в ней записанными, или отсутствием норм, такое невыполнение блокирующих. Поиски же причин «правового нигилизма» исключительно за пределами Основного Закона свидетельствуют, в лучшем случае, об инерции доправового типа сознания, а в худшем – о желании сохранить сложившуюся в стране государственную систему.

Между тем, общественное мнение, повторю еще раз, буквально за несколько месяцев резко изменилось, в нем наметилось осознание не только исторической тупиковости этой системы, но и невозможности изменить ее без конституционной реформы. Какой же видится людям такая реформа? Что она должна устранить и чем устраненное заменить?

По мнению подавляющего большинства тех, кто на эту тему высказывается, устранить она призвана персоналистский (в нынешнем воплощении – президентский) способ правления вместе с его корнями. Для чего, в свою очередь, следует отказаться от института президентства вообще или сделать его чисто номинальным. Иными

словами, выход видится в переходе к парламентской республике: только она, мол, способна прервать, наконец, дурную традицию российского единовластия.

Одно из достоинств предложенного проекта я вижу в том, что он этому доминирующему настроению противостоит. И, тем самым, противостоит соблазну простых решений сложных проблем по принципу: если что-то плохо, то сделаем наоборот, и все будет хорошо. Михаил Александрович Краснов уже говорил здесь вскользь о том, почему парламентская форма правления в условиях современной России ни к чему путному не приведет. К сказанному им можно добавить и кое-что еще.

Во-первых, эта форма в определенных условиях плохо совместима с социально-экономическими системными реформами, равно как и с технологической модернизацией. Именно поэтому де Голль и пошел в свое время на трансформацию четвертой (парламентской) республики во Францию в смешанную форму правления. А в Южной Корее начала 1960-х годов парламентская республика, не просуществовав и года, сменилась генеральской диктатурой, установившейся после военного переворота.

Во-вторых, парламентская форма правления сама по себе не боится от партийной монополии на власть и самодержавных притязаний премьер-министра. В Словакии, например, такие притязания обнаружил в 1990-е годы Владимир Мечъяр, прозванный за это в Европе «дунайским Лукашенко». Но в Словакии эта тенденция сдерживалась общей ориентацией страны на вступление в Евросоюз. А в сегодняшней Венгрии сдерживается, хотя и с трудом, ее членством в ЕС. Интересно, чем она будет сдерживаться в России?

Николай Сергеевич Розов предлагает противостоять этому конституционным ограничением правления премьера двумя четырехлетними сроками. Хорошо, но как избежать при этом установления политической монополии какой-то партии? Ее-то срок пребывания у власти, не покушаясь на права избирателей, ограничить нельзя. А раз так, то ничто не гарантирует нас и от реанимации в новом институциональном формате феномена «преемничества».

Кстати, сторонникам парламентской республики не помешало бы, мне кажется, внимательнее присмотреться к периоду президентства Медведева. Вряд ли кто рассматривает сегодня его правление как воплощение именно в его лице персоналистской природы российской власти. Как вряд ли кто сомневается в том, что

главным персонификатором этой власти был премьер-министр, возглавлявший партию парламентского большинства.

В модной идее парламентской республики больше политических эмоций, чем ответственного институционального мышления. Последствия реализации этой идеи не продумываются и ее сторонниками даже не обсуждаются. Проект Михаила Александровича и его коллег, в котором значительно расширенные полномочия правительства уравновешены значительными полномочиями президента, в данном отношении, повторю, выглядит намного предпочтительнее.

Его достоинство видится мне не только в том, что он порывает с отечественной самодержавной традицией, предусматривая институциональные блокираторы ее возрождения. Оно видится мне и в том, что проект наделяет политический институт президентства функцией обеспечения конституционного порядка, других политических функций его лишая. Тем самым проект этот откликается едва ли не на главную задачу, которая стоит перед страной, и которая сегодня кажется многим неразрешимой. Задачу трансформации коррумпированной «вертикали власти» в правовое государство.

Некоторые выступавшие критиковали проект за отсутствие в нем упоминания о разделении властей. Я авторов могу понять: модель государственного устройства, ими предлагаемая, не вписывается в привычную нам схему трех ветвей – законодательной, исполнительной и судебной. Проект предусматривает и четвертую ветвь – президентскую. Однако в нем она, в отличие от действующей Конституции, от других ветвей функционально жестко отчленена: она не вне них и не над ними, а одна из них. И я не вижу поэтому серьезных оснований для того, чтобы понятие «разделение властей» из Основного Закона исключать. Оно укоренилось в общественном сознании и позволяет обеспечивать контакт с ним, что при нынешнем низком уровне правового сознания, по-моему, очень важно.

Да, есть еще вопрос о том, как эту четвертую (президентскую) власть называть. Напомню, что по традиции, идущей от Бенжамена Констан, конституционалисты называют ее «контрольной» (сам Констан называл ее еще и «наказательной»). И эта функция вполне соответствует тем правоохранительным полномочиям, которыми авторы наделяют институт Президента. Решать, конечно, им, но я бы все же предложил упоминание о разделении властей сохранить, указав при этом, что речь идет не о трех, а о четырех властях.

И, наконец, несколько соображений по поводу того, о чем говорили Андрей Зубов и Игорь Чубайс. А именно – о необходимости преемственной связи наших конституционных проектов с отечественной конституционной традицией. Думаю, что выдвигаемый ими во главу угла вопрос об исторической легитимности государства можно и нужно обсуждать. Но я все же плохо понимаю, что означает преемственная связь с конституционными законами 1906 года.

Согласно этим законам, в России существовала императорская самодержавная власть, наделенная более значительными полномочиями, чем полномочия президента в действующей сегодня Конституции. Мы вроде бы согласны с тем, что они чрезмерные, и их надо урезать. Но как совмещается это с призывом восстановить правовую преемственность с законами 1906 года?

Игорь ЧУБАЙС:

Преемственность – это не механическое воспроизведение того, что было. Она не исключает коррекций. А в том, что нам предлагается, никакой преемственности нет...

Игорь КЛЯМКИН:

Игорь Борисович, у вас есть прекрасная возможность доказать, что возможна правовая преемственность между самодержавной монархией и республикой. Доказать, предложив собственный конституционный проект. Кстати, французы, переходя от монархии к республике, задачу сохранения правовой преемственности перед собой не ставили. И не только французы.

В заключение хочу еще раз поблагодарить Михаила Александровича Краснова, Светлану Викторовну Васильеву и их молодых коллег и за подготовленный ими проект, и за представленную нам возможность обсудить его. Доработанный его вариант мы намерены издать отдельной брошюрой, которая, надеюсь, стимулирует продолжение дискуссии. Не только на нашей, но и на других площадках. В том числе, и на той, о которой говорил Николай Сергеевич Розов. Благодарю также всех участников обсуждения, выступления которых сделали его столь содержательным и конкретным. А главное, полезным не только для собравшейся здесь многочисленной аудитории, но и для авторов проекта.