

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Какая Конституция нужна России?

“Круглый стол” ученых, проведенный Фондом “Либеральная миссия”, посвящен обсуждению требований к Основному закону нашей страны. Поводом к дискуссии стала разработка проекта новой Конституции РФ коллективом ученых и студентов НИУ–ВШЭ под руководством М. Краснова. В обсуждении приняли участие И. Клямкин, Т. Васильева С. Васильева, Т. Морщакова, А. Зубов, А. Музыкантский, Н. Розов, А. Оболонский, В. Шейнис и др.

Ключевые слова: конституция, конституционный порядок, конституционные принципы, формы правления, правоприменение.

“Round Table” of scholars conducted by the Foundation “Liberal Mission”, discusses the requirements of the Basic Law of our Russia. The reason for discussion was the development of a draft new Constitution of the Russian Federation by a group of scholars and students of the High School of Economics under the direction of M. Krasnov. Participators in the discussion were I. Klyamkin, T. Vasileva, S. Vasileva, T. Morschakova, A. Zubov, A. Muzykantsky, N. Rozov, A. Obolonsky, V. Sheynis, etc.

Keywords: constitution, constitutional order, the constitutional principles that form of government, law enforcement.

Сегодня раздается все больше голосов тех, кто полагают необходимым либо внесение существенных поправок в действующую Конституцию РФ, либо принятие нового Основного закона. Группа ученых-юристов и студентов НИУ–ВШЭ под руководством **Михаила Александровича КРАСНОВА** разработала свой проект Конституции (текст размещен на сайте www.liberal.ru/upload/files/Proect.hdf), который был обсужден на одном из заседаний Фонда “Либеральная миссия”. Участники обсуждения акцентировали внимание не только на предложенном проекте, но и, что особенно интересно, на общих принципах конституционного творчества и его специфике в нашей стране. Вел заседание вице-президент Фонда **Игорь Моисеевич КЛЯМКИН**. Участвовали ученые ведущих вузов страны и институтов РАН, среди которых были и разработчики действующей Конституции: **Виктор Леонидович ШЕЙНИС**, **Николай Сергеевич РОЗОВ**, **Татьяна Андреевна ВАСИЛЬЕВА**, **Андрей Борисович ЗУБОВ**, **Тамара Георгиевна МОРЩАКОВА**, **Александр Валентинович ОБОЛОНСКИЙ**, **Александр Ильич МУЗЫКАНТСКИЙ**, **Василий Васильевич БАНК**, **Петр Сергеевич ФИЛИППОВ**, **Светлана Викторовна ВАСИЛЬЕВА**. Наиболее интересные моменты обсуждения обобщены заместителем главного редактора журнала “Общественные науки и современность” **Натальей Михайловной ПЛИСКЕВИЧ**.

И.М. Клямкин: Сегодня возможность встретиться нам предоставили М. Краснов и С. Васильева, которые вместе со своими молодыми коллегами почти год работали над проектом новой конституции. Сегодня нам предстоит этот проект обсудить.

М.А. Краснов: Зачем нам понадобилось разрабатывать этот проект? Первая наша задача состояла в том, чтобы мы все 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-техни-

ческой 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 – предложить свои идеи обществу. В проекте есть много радикальных идей, которые 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 хотел бы сконцентрироваться на ответах на критические замечания, уже прозвучавшие в ходе обсуждения проекта. По крайней мере, на те из них, которые представляются мне заслуживающими внимания.

Начну, однако, с того, что сказал недавно председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин. Не знаю, имея в виду наш проект или вообще разговоры об изменении конституции, он сказал, что “никакая конституция не даст счастья”. Абсолютно верно: конституция не для счастья пишется, а, грубо говоря, чтобы несчастья не было. Об изменении конституции Зорькин говорит: “Нужно менять, когда невозможно не менять”. 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. Нужно ли нам это? Конституция не должна быть неустойчивой, но она 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.

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 и изменчивость сознания под влиянием меняющихся обстоятельств. Регулирующие институты не должны отставать от идущих в обществе процессов, они тоже должны меняться, чтобы влиять на процесс эволюции сознания. При сохранении же существующего регулирования возникает опасность, что стихийно меняющееся сознание спровоцирует непредсказуемое революционное изменение “правил игры”.

Жесткую критику вызвали положения проекта, связанные 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? В нашем проекте есть упоминание о Боге как раз потому, что именно на этом выстраивается центральная идея, квинтэссенция всего проекта, – идея неотъемлемого человеческого достоинства. Напомню слова известного русского философа Б. Вышеславцева, что материализм К. Маркса обращается у него в презрение к людям. 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”? Потому, отмечал философ, что атеистический материализм дает полную свободу не стесняться в средствах, когда дело идет о захвате власти, о диктатуре над пролетариатом, которая необходима революционному “вождю”. Это и моя позиция, хотя я и отдаю себе отчет в том, что переубедить оппонентов вряд ли смогу.

По-разному оценивается в комментариях и предлагаемая в проекте степень детализации регулирования. Одни комментаторы обвиняют в отступлении от идеи минимализма конституционных норм, а другие – в том, что не сказано о том-то и том-то. Конституционалисты 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, чтобы не потерялись какие-то идеи относительно решения обозначившихся в жизни проблем. Разумеется, их можно перенести в текущее законодательство, но есть риск, что в таком случае они могут не реализовать-

ся вообще. Венгерский конституционалист А. Шайо (он сейчас судья Европейского суда по правам человека от Венгрии) сказал, что конституция – “отражение наших страхов”. Наш проект – это не только какие-то умозрительные модели, 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 С. Циреля. На его возражениях я хотел бы остановиться, потому что вопрос, в них затрагиваемый, едва ли не самый принципиальный – о разделении 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 придем к системе, похожей на тандем образца 2008–2011 гг. 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 В. Гавела, ни А. Михника, ни Л. Валенсы, ни В. Короленко, ни А. 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, по-моему, сказывается общая ошибка, свойственная и образованным слоям российского общества, которую я формулирую как “поиск героя”: 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. Во-вторых, пора избавляться от преувеличения личностного фактора и привыкать к фактору институциональному. Я, кстати, не понял, почему и премьер должен обладать моральным авторитетом и почему он должен быть “вторым царем”. Премьер – обычный партийный функционер, никакого морального лидерства он в себе не воплощает.

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. В этом, собственно говоря, и заключается задача конституции. Конечно же, на этих постах могут оказаться и не очень подходящие люди, но тут я придерживаюсь принципа К. Поппера, считавшего, что даже плохая политика, проводимая в условиях демократии, предпочтительнее политики тирана, пусть даже самого мудрого и великодушного.

Второе замечание 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. Но не будем забывать, что недостаток американской модели заключается в том, 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). Эта модель предполагает высокую политическую культуру (культуру компромиссов), чтобы не доводить дело до открытого столкновения институтов (вспомним клинч Б. Ельцина и Верховного совета, завершившийся событиями сентября–октября 1993 г.). 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 многие десятилетия наблюдалась череда военных переворотов.

Вообще-то, по моему мнению, оптимальна модель конституционной парламентской монархии, но 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 государ-

ство без сильной фигуры некоего гаранта конституционного порядка, уравновешивающего парламентско-правительственные страсти.

Баланс властных prerogativ 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 и игрок на поле, и на этом же 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, именно поэтому мы записали, что срок полномочий президента – семь 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, формируемое Государственной думой. То есть правительство становится правительством парламентского большинства (понятно, что оно может быть коалиционным или однопартийным).

И.М. Клямкин: Переходим к обсуждению. Надеюсь, в выступлениях будет не только критика проекта, но и конструктивные предложения по его доработке.

В.Л. Шейнис: Вскоре после того, как Конституция 1993 г. была принята, мало кто испытывали иллюзии, будто утвержденный на референдуме текст совершенен. Его дефекты, в том числе и для тех, кто принимали активное участие в работе над ним, были более или менее очевидны. И уже в 1990-е гг. появлялось множество различных предложений относительно изменения Основного закона. Уже тогда один из самых интересных проектов был подготовлен М. Красновым, Г. Сатаровым и М. Федотовым и опубликован в 1999 г.

Новый проект очень интересен, он открывает 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. На мой взгляд, предложенные изменения этих 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, а содержащий неприемлемые для нас изменения, которые уже носятся в воздухе. Например, отменяет 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 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), недоработанные (оставляющие немало вопросов) и, наконец, заслуживающие детального обсуждения. 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 сомневаюсь, 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. Сама же идея 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 г. мы, к сожалению, потеряли известную формулу об отделении Церкви от государства и школы от Церкви и сегодня сталкиваемся с широкой экспансией Церкви в школу, в армию, в иные государственные учреждения.

В первой главе проекта упущен и ряд других принципиально важных положений, содержащихся в Конституции 1993 г. 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 г. 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”. Поэтому замена первой главы ныне действующей конституции первой 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. Авторы проекта, добиваясь сознательного и ответственного подхода к выборам, предлагают решения, которые носят вызывающий характер. Введение таких цензов, как образовательный, постоянного места жительства, профессионального, должностного, – 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.

В дискуссиях об избирательной системе неоднократно ставился вопрос о том, что отказ от включения в конституцию соответствующей главы – ее пробел. 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.

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. Можно поддержать легко прочитываемую интенцию авторов проекта – сблизить статусы автономий и губерний. Но оставлять вопрос открытым нельзя: это чревато серьезными осложнениями.

Не определен и статус федеральных территорий. Понятие это впервые появилось в одном из ранних проектов конституции, который предложила Конституционная комиссия Съезда народных депутатов РСФСР. 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 сто-

личных функций? И зачем закладывать в конституцию перенос столицы? Едва ли эта проблема станет актуальной в ближайшие десятилетия (если вообще станет).

Другая центральная проблема – организация федеральной власти. Развивая подход, заложенный в упомянутом проекте Краснова, Сатарова и Федотова 1999 г., авторы предлагают ряд интересных решений. Верен обоснованный в работах Краснова 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 г. 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 контрассигнации 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 нет большинства, способного выдвинуть премьера, что достаточно вероятно, а страна не может жить без правительства. Но Михаил Александрович не зря вспоминал в своих публикациях феномен предельной ситуации, в которой П. Гинденбург, следуя положениям Веймарской конституции, не мог воспрепятствовать приходу к власти А. Гитлера. Президент должен обладать конституционным инструментом, позволяющим 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 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 потребуются большинство в две трети 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 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. Ведь это очень важная гарантия нормальной деятельности, она не просто защищает депутата, но позволяет ему отстаивать интересы избирателей, нередко в противостоянии с представителями исполнительной власти.

Краснов считает достоинством проекта предлагаемый срок пребывания президента в должности (избирается один раз на семь лет). Думаю, что изначальная норма Конституции 1993 г. была куда как более разумной: восемь лет, но с необходимостью

два раза получать одобрение избирателей. Продление срока одной каденции до шести лет серьезно ограничило права граждан и предоставило президенту свободу рук на неоправданно продолжительный срок.

Есть и другие вопросы к проекту. В дальнейшем, по-моему, целесообразны два направления. Во-первых, продолжение работы над представленным проектом, прежде всего силами авторского коллектива. Во-вторых, дискуссию важно вывести на более широкую аудиторию. Спор о том, нужна или не нужна России новая конституция, на мой взгляд, беспредметен, пока мы не договоримся, что именно в ней следует изменить, а 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: нужна ли нам совершенно новая конституция или можно ограничиться серией глубоких, принципиальных изменений в тексте действующей.

Н.С. Розов: Вектор изменений в проекте 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. Необходимо еще сильнее, чем это сделано в представленном проекте, ограничить функции и полномочия президента, ибо традиционно в России президент воспринимается как царь, возвышающийся над остальными властями. В проекте президент – глава государства, который 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, он по-прежнему возвышается над остальными ветвями власти. И такое возвышение все равно противоречит принципу разделения властей, чревато откатом к авторитаризму.

Какова должна быть главная миссия президента? Его функции и соответствующие полномочия 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, для защиты законности – генеральная прокуратура, для обеспечения внешней безопасности – министерство обороны. А вот обеспечение внутреннего порядка (федеральная полиция, муниципальная милиция, поиск преступников) – вполне правительственные дела. Правительству нужно передать и Следственный комитет. Нельзя, как предлагают авторы проекта, сосредоточивать все силовые структуры в одной (президентской) ветви власти.

И.М. Клямкин: А спецслужбы куда?

Н.С. 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, 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. 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!

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, никак не возвышаться над другими ветвями власти и никаким судьей или арбитром в спорах между ними не являться. Он не имеет права вмешиваться в дела не только правительства, но и 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 пяти пресловутой “системы русской власти”, от принудительного, склонного к репрессиям и неправовому насилию авторитаризма.

А теперь – о том, как проводить дальнейшее обсуждение проекта. Уже сегодняшнее собрание должно стать началом процесса, но не обязательно сейчас задумываться о том, когда и кто что-то примет или не примет. Есть историческая динамика, сейчас процессы явно ускорились. Впереди социально-политические кризисы, существенные повороты в настроениях общества, в правящих структурах, в политическом строе. И очень важно, чтобы у нас были выработаны 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 поддержал это начинание, он уже в составе экспертной группы. Приглашаю Виктора Леонидовича, опыт которого крайне важен, и всех присутствующих. Группа “Обсуждение новой Конституции” создана на сайте Демократия-2 (democrata2.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. 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 нарабатывать, будет далее распространяться. Главное, чтобы ключевые правовые принципы, гражданские права, а также устройство политической системы, способное их защитить, стали предметом широкого общественного интереса. Сам этот процесс может и должен стать существенным вкладом в либерализацию нашей страны, преобразование России в современное, справедливое, правовое общество, в превращение пассивного, атомизированного населения в народ-нацию ответственных и солидарных граждан.

И.М. Клямкин: 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.

Т.А. Васильева: 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. 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. Например, 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. 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 судостроительстве. Но тогда 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), близкие авторам, излишне детализированы, а другие (внутренняя организация и деятельность парламента, парламентские процедуры) рассматриваются слишком поверхностно. Некоторые вопросы конституционного значения вообще не затрагиваются. Так, вопросы судостроительства прописаны достаточно подробно, однако совершенно не ясно, каковы принципы разграничения компетенции между федеральными и региональными судами. В тексте содержится много оценочных понятий, предполагающих возможность неоднозначного толкования (предоставление 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 парламентарную республику. Однако в этой области также существуют определенные правила. Если мы делаем акцент на признаках парламентарной 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, ограничивают 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, авторы почему-то оставляют главе государства право вносить законопроекты. Во всех классических республиках (президентских, смешанных или парламентарных) президент таким полномочием не наделяется. Внесение законопроектов – традиционно – правительственная прерогатива. 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. Выделяются три категории субъектов Федерации (федеральные территории, губернии и автономные республики), однако четко не зафиксировано, чем они отличаются друг от друга. Меня особо заинтересовал статус федеральной территории, к которой 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, 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 все 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. Тут, по-моему, в проекте определенный перекос, поскольку ущемляются интересы как партий большинства, так и избирателей. 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 стра-

ховку. 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: они 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 их права на защиту доброго имени необоснованно; репутация – важная составляющая достоинства личности, которое сами же авторы конституции запрещают умалять.

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 последнее. Мне кажется, что глава о правах и свободах человека проработана формально. Конечно, произвольно ограничивать права человека недопустимо. Однако необходимо учитывать, что эти права не абсолютны, и возможны такие ситуации, когда личные права необходимо ограничивать. В частности, допустимо ограничение свободы передвижения, если существует угроза эпидемии и вводится карантин. Бывают 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.

А.Б. Зубов: Когда есть зарубежный опыт, хочется взять все лучшее ото всех, но ошибка в том, что не все лучшее адаптируется к нашей публичной жизни, к нашему обществу. Оно обязательно должно совмещаться с логикой эволюции национального конституционного процесса. Однако в России эта эволюция прекратилась вместе с революцией 1917 г. Тем не менее из проекта Михаила Александровича и его коллег я вижу, что они, сознательно или бессознательно, продолжают развивать русскую традицию.

В нашей истории были, как известно, Основные законы 23 апреля 1906 г. Они 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 в конце концов увенчалась бы успехом. И это практически то же самое, что предлагают авторы проекта – создание министерства, ответственного перед Думой, при сохранении за президентом 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 вспомним нашу историю: цензовые выборы были введены в России в 1906 г. Сначала предполагались выборы бесцензовые, но потом стало совершенно ясно, тогда государственная система рухнет в течение одного дня. Поэтому в апреле 1906 г. и были введены цензовые избирательные законы с раз-

личным масштабом представительства для разных сословий и социальных групп. А потом, после переворота 3 июня 1907 г., произошло усиление цензовых ограничений для низших сословий и инородцев. Разумеется, в дальнейшем 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.

Следующая проблема – федерализм. В старой России его не было, хотя были отдельные территории, управлявшиеся по особым законам. Следует ли отсюда, что федерализм – советская традиция? Это не совсем так. На протяжении всей истории русского конституционализма, начиная с проекта Н. Новосильцева 1819 г., 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 – по сути, фикция, так как, кроме нескольких республик Северного Кавказа, они *de facto* не национальны. Имеет ли смысл продолжать эту советскую традицию деления на автономные национальные республики и губернии, как предлагают авторы проекта, или 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 иначе формировать Верхнюю палату, которая, кстати, именовалась в России Государственным советом, а не сенатом, и я не думаю, что от этой традиции следует отказываться. Сенат в русской правовой системе – высшая судебная инстанция, хранитель законов, это, скорее, Верховный суд. Но это отнюдь не сенат Соединенных Штатов, не Верхняя палата парламента. До 1906 г. Государственный совет полностью назначался монархом, а потом стал наполовину назначаться монархом, а наполовину выбираться корпорациями (университетами, религиозными сообществами, купеческими гильдиями и т.п.). Думаю, такая корпоративная форма представительства – 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 авторы проекта 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 – удачная попытка развития русской традиции права.

И.М. Клямкин: Андрей Борисович, учитывая, что вы также известный религиовед, хочу спросить о целесообразности упоминания в Конституции о том, что “человек создан по образу и подобию Божию”.

А.Б. Zubov: Германская конституция начинается словами: “Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, мы, народ Германии...”. Швейцарская конституция (федеральная) начинается словами: “Во имя Господа всемогущего, аминь!”. Мне кажется, что это вовсе не средневековые, 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 как формализацию самой сущности общественных отношений и была включена апелляция к Богу. 70 лет в нашей стране не только насильственно внедрялся атеизм, но вообще попиралось все человеческое, был попран человек как личность. И потому вспомнить о высоком достоинстве человека, на мой взгляд, нам важнее, чем странам, давно пережившим такую гуманитарную катастрофу. 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, – думаю, в стране, где вообще забыто о достоинстве человека, очень важно.

Т.Г. Моршак: Замечания, прозвучавшие в предыдущих выступлениях, настолько взвешены, что не требуют, по-моему, дальнейшего обсуждения. Я к ним, фактически ко всем, присоединяюсь. Начну с краткой ремарки по поводу последнего сюжета. 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. 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 я бы не выходила. Это – мой первый тезис.

Тезис второй: то, что нам представлено, – 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. Если исходить из того, что мы в нормальном режиме конституционных реформ переходим от действующей Конституции РФ к какой-то другой, которую считаем необходимым разрабатывать, то эти наши устремления в действующей Конституции РФ 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 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 г. было достижением в развитии конституционализма, причем не только к России. Напомню, что российская конституция была отнесена 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 его главах, были развиты в других его главах и, главное, в законодательстве, которое искажило большую часть самого драгоценного принципиального материала, заложенного в первой и второй главах. Законодательство убило этот материал и эти принципы. Но отсюда 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 велик 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 тенденировать в сторону государства правового. Этого тезиса нет, притом что в действующей Конституции он присутствует. И это большая утрата, потому что нашему стремлению сделать законодательство, в том числе 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.

Здесь, мне кажется, очень значительным и интересным моментом выделение такой специальной части, где закреплены юстициарные права. Я считаю, это существенным и связанным 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 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. Ча-

стично, потому что выделяются административные суды, 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 практически для всех 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 и замена тому, что сейчас представляет собой арбитражная судебная система. Финансовые суды – 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. 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, что 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 о чем подумать. Не исключаю, что специализированные суды должны хотя бы иметь какие-то собственные 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 представляются не для конкурса и выборов, а для назначения. Но предлагать такое – значит опять-таки наступать на наши старые советские “грабли”, когда судьи назначались на 10 лет законодательными, представительными органами областей, краев и республик. Получая свои полномочия в этих органах, судьи должны были, соответственно, перед ними же и отчитываться. Я не знаю, что будут проверять при таком назначении судей, какими критериями руководствоваться. Но как все же совмещается предлагаемая 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. Не говоря о том, что при назначаемости судей представительным органом субъекта Федерации слияние в дружеском альянсе этих двух ветвей власти неизбежно.

Есть еще один вопрос, связанный с формированием судебского 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 – большой стаж работы и высокий уровень образования. Но это – с одной стороны, а с другой – минимальный

стандарт, которому должен соответствовать судья, снижается. Оказывается, можно будет стать судьей, получив образование бакалавра. На мой взгляд, это не оправдано. Мировой судья сейчас должен быть с полным юридическим образованием, и не думаю, что у судей сегодня излишек знаний и компетенций. По-моему, образовательный стандарт как раз не подлежит снижению уже потому, что это будет одновременно и снижением гарантий судебной защиты. В то же время во многих случаях в проекте невероятно завышен стаж необходимой юридической работы перед назначением на судебские 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 уже отмечалось, что участие судьи в органе, формирующем судебский корпус, авторами вообще не предусмотрено. Полагаю, это недопустимо – хотя бы потому, что есть международный стандарт, который предполагает, что в органах, решающих вопросы судьбы, карьеры, назначения, удаления судей с должности, должно быть не менее половины представителей судебного сословия. Я понимаю, что негатив по отношению к судьям очень велик, но учреждать магистратуру, решающую их судьбы, без участия представителей судебного корпуса – не лучший способ сделать судей независимыми.

А.В. Оболонский: 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 Шайо, “конституция отражает наши сегодняшние страхи”. Это в полной мере отразилось и в рассматриваемом проекте. Что мы наблюдали на последних выборах – парламентских и президентских? Если называть вещи своими именами – массовое, скоординированное преступное действие, в котором, по моим подсчетам, участвовали около 100–120 тысяч государственных и муниципальных служащих. Так что мотивы, которыми руководствовались авторы при написании “чиновничьих” разделов проекта, мне понятны.

Должен сказать, что в мире существуют аналогичные ограничения избирательных прав чиновников. 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 такое предложение трудно реализовать практически. Наверное, и этот вопрос надо попытаться регулировать более тонко. Кстати, хороший опыт в данном отношении есть у канадцев, подробно прописавших подобные вещи в этических кодексах. 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.

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 ограничения, но и стимулы. Однако стимулов в проекте, с моей точки зрения, маловато.

И если не уравновесить ими ограничения, это приведет к тому, что в государственном аппарате соберутся худшие специалисты.

А.И. Музыкантский: Очень часто сегодня звучало слово “конституция”, и почти так же часто звучало слово “конституционализм”. Думаю, все понимают, что понятие “конституционализм” намного шире текста конституции. И если мы не хотим ограничиться только написанием конституционных текстов, то зададимся простым вопросом: что нужно сделать, чтобы конституция в России работала? В общественном сознании она 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. Поэтому думаю, что авторскому коллективу также стоит поискать ответа на 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 М. Сперанского. Но все конституции, принимавшиеся с тех пор в России, воспроизводят конструкцию, в которой первое лицо стоит “над” и “вне” всех трех ветвей власти. Случайно ли это? Существуют ли в России какие-то причины, по которым у нас принимаются только такие (“президентские”) проекты? Кроме того, хочу напомнить о нашем пресловутом правовом нигилизме. Хорошо бы послушать или почитать о том, как нам его преодолеть.

И.М. Клямкин: На мой непросвещенный взгляд, кроме вопроса, почему не соблюдается конституция, есть и другой вопрос: не заложено ли ее неисполнение в ней самой? Разве предусмотрены в ней правовые механизмы, блокирующие ее нарушения? Разве уважение либо неуважение к праву не зависит и от того, каково само право, какие в него заложены основания? Именно эти вопросы 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, мы окажемся обреченными на бесконечные рассуждения о “правовом нигилизме”, фатально возрождающемся в России независимо от содержания конституций и других правовых норм.

В.В. Банк: Я тоже хотел бы акцентировать внимание на проблемах, которые существуют с применением норм действующей Конституции. В части 1 статьи 15 Конституции говорится, что она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты не должны ей противоречить. 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 РФ в качестве акта прямого действия. Но на практике это не так. 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. Поэтому при разработке новой конституции необходимо обратить на это внимание, чтобы все наши суды могли реально применять нормы Основного закона при рассмотрении каждого конкретного дела. 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.

Необходимо также, чтобы решения Конституционного суда РФ можно было обжаловать в международных органах, в том числе в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Безусловно, речь не может идти об обжаловании в буквальном смысле этого слова, но если заявитель полагает, что решение Конституционного суда не защищает его права, предусмотренные Европейской Конвенцией, то он вполне может обратиться по данному поводу в ЕСПЧ. Да, этот суд в настоящее время не может отменить решение Конституционного суда РФ, но он это сможет сделать, если 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 обязательны.

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 такую ответственность, 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 за нарушение конституционных норм в настоящее время довольно сложно.

П.С. Филиппов: 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 свой проект, 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, где 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. Важно, чтобы 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?

М.А. Краснов: В проекте административные суды предусмотрены.

С.В. Васильева: Чтобы понять, какой мы подготовили проект, стоит обратиться к пониманию сущности любой конституции. Тут я знаю три подхода. Ф. Лассаль говорил, что конституция отражает реальное соотношение общественных сил; В. Ленин – что она отражает соотношение общественных сил в классовой борьбе; Е. Спекторский – что конституция должна задавать идеи и ценности, облагораживать общество через установленные принципы, к реализации которых нужно стремиться. Мне кажется, что в представленном нами проекте нашли воплощение все три подхода. Прежде всего в нем заложена идея реального соотношения общественных сил: те институты и те политико-правовые традиции, которые мы сегодня имеем, воспроизведены. Но при этом акцент сделан на самые болезненные вопросы российских правопорядка и демократии.

Второй подход (Ленина) 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. При этом оппозицию мы умышленно возвышаем, 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 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 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, но от нее многое зависит. Понятно, что помимо нее необходимы еще законодательное и подзаконное регулирование, необходимы развитые институты.

М.А. Краснов: Спасибо всем. Я благодарен тем, кто, прочитав наш проект, высказали 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. Мы сознательно ушли от этого, хотя подобные характеристики обычны для конституций, принятых после Второй мировой войны. Ведь хотя в целом и понятно, что стоит за той или иной характеристикой, все же каждая из них сегодня настолько размыта, что превратилась в поле для спекуляций.

А. 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. На наш взгляд, гораздо честнее и продуктивнее описать механизмы обеспечения всех этих характеристик, чем выстреливать “измами”. Поэтому мы предпочли закрепление конструкции, действительно, как нам кажется, покоящейся на принципе разделения властей. 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 возражений, касавшихся нашего предложения об ограничении всеобщего избирательного права. Возможно, мы смягчим конкретные ограничения, поскольку это вызывает категорическое неприятие. Но я все же хочу сказать: у нас в данном случае не было намерения проповедовать элитарный подход. Речь идет вовсе не об элитарности, а скорее о том, что И. 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 очень легко и тем легче, чем менее образованно 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 собственно о 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 прокуратура. Тем не менее я понимаю, что это может смотреться нелогично, и мы обязуемся еще раз над структурой подумать.

Т. 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. Но 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. Что касается конкретных замечаний по судостроительству, высказанных Т. Морщаковой, – их мы, безусловно, будем внимательно изучать, и те, которые не выходят за рамки нашей концепции, учитывать.

Наконец, главные замечания, касающиеся “властного треугольника”: президент – парламент – правительство. 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 Н. 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) способен 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 мотив для президента – популярность. Не это его должно заботить, а исключительно судьба конституционного строя и, если говорить в романтическом ключе, место в истории страны.

Отмечалось, что отношения президента и премьера 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 В. 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. Неужели президент должен только упрашивать другие ветви власти не нарушать конституцию? Это тогда будет 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. В заключение: огромное спасибо за квалифицированное обсуждение!

И.М. Клямкин: Спасибо и вам, Михаил Александрович, прежде всего за предложенную вами и вашими молодыми коллегами работу, которая позволила сделать нам всем первый шаг в обсуждении проблем конституционной реформы. То, что существующая Конституция не работает и ее рано или поздно придется менять, сейчас мало у кого вызывает сомнение. Если не полностью, то в тех 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. 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 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? По мнению подавляющего большинства тех, кто на эту тему высказываются, она призвана устранить 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 говорил здесь вскользь о том, почему парламентская форма правления в условиях современной России ни к чему путному не приведет. К сказанному 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 Ш. де Голль и пошел в свое время на трансформацию Четвертой (парламентской) республики во Франции в смешанную форму правления. А в Южной Корее начала 1960-х гг. парламентская республика, не просуществовав и года, сменилась генеральской диктатурой.

Во-вторых, парламентская форма правления сама по себе не страхует от партийной монополии на власть и самодержавных притязаний премьер-министра. Розов предлагает противостоять этому конституционным ограничением правления премьера двумя четырехлетними сроками. 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 Д. 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, ее сторонниками даже не обсуждаются. Предложенный проект, 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. Есть вопрос о том, как эту четвертую (президентскую) власть называть. Напомню, что по традиции, идущей от Б. Констана, 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 о том, что говорилось о необходимости преемственной связи наших конституционных проектов с отечественной конституционной традицией. Думаю, что выдвигаемый во главу угла вопрос об исторической легитимности государства можно и нужно обсуждать. Однако я все же плохо понимаю, что означает преемственная связь с конституционными законами 1906 г. 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 чрезмерны, но как совмещается это с призывом восстановить правовую преемственность с законами 1906 года?

В заключение хочу еще раз поблагодарить Михаила Александровича, Светлану Викторовну и их молодых коллег и за подготовленный ими проект, и за представленную возможность обсудить его.

© Н. Плискевич, 2013