



КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК № 4 (22)

Независимый журнал по вопросам конституционализма

Выпуск подготовлен
к 25-летию Конституции Российской Федерации



Издание осуществлено при поддержке
консалтингового агентства «Румянцев и партнеры»
www.rumyantsevconsulting.ru

Выражаем признательность
Ассоциации юристов России,
В. В. Ильичёву (Союз ветеранов правоохранительных
органов и спецподразделений),
А. А. Лобановой (Международное общественное движение
«Мы любим Россию»)
за поддержку подготовки юбилейного заседания
Конституционного клуба 6 декабря 2018 г. и опубликования
его материалов в настоящем номере журнала

Фонд конституционных реформ

Москва
Март 2019

Конституционный вестник, № 4 (22), март 2019 г.

- Бюллетень «Конституционный вестник» учрежден по решению Конституционной комиссии РСФСР распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина от 12 сентября 1990 г.
- Издавался Конституционной комиссией Российской Федерации с октября 1990 по май 1993 г.
- В 1994 г. возобновлен как издание Российского фонда конституционных реформ (Свидетельство о регистрации № 012377, выдано Министерством печати Российской Федерации 8.02.1994)
- С 2008 г. — издание Фонда конституционных реформ

Главный редактор номера 4(22)

А.Ю. Царёв

Заместитель главного редактора

А.Н. Домрин

Художник

А.В. Кулагин

Редакционный совет

*О.Г. Румянцев (председатель),
Ю.Ю. Болдырев, А.Ю. Воробьев,
Е.А. Данилов, А.А. Дегтярев,
А.Н. Домрин, А.Д. Жилкин,
В.Б. Исаков, В.В. Калачев,
М.А. Краснов, А.В. Кулагин,
В.И. Лафитский, П.А. Лысов,
О.Г. Подоплелова, А.Ю. Царёв,
И.Г. Шаблинский, В.Л. Шейнис,
К.В. Янков*

Адрес редакции: г. Москва, 127055, ул. Сущевская, д. 27, стр. 2, оф. 318

Тел.: +7(499)2716690

Факс: +7(499)2716692

Электронная почта: assistant@rfcr.ru

Подписано в печать 25.02.2019.

Формат 70×100/16. Усл. печ. л. 24,7.

Тираж 1000 экз.

Мнения, высказанные в опубликованных материалах, могут не совпадать с позицией редсовета и редакции журнала.

Перепечатка материалов возможна только по согласованию с редакцией журнала «Конституционный вестник».

© Фонд конституционных реформ, 2019

Отпечатано:  Типография Ситипринт

СОДЕРЖАНИЕ

ВВОДНОЕ СЛОВО

<i>О.Г. Румянцев.</i> О 25-летию Конституции Российской Федерации и новом номере «Конституционного вестника»	6
---	---

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ: 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обсуждение статьи В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции» (Российская газета. 10 октября 2018 г.). Стенограмма юбилейного заседания Конституционного клуба (Москва, Президент-Отель, 6 декабря 2018 г.). <i>О.Г. Румянцев, С.В. Александров, М.А. Краснов, С.Н. Бабурин, В.И. Лафитский, С.А. Марков, А.А. Клишас, В.Д. Мазаев, М.А. Митюков, В.Л. Шейнис, В.А. Лекарева, Б.С. Эбзеев, С.А. Полозков, Ю.Ю. Болдырев, В.А. Чаплин (Отец Всеволод), П.А. Медведев, С.А. Козловский, В.Б. Евдокимов, И.Г. Шаблинский, В.Н. Лихачев, В.Б. Исаков, Н.Т. Ведерников, А.А. Лобанов, А.Н. Ким, А.Ю. Царёв, Ю.А. Тихомиров, А.Л. Головин, И.А. Безруков, И.В. Стариков, В.Н. Подопригора, Н.В. Каплина, О.Ю. Качанов</i>	19
Непроизнесенные выступления членов и гостей Конституционного клуба. <i>А.А. Гольцблат, В.Б. Евдокимов, В.В. Еремян, Я.А. Пляйс, Н.Б. Слюсарь, В.Е. Чиркин, А.Б. Шатилов, М.А. Краснов</i>	88
О некоторых итогах дискуссии на заседании Конституционного клуба 6 декабря 2018 г. (<i>А.М. Воробьев</i>)	114
Об участии Фонда конституционных реформ в юбилейных мероприятиях к 25-летию Конституции Российской Федерации (<i>А.Д. Жилкин</i>)	117

РАЗДЕЛ II. ТРИБУНА КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА

<i>В.Б. Исаков.</i> Четверть века под знаменем Конституции: рефлексивные заметки	121
<i>В.Л. Шейнис.</i> Конституционная реформа. Невнятный юбилей	132
<i>В.И. Лафитский.</i> Эрозия Конституции и конституционной правоприменительной практики (критические заметки в преддверии юбилея Конституции РФ 1993 г.)	140
<i>Л.Г. Бызов.</i> Юбилей Конституции России и вопрос об общественном согласии	151
<i>А.Ю. Царёв.</i> Существует ли в России конституционная ответственность	154

О.Ю. Болдырев. Новый век — новые проблемы. О проблемах Конституции России, ею порожденные порожденных, не разрешенных, не спрогнозированных	158
К.В. Янков. Терминологические несоответствия Конституции и федеральных законов: проблема и пути решения	165
А.Д. Жилкин. Три этапа становления нового российского конституционализма: проблемы и решения	169

РАЗДЕЛ III. СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Ю.Ю. Болдырев. Выборы Президента России-2018 как этап конституционного процесса: достигнуто широкое согласие по основам движения страны вперед	177
А.Ю. Бузин. Государственно-политические ограничители российских выборов	187

РАЗДЕЛ IV. АКТУАЛЬНОЕ: КРЫМ

П.А. Лысов. Крым. Россия против лжи и обвинений.	196
Е.А. Данилов. О перспективе обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о конституционности актов о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР в 1954 г.	203
Кристиан Д. де Фолуа. Легитимный вопрос о признании Крыма.	221

РАЗДЕЛ V. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОТДЕЛ

Ю.В. Тавровский. Против коррупции, за верховенство закона. Опыт Китая	226
А.Н. Домрин. Антироссийское законодательство США	238

РАЗДЕЛ VI. КОНСТИТУЦИОННОЕ НАСЛЕДИЕ

В.И. Лафитский. Конституция РСФСР 1918 г. в развитии конституционно-правового пространства XX в.	252
Краткий протокол первого заседания Конституционной комиссии от 1 апреля 1990 г. Блок «Демократическая Россия». (Архив Фонда конституционных реформ. Фотокопия оригинального архивного документа. Публикуется впервые)	264
В.П. Баловнев. Как это было. Воспоминания члена Конституционной комиссии	266
С.С. Говорухин. Час избирателя (Первый канал, ноябрь 1993 г.)	271
Р.И. Хасбулатов. Не суетитесь, дружок, не суетитесь! (Письмо Р.Г. Абдулатипову из «Лефортово» 15 февраля 1994 г.)	276
О.Г. Румянцев. Государственный Совет (отрывок из монографии «Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления» (1994). Комментарий автора (2019)	284

РАЗДЕЛ VII. БИБЛИОТЕЧКА КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА

<i>Р.И. Хасбулатов.</i> О книге Ответственного секретаря Конституционной комиссии, избранной Первым Съездом народных депутатов России (май 1990 г.), Румянцева Олега Германовича «Конституция Девяносто третьего. История явления»	289
Аннотация книги «Конституция Девяносто третьего. История явления».	292
О многотомном издании «Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, документы, материалы (1990–1993)». М., 2006–2010. Аннотация.	293

ИЛЛЮСТРАЦИИ

Фото с юбилейных мероприятий (сентябрь–декабрь 2018)	295
--	-----

ВВОДНОЕ СЛОВО

О. Г. Румянцев,
*Председатель Редакционного совета
журнала «Конституционный Вестник»*

О 25-летию Конституции Российской Федерации и новом номере «Конституционного вестника»

1.

Уважаемый читатель, Вы держите в руках новый номер журнала «Конституционный вестник» («КВ»). С октября 1990 г., когда был учрежден одноименный бюллетень Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР, это выпуск № 22. В последние годы журнал выходит лишь к юбилеям Конституции — редко, но мы искренне стараемся, чтобы было метко.

На этот раз выпуск «КВ» посвящен 25-летию Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.

Эта памятная дата отмечалась заинтересованной общественностью практически целый месяц — с середины ноября до середины декабря 2018-го. И вновь при самом активном участии Фонда конституционных реформ, наследника старейшей некоммерческой организации, учрежденной членами и экспертами Конституционной комиссии еще в «прошлой жизни» — в далеком 1992 г.

На стр 119–120 вы найдете подробный перечень юбилейных мероприятий, в которых приняли участие актив нашего Фонда, Конституционного клуба, члены Редакционного совета «КВ» — как представители гражданского общества или действующий актив своеобразного цеха российских конституционалистов. Наш многолетний однозначный посыл: празднование юбилея Конституции не может быть монополией государственной власти. Гражданское общество имеет к судьбам конституционного строя такое же отношение, как и государство и его органы. А некоторые его институты и элементы, может быть, даже более непосредственное. В этот раз, впервые за долгие четверть века, наш посыл не остался без внимания. Нас впервые услышали. Хороший знак!

В череде мероприятий были круглые столы в органах власти и университетах, публичные лекции в Президентской библиотеке, лекции в школах Москвы и других городов, многочисленные интервью и ток-шоу, статьи в печатных и электронных

СМИ, презентации новых книг и заседание Конституционного клуба, государственный прием в Кремле и общественный перформанс «Конституция» в Театральном центре имени Мейерхольда, мастер-классы и выступления перед активами политических партий, многое другое.

Этот юбилей Конституции отличался от предыдущих не только тем, что голос общественности был, наконец-то, явственно слышен. Его еще и внимательно слушали — на всех уровнях. Слушали на фоне все более очевидного отрыва каждодневной практики понятийного регулирования общественных отношений от большинства писанных конституционных норм, подмены институтов усмотрениями. И юбилей Конституции предоставил возможность поиска ответов на вопрос «что делать?».

Ключевым материалом представляемого выпуска является раздел «Конституционный клуб. 25 лет Конституции Российской Федерации», где выделяется стенограмма заседания Конституционного клуба ФКР, прошедшего 6 декабря 2018 г. в Президент-отеле. Обсуждали знаковую статью В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции» в «Российской газете» от 10 октября 2018 г. На заседании выступили более 30 членов и гостей Клуба, но мы публикуем и восемь произнесенных выступлений. К ним по смыслу также примыкают восемь статей наших традиционных авторов в разделе Вестника «Трибуна конституционалиста».

...Валерий Дмитриевич первым из высокопоставленных государственных деятелей начал дискуссию по наболевшим проблемам. Возможно даже, что с сильным запозданием. Его статья — это звон набата, вскрытие болевых точек, призыв к срочному поиску путей врачевания запущенной ситуации. Мы же в ФКР давно указывали на эти проблемы с завидным постоянством. К 15-летию Конституции в 2008 г. в возрожденном «КВ» № 1 (19) мы опубликовали наше международное исследование «Проблемы реализации Конституции», ставшее первой «белой книгой», независимым докладом о состоянии конституционализма в современной России¹. К 20-летию Конституции, в 2013 г. была подготовлена вторая «белая книга» и в дополнение к ней — три инициативных проекта новых глав Конституции РФ — главы 2¹ «Гражданское общество», главы 2² «Свободные выборы и референдум, избирательная система» и главы 5¹ «Парламентский контроль» (в редакции Е. А. Данилова и О. Г. Румянцева).

Ни в 2008, ни в 2013 г. дискуссий не получилось.

В 2018 все признаки обсуждения статьи В. Д. Зорькина уже были налицо. Появились отклики и заявления целого ряда авторов². Спектр прозвучавших мнений достаточный.

¹ Конституционный вестник. Декабрь 2008. № 1 (19). Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и развитие российского конституционализма на общемировом фоне). Международное исследование. Международный институт мирового развития. Фонд конституционных реформ.

² Среди откликнувшихся на статью В. Д. Зорькина авторов — первый зампред комитета Госдумы по госстроительству и законодательству М. В. Емельянов, его визави из Совета Федерации А. Д. Башкин, судья Конституционного суда в 1991–2002 гг. Т. Г. Морщакова, профессор кафедры конституционного и административного права факультета права НИУ ВШЭ Е. А. Лукьянова, члены Конституционной комиссии в 1990–1993 гг. В. Л. Шейнис и И. А. Безруков, бывший

Но широкой общественной дискуссии проблемы все же не получилось. Почему? Причин этому несколько.

Прежде всего — глубокий кризис доверия к органам государственной власти, накрывший и поразивший Россию. Это результат целой череды «политтехнологических» трюков, проделанных властью с обществом за последние четверть века. К инициативной статье Председателя Конституционного Суда России отнеслись с недоверием и подозрением. Мол, заказ сверху; прощупывается-де общественное мнение, готовится почва для очередных односторонне направленных сюрпризов, на этот раз — с конституционными поправками. Ответ пресс-секретаря Президента России Д. С. Пескова, что в Кремле поправки не обсуждают, не снял прямо поставленный вопрос, но усилил подозрения в возможно подготавливаемой манипуляции...

Вторая причина — отсутствие, как показывает практика, площадок для дискуссии:

— Государственная Дума, несмотря на попытку С. Е. Нарышкина в предыдущем ее созыве вернуть ей статус «места для дискуссии», от обсуждения проблематики расширяющегося конституционного кризиса уклонилась. Понятно почему. Принятие многих федеральных законов, напрямую вступающих в противоречие с конституционными нормами, — творение самой Госдумы;

— в Совете Федерации обсуждение прошло сначала силами профильного Комитета А. А. Клишаса, потом и на пленарном заседании, но в традиционно приглашенном стиле (команды сверху для этой палаты, сконструированной в качестве спарринг-партнера верховной власти, не поступало);

— законодательные собрания субъектов Федерации обошли тематику красноречивым молчанием. Куда там Конституция, когда даже бюджет Москвы на 2019 г. не стал предметом дискуссии в столичном заксобрании, причем в голосовании по нему участвовали не 33 депутата, как показывала электронная система голосования, а всего 26 физически присутствовавших в зале городских депутатов, что не стало помехой;

— Общественная палата, видимо, не получала указания сверху — и потому проблему не обсуждала.

Между тем внимание к ее важности все-таки есть.

Об этом свидетельствуют случившиеся 25 декабря прошлого и 20 января с. г. публичные заявления Председателя Государственной Думы. В Конституции сегодня отсутствует должный баланс ветвей власти, заявил В. В. Володин, отметив, что он видит возможности парламента играть ключевую роль по анализу эффективности основного закона: «Именно парламент обязан реализовывать запрос граждан на соблюдение и максимально полную реализацию их конституционных прав, обеспечивать

пресс-секретарь президента Б. Н. Ельцина В. В. Костиков, секретарь ЦК КПРФ, д. п. н. С. П. Обухов, бывший глава синодального отдела по взаимодействию Церкви и общества Московского Патриархата отец Всеволод Чаплин, председатель Набсовета Института демографии, миграции и регионального развития Ю. В. Крупнов, историк И. И. Курилла, политик А. Н. Савельев, публицист Н. Н. Подосокорский, представители «армии политологов» А. В. Макаркин, В. Д. Соловей, К. Э. Калачев, С. Г. Комарицын, С. А. Михеев, и некоторые другие.

представительство соответствующих интересов граждан, а также парламентский контроль». По его словам, необходимо расширить полномочия Госдумы по контролю исполнения прав. Спикер считает, что это позволит устранить недостатки Конституции, которые заключаются в перекосе в пользу исполнительной ветви власти. Он заявил, что его позицию разделяет Председатель Конституционного Суда и «многие другие специалисты», и предложил уточнить и детализировать отчетность Правительства перед Госдумой именно по вопросам соблюдения прав¹. С ним согласилась Уполномоченный по правам человека Т. Н. Москалькова, заинтересованная в том, чтобы функции парламентского контроля были усилены и появились реальные рычаги воздействия: «Нужно не просто провести его (парламентский контроль), установить недостатки, но нужно понимать, как они будут устранены, какие могут быть рычаги для восстановления нарушенных прав и для установления превентивных мер, чтобы подобные ситуации не повторились».

Есть основания полагать, что эти заявления явились следствием заседания Конституционного клуба, куда были приглашены и депутаты, и ответственные сотрудники аналитических подразделений Аппарата Госдумы. Что можно сказать на инициативы спикера? Что отчасти и наши коллективные усилия, затраченные в ходе 25-летия Конституции, не пропали даром. О содержательных позитивных поправках в Конституцию, наконец-то, заговорили всерьез. Впору вспомнить с добрым чувством самоиронии полузабытые новыми поколениями, точные в своей граненой рубленности строки известнейшего из Владимиров Владимировичей — Маяковского — из поэмы «Хорошо!»:

Грудью
у витринных
книжных груд.
Моя
фамилия
в поэтической рубрике.
Радуюсь я —
это
мой труд
вливается
в труд
моей Республики!

Именно «ремонт» Конституции может и должен стать инструментом оздоровления системы отношений между обществом и органами власти. Государство должно, в конце концов, быть не столько представителем крупного капитала и его подручным инструментом, сколько стать официальным представителем общества (качество, утрачиваемое нашим государством с пугающей стремительностью).

Это единственный реальный путь предотвратить революционный слом нынешних неэффективных отношений, устаревшей модели, отчасти заложенной в Конституции,

¹ Москва, 21 янв. — РИА Новости.

но развившейся далее уже вопреки ей и паразитирующей на остатках некритической веры граждан в то, что добрый начальник мановением руки обеспечит превращение России в демократическое правовое социальное федеративное государство с республиканской формой правления¹.

...Завершая представление нового выпуска независимого журнала по вопросам конституционализма «Конституционный вестник», нельзя не остановиться на материалах еще трех постоянных рубрик, традиционных для нашего «КВ».

В разделе «Актуальное» рассматриваются вопросы конституционно-правового статуса Крыма.

В разделе «Международный отдел» публикуются материалы о китайском опыте, на который часто ссылаются, не зная деталей. А также поднимается тема антиросийского законодательства «наших северо-американских партнеров».

С радостью представляю раздел «Конституционное наследие»: в этот раз в нем отражены самые разнообразные эпохи. Здесь и Конституция РСФСР 1918 г., столетие которой прошло малозамеченным в прошедшем году. И уникальный архивный документ — протокол первого заседания прообраза Конституционной комиссии от 1 апреля 1990 г. И очередная порция редких материалов о событиях осени 1993 г. («пепел Клааса стучит в мое сердце...»). И документы 1994 г.

Наконец, в завершающей выпуск фотовкладке «Иллюстрации» вы найдете нигде не публиковавшиеся снимки с юбилейных мероприятий, посвященных 25-летию Конституции РФ, из Президентской библиотеки, с заседания Конституционного клуба, с государственного приема в Кремле, Музея современной истории России, ряда других.

2.

Парой абзацев выше я затронул вопрос конституционного наследия. Хотел бы сделать одну реплику на эту тему.

В ходе обсуждения конституционного юбилея в ноябре–декабре 2018 г., в отличие от прежних лет, уже почти ни у кого не возникало искушения обойти красноречивым молчанием огромный вклад Конституционной комиссии Съезда народных депутатов Российской Федерации в создание самой концепции и собственно текста большинства разделов Конституции Девяносто третьего.

Принятое в течение долгих лет в качестве официальной линии замалчивание вклада Съезда и его самой главной комиссии было понятно. «Победители-93» не могли без внутреннего содрогания думать о вечевом Съезде как грозном символе канувшего их усилиями в лету парламентского и народного контроля. Но поскольку бесконтрольность всех, по большому счету, уже достала, молчание теперь выглядит просто неприличным. Подвижническая исследовательская работа, проведенная под эгидой ФКР в 2006–2011 гг. и увенчавшаяся выпуском «Истории создания Конституции Российской Федерации...» в 6 томах (10 книгах), см. стр. 293 настоящего

¹ Подробнее см.: Румянцев О. Г. Конституция Девяносто третьего — вчера, сегодня, завтра // Юридический мир. 2018. № 12 (264). С. 30–35.

выпуска «КВ», восстановила подлинную картину явления Конституции России: с документами не поспоришь!

Но вот в юбилейной статье... Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева (!) мы читаем очень странную версию той самой истории: «Работу начали юристы Конституционной комиссии, которая приступила к подготовке проекта в 1992 г. Затем, по распоряжению Б. Н. Ельцина, над документом работали в Конституционном совещании. Было и несколько авторских проектов, которые легли в основу финального варианта. В том числе — проект С. С. Алексеева — А. А. Собчака, а также вариант, который готовила группа под руководством С. М. Шахрая»¹.

Вот-те бабушка и Юрьев день! — подумалось многим соратникам по конституционным бдениям боевой эпохи 1990–1993 гг. Ну ладно, то, что Конституционная комиссия приступила к подготовке проекта не в июне 1990 г., а «в 1992 году», допустим, можно отнести к досадным опечаткам. Хотя какие опечатки могут быть в журнале «Закон» с целым штатом профессиональных редакторов и корректоров?.. Скорее, это грубая фактическая ошибка автора высокого уровня. Впрочем — сам автор не только юрист, но и современник и свидетель всех тех событий. Надо же внимательно читать самому то, что тебе подготовили подчиненные.

Ладно, в очередной раз исказили работу Конституционной комиссии. Но зачем же исказить саму суть летней 1993 г. работы целого огромного Конституционного совещания при Президенте РФ?! Ведь оно, по словам участника публикуемого в настоящем выпуске «КВ» заседания Конституционного клуба (6 декабря 2018 г.), судьи Конституционного суда РФ в отставке, участника Конституционного совещания Б. С. Эбзеева, «камня на камне не оставило от президентского проекта Конституции!» Не нравятся слова Эбзеева? Тогда вот вам цитата Б. Н. Ельцина, который на пленарном заседании Конституционного совещания 26 июня 1993 г. отметил: «В результате напряженной работы и участников совещания, и рабочей комиссии мы имеем сейчас один проект Конституции России... Вариант, который мы сегодня имеем, во многом отличается от того, который был первоначально предложен Президентом, и от проекта Конституционной комиссии. Это результат их творческой переработки, синтез, а не механическая сумма разнородных положений и формулировок. В нем учтено все лучшее из обоих проектов»².

Давайте же еще раз направим уважаемому Дмитрию Анатольевичу упомянутое многотомное издание, тем более что он в бытность свою Президентом России поддерживал своим президентским грантом после моего личного с ним разговора наше обращение о помощи в выпуске пары завершающих томов «Истории создания Конституции РФ...». Мы также приложим подробное описание содержащихся в много-

¹ Д. А. Медведев. 25 лет Конституции: баланс между свободой и ответственностью // Закон. 2018. № 12.

² Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 15. М., 1995–1996. С. 369–370.

томнике документов — книгу «Конституция Девяносто третьего. История явления», переизданную в третий уже раз, специально к 25-летию основного закона России!

Я остановился на этой истории со статьей премьера вовсе не из чувства досады, упаси Господи! Проблема глубже. Приведенные системные неточности истории появления нашей Конституции в изложении автора столь высокого уровня уж точно никак не способствуют развитию конституционного правосознания в российском обществе.

Нам надо продолжать деятельность Фонда конституционных реформ, Комиссии по развитию конституционного правосознания и Ассоциации юристов России именно на этом направлении.

3.

В завершение вступительной статьи как мостик к трем первым разделам номера, содержащим дискуссию по Конституции, предлагаю читателю краткий обзор — какие «точечные поправки» в Конституцию предлагались, в том числе нами, в ходе юбилейных мероприятий. Пройдемся по всем главам действующей Конституции, словно откликаясь на инициативу члена Конституционного клуба В. Б. Исакова, повторенную В. В. Володиным — проинвентаризировать проблемы реализации всех статей Конституции России.

Глава 1 Конституции России. «Основы конституционного строя»

Здесь чаще всего упоминаются статьи 9 и 15, при всем том, что положения этой главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием или изменены иначе как путем созыва Конституционного Собрания, к чему в сложившихся условиях кризиса народовластия нет никаких реальных предпосылок.

В статье 9 вызывает нарекание формулировка, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; при этом умалчивается, что они являются общенародным достоянием, как это определено в целом ряде конституций нового времени, что отчасти препятствует социализации (не путать с национализацией!) фактически приватизированных ограниченным кругом крупных недропользователей недр.

В статье 15 ее критики не вполне оправданно усматривают приоритет международных договоров над национальным законодательством и предлагают исключить из этой нормы формулировку, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Критики с завидным упорством предлагают оставить только закрытый перечень соответствующих договоров и конвенций, признанных Россией путем ратификации.

Я уже писал не раз, что эти нормы являются развитием положения весьма сбалансированной преамбулы нашей Конституции, нашей национальной идеи, подчеркивающей, среди прочего, что мы, народ, безусловно сознаем себя частью мирового сообщества. На мой взгляд, часть 4 статьи 15 подчеркивает наше конкурентное преимущество — отказ от автаркии, чужде, и осознанную акцентированную опору как

на собственные, так и на международные механизмы защиты права. К тому же нормы этой статьи рассматриваются в строгой увязке с конституционными принципами государственного и народного суверенитета.

Глава 2. «Права и свободы человека и гражданина»

Сам В. Д. Зорькин указывает на недостаточную защиту социальных прав граждан, справедливо отмечая, что необходимы более четкие и реализуемые гарантии равенства прав и свобод, социальной справедливости. Однако сам не дает подсказок, о каких механизмах может идти речь в интересах реализации статей 19 и 37–44 упомянутой главы. В своих предложениях дополнить ее главой 2¹ «Гражданское общество», статьями 64¹–64¹⁰ мы полагали, что дополнение позволит обойти запрет на изменение положений главы 2 и закроет некоторые конституционные лакуны в части механизмов защиты социальных прав граждан и коллективных прав их различных сообществ.

Отдельная проблема — реализация политических прав, прежде всего права избирать и быть избранным. Тогда же, как и теперь в ходе юбилейных слушаний, мы предлагали дополнить главу 2 еще одной новой главой 2² «Референдум и свободные выборы. Избирательная система», со статьями 64¹¹–64¹⁹. Это позволило бы восполнить явно пробельные положения статьи 3 и части 2 статьи 32 Конституции России. В представляемом номере «КВ» посмотрите два интересных материала в разделе «Свободные выборы».

По той же норме о референдумах упомяну предложения блока левых и патриотических сил ПДС НПСР — КПРФ (П. Н. Грудинин, Ю. Ю. Болдырев): референдум является первичной формой народовластия, и только потом идут выборы как одна из форм народной демократии; политики предложили установить перечень вопросов, решения по которым могут приниматься исключительно по результатам общероссийского референдума.

Глава 3. «Федеративное устройство»

В дискуссии были вскрыты некие «тайные намерения» изменить статью 65 Конституции, устанавливающую, какие субъекты находятся в составе Российской Федерации, путем кардинального сокращения числа субъектов до 15–20 через их объединение с целью удобства управления, выравнивания уровней развития и нейтрализации этно-сепаратистских тенденций.

Если кратко, то подобное укрупнение до числа близкого количеству федеральных или военных округов похоже на радикальную территориально-административную реформу. Но уместен ли чреватый многими рисками радикализм в столь деликатной сфере как федеративное устройство?..

В. Д. Зорькин совершенно справедливо отмечает необходимость совершенствования разграничений предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Со своей стороны отмечу, что в поправке явно нуждается статья 72 — в части уточнения механизма реализации положения о совместном ведении Российской

Федерации и ее субъектов. Именно здесь остро нужны детально прописанные нормы принципов бюджетного федерализма. Вот, например, в Основном Законе ФРГ на 11 (!) страницах главы X «Финансы» (статьи 104a, 104b, 105, 106, 106a, 107–115) самым подробным образом расписаны принципы бюджетного хозяйства Германии, которыми немецкая экономика по праву может гордиться.

Кстати, нередки нападки на часть 2 статьи 75 о полномочиях и статусе Центрального банка (ЦБ), основной функцией которого назначена защита и обеспечение устойчивости рубля, каковую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Но ЦБ вовсе не на Марсе действует. В определении Конституционного Суда от 14 декабря 2000 г. № 268-О справедливо отмечается, что ЦБ обладает полномочиями, которые по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, хотя по характеру своей деятельности это прежде всего банк, кредитное учреждение. Вот так и подпитывается диалектическое противоречие, что ЦБ — крупнейший игрок на рынке коммерческих учреждений, одновременно осуществляющий некоторые функции государственного органа.

Отшлю критиков этой нормы к публикуемому на страницах данного номера «КВ» мнению одного из создателей первоначальных положений проекта Конституции России о Центральном банке, члена Конституционной комиссии П. А. Медведева, ныне общественного финансового омбудсмена России (см. с. 53). Кстати, остается в очередной раз выразить сожаление, что глава «Финансы и бюджет» из проекта Конституционной комиссии была, в итоге, отвергнута.

Отдельное внимание — статье 79 Конституции. В проекте Конституционной комиссии в 1990–1993 гг. статья «Россия в Союзе (Сообществе) государств» входила в главу 1 «Основы конституционного строя». В окончательном тексте Конституции с подачи команды Б. Н. Ельцина эта норма была перенесена из основ конституционного строя аж в конец главы 3 «Федеративное устройство», что символизировало явно остаточный политический принцип, по которому и поныне регулируется важнейший вопрос о нашем возможном союзе, прежде всего, с частью бывших союзных республик, но не только с ними. К 20-летию Конституции мы дали свое видение новой редакции этой статьи 79¹. Актуальность этой поправки, на мой взгляд, будет только возрастать, и все последние события вокруг Союза Белоруссии и России указывают на это.

Главы 4–6. «Президент Российской Федерации»; «Федеральное Собрание»; «Правительство Российской Федерации»

Поправок к ним предлагается немало буквально с первого дня вступления Конституции в силу.

В статье В. Д. Зорькина отмечается насущная потребность в выравнивании баланса властей, исправлении крена в пользу исполнительной власти, необходимости четкого

¹ См.: Румянцев О. Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 18–19.

распределения полномочий между Президентом и Правительством, определении статуса Администрации Президента.

В статью 80 ряд политических сил предлагает включить положение, согласно которому Президент — глава исполнительной власти, глава Правительства, формирующий его и ответственный за его деятельность.

Идея понятна — перейти от нынешней суперпрезидентской республики, с ее новой редакцией «статьи 6 Конституции СССР» о руководящей и направляющей силе в виде части 3 статьи 80 нынешней Конституции, и от статуса главы государства, помещенного Конституцией над всеми ветвями власти, к строго президентской республике.

На мой взгляд, давно назрела хорошо проработанная корректировка формы правления, из «суперпрезидентской» в «три четверти президентскую республику». Это старое принципиальное различие между проектами Конституционной комиссии и Конституционного совещания. Пришло время дополнить полномочия Госдумы пунктом а) в части 1 статьи 103 Конституции: по итогам заслушивания ежегодных отчетов Правительства явно напрашивается право палаты ставить и решать вопрос об ответственности отдельных его членов по специальной процедуре.

Звучат также предложения о введении поста вице-президента как одного из шагов по пути реконфигурации системы государственной власти и управления. Здесь могут лишь отослать интересующихся к обширной статье 97 проекта Конституционной комиссии на июль 1993 г., где осознанно самым детальным образом регламентировались конституционные полномочия Вице-президента Российской Федерации как второго должностного лица в государстве¹.

Многие коллеги, в частности В. Л. Шейнис, предлагают вернуться к сроку президентских полномочий в 4 года (ч. 1, ст. 81).

Конечно же, политехнологичность поправок 2008 г. с увеличением срока полномочий Президента и Госдумы до 6 и 5 лет соответственно сильно ударила по конституционным принципам народовластия, политической конкуренции и реальной сменяемости власти, оказавшимся урезанными, соответственно, на одну треть и на одну четверть (как минимум). Измерить же с математической точностью это урезание не представляется возможным в нашем эмпирическом мире...

Немало граждан отстаивают поправку в часть 3 статьи 81, согласно которой одно и то же лицо не может занимать должность Президента России более двух сроков. Без дополнения «подряд». Это многострадальное словечко пришло на наших изумленных глазах с президентским проектом Конституции Шахрая–Собчака–Алексеева 29 апреля 1993 г., закрепившись намертво и навечно. Но, как говорится, ничего вечного не бывает...

¹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) / под ред. О. Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер; Фонд конституционных реформ. 2007–2010. Т. 4: 1993 год. Кн. 3 (июль–декабрь 1993 года). С. 389.

Все чаще мы слышим предложения о Государственном Совете — вполне возможная поправка в пункт «ж²» статьи 83 Конституции.

Первым эту поправку предложил автор этих строк в далеких 1993–1994 гг.¹... Мы публикуем ту поправку и комментарий к ней в разделе VI представляемого нового выпуска «КВ» (с. 284–288). Та давняя редакция задумывалась как одно из конституционных ограничений возможного самовластия, уже проявившего себя осенью 1993 г., как формат воздействия на решения Президента со стороны своего рода коллективного руководства. Но никак не ухищрение для продления властных полномочий одного лица, которое по истечении нескольких конституционных сроков президентских полномочий может легко поменять их на полномочия Председателя Государственного Совета, тем самым применив к России апробированную в Казахстане «модель Ельбасы». Как с этим вопросом («проблемой-2024») поступили в Китае — см. с. 226–238 настоящего выпуска «КВ».

Впрочем, идея Госсовета настораживает и других коллег. Так, Е. А. Данилов признает, что боится Госсовета как фактического заместителя и размывателя парламента и особенно его верхней палаты — Совета Федерации (чего одно время и хотел Ельцин). Госсовет (если кто-то захочет, чтобы он был) по статусу должен быть закреплён в Конституции. Сейчас же он скорее неконституционен, поскольку его вряд ли можно рассматривать как координационный и совещательный орган при Президенте России, как его хотят трактовать и трактуют. Такие общегосударственные органы не должны укладываться под одно лицо, пусть и Президента.

Оппозиция среди прочего настаивает на изменениях в статье 93 — мол, нужна реализуемая процедура отрешения Президента РФ от должности.

Возвращаясь к нашей излюбленной теме парламентского контроля, отметим, что запущенное положение дел с фактической бесконтрольностью действий всей верховной власти требует целую новую главу Конституции 5¹ «Парламентский контроль» со статьями 109¹–109¹⁰, которые были нами предложены². Отметим значимость права инициировать парламентские расследования одной пятой частью депутатов (членов) каждой из палат парламента, а также обязанность Президента отвечать на вопросы парламентской комиссии по расследованию при уголовной ответственности за дачу ложных показаний.

Еще одно обсуждаемое контрольное полномочие: вернуть парламенту право (п. «д» ч. 1 ст. 103) исходную процедуру формирования Счетной палаты и ее роль как высшего независимого контрольного органа.

¹ См. подробнее в: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: Юрист, 1994. С. 115–116.

² См. в: Румянцев О. Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 10–21. Также в: Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2014.

По главе 7 «Судебная власть и прокуратура»

Отметим предложение В. Д. Зорькина: необходимо определение полномочий прокуратуры. Нынешняя ситуация со статьей 129 стала итогом непримиримого спора сторонников прокуратуры как органа, предъявляющего иски от имени государства, поддерживающего государственное обвинение в суде, а также осуществляющего надзор за законностью расследования преступлений, законностью приговоров, решений судов и их исполнения, и тех, кто полагал важным развитие общего прокурорского надзора. Жизнь показала, что в этом вопросе недостаточно уповать на усмотрение текущего законодательства.

Глава 8. «Местное самоуправление»

В. Д. Зорькин предлагает исправление противопоставления органов местного самоуправления органам государственной власти. С ним спорит Т. Г. Морщакова: требуют уточнения — как должны соотноситься правомочия и обязанности органов государственной власти и органов МСУ: через определение объемов финансирования, круга местных налогов и решаемых МСУ задач, которые не должны являться объектом вмешательства со стороны государства, предлагая все-таки решать эту проблему через текущее законодательство.

Мне все же кажется, что именно глава 8 нуждается в дополнительных конституционных финансовых гарантиях МСУ, а также в институте ответственности органов власти субъектов за саботаж местного самоуправления. Нужно создать все гарантии и условия очищения местного самоуправления от сращивания с мафиозными структурами ЖКХ-бизнеса в ущерб правам и свободам жителей. Нужно срочно защитить этот нижний, самый массовый уровень самоуправления территориальных общностей, школу роста гражданского чувства наших граждан.

...Приведенный выше своего рода мини-каталог назревших конституционных поправок является, конечно же, неполным. Да и формат вступительной статьи сдерживает. Однако перечислены наиболее принципиальные поправки, направленные в той или иной степени на развитие Конституции и конституционного строя в Российской Федерации.

7 февраля 2019 г.



**ФОНД КОНСТИТУЦИОННЫХ
РЕФОРМ**

Юридический адрес: 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

Тел./факс: + 7 (499) 271-66-90/92

E-mail: rfcr@rfcr.ru

www.rfcr.ru

Исх. № _____ от 18 февраля 2019 год

Председателю Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИНУ

Дорогой Валерий Дмитриевич!

От всей души поздравляю Вас с 76-летием!

Вы внесли огромный вклад в создание концепции и текста Конституции Российской Федерации как руководитель Группы экспертов Конституционной комиссии (1990-1991 гг.) и как первый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации (1991 – 1993 гг.).

Ваше стратегическое видение вопросов конституционализма и умение глубоко осознать и передать участникам политического процесса, гражданам свой ответственный и неповторимый взгляд на становление и развитие конституционного строя России, не могут не впечатлять Ваших искренних соратников и последователей.

Я искренне рад, что могу всецело отнести себя к первым.

К огромному сожалению, Вы не смогли принять участие в юбилейном заседании Конституционного клуба 6 декабря 2018 года, посвящённом обсуждению Вашей статьи «*Буква и дух Конституции*» (РГ от 10.10.2018).

Сообщаю Вам, что Ваши соратники и коллеги – члены Конституционной комиссии, участники Конституционного совещания, судьи Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, российские конституционалисты – не просто горячо откликнулись на появление Вашей актуальной и нужной статьи. Мы провели почти 6-ти-часовое беспрецедентное всестороннее заинтересованное её обсуждение. Это заседание Конституционного клуба стало одним из самых ярких событий в череде мероприятий, приуроченных к недавнему четверть-вековому юбилею Основного закона Российской Федерации.

Рад довести до Вашего сведения, что материалы этого обсуждения будут опубликованы в номере 4 (22) независимого журнала «*Конституционный Вестник*», продолжающего славные традиции одноимённого бюллетеня Конституционной комиссии. Номер выйдет в начале марта с.г. и я обязательно пришлю его Вам в Конституционный Суд наряду с третьим, дополненным и расширенным изданием моей книги «*Конституция Девяносто третьего. История явления*», одним из главных героев которой Вы являетесь.

Прошу предупредить Ваш аппарат, чтобы этот мой подарок был передан Вам лично.

Желаю Вам долголетия, здоровья, и нескончаемой гражданской энергии. Желаю оставаться Пассионарием, каковым Вы были все эти непростые годы.

Ваш

/О.Г. Румянцев/

Раздел I.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ: 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СТЕНОГРАММА

юбилейного заседания Конституционного клуба
Обсуждение статьи В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции»

6 декабря 2018 г.
(Москва, Президент-ОТЕЛЬ)

Председательствует Румянцев Олег Германович, президент Фонда конституционных реформ, председатель Комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания, кандидат юридических наук.

О. Г. Румянцев. Уважаемые коллеги!

Рад вас приветствовать на юбилейном заседании Конституционного клуба, который существует уже 15 лет.

Расскажу о правилах нашего клуба. Здесь все равны — и это очень важно: нет генералов от юриспруденции, нет членов президума, нет категории спикеров, здесь все равные участники заседания клуба, поэтому прошу внимательно относиться к выступлению каждого.

Выступления у нас не являются докладами, это экспертные мнения. Кстати, после публикации статьи Валерия Дмитриевича Зорькина пресс-секретарь Президента назвал ее «личным экспертным мнением», вот и вы приглашаетесь к тому, чтобы поделиться своим личным экспертным мнением, т. е. вы не представляете позицию органа власти или своего парламентского комитета или своей общественной организации. У нас клубный обмен личными экспертными мнениями.

Надо, конечно, поблагодарить Фонд «Стратегия будущего» за содействие в организации этого мероприятия, который помог нам, Фонду конституционных реформ и Ассоциации юристов России, провести это мероприятие здесь, в Президент-отеле.

Коллеги, я объявляю заседание Конституционного клуба открытым. Хочу всем нам сегодня пожелать хорошей работы.

* * *

Итак, почему мы обсуждаем статью В.Д. Зорькина. Дело даже не в личности автора, и не в том, что мы какой-то конкретный материал взяли из СМИ за повод для нашей дискуссии.

О системных проблемах, поднятых в этой статье, слишком долго было принято не говорить, просто почему-то считалось политически некорректным поднимать те вопросы, которые поднял в своей статье Председатель Конституционного Суда.

Здесь поводом к особому вниманию послужили три момента. Это личная статья, а не обращение КС к Федеральному Собранию, т. е. это неофициальная позиция опытейшего человека, юриста, прошедшего уже через все тернии и все медные трубы в своей карьере, в своей политической жизни, и это мнение очень важное для того, чтобы его услышало общество. Но еще важнее, чтобы его услышало государство.

Как сказал, кажется, бывший пресс-секретарь Ельцина В. В. Костиков, статья отражает то, что происходит на улице, то, что происходит в обществе. Общество совершенно очевидным образом проснулось к самому внимательному отношению к поднимаемым в этой статье проблемам.

Статья эта может рассматриваться как предостережение авторам неких «горячих планов» крутого, радикального, полного пересмотра Конституции — во имя решения всем известной, но публично неназываемой проблемы, что явилось бы, конечно, колоссальным риском, с чем, мне кажется, многие присутствующие согласятся, что это действительно риск. Статья говорит о том, что если и есть необходимость в изменениях, то в точечных изменениях.

И именно об этом хотелось бы спросить у вас: как вы лично видите возможность либо необходимость некоторого ремонта, совершенствования, развития конституционных положений и каковыми эти изменения представляются вам?

Зорькин в своей статье открыто поднимает вопрос о необходимости поиска более эффективной формы правления и реализации конституционного принципа народовластия.

В этой части, мне кажется, с ним согласятся очень многие. В свое время Конституционная комиссия не случайно рассматривала несколько иную форму правления, чем нынешняя, с возможностью парламента ставить вопрос об ответственности отдельных министров и отстранять их от должности путем повторного голосования после получения пояснений от Президента. Т. е. вот такая была предложена форма правления, условно, на три четверти президентская республика, с конкретным механизмом взаимодействия Парламента и Президента по важнейшему вопросу парламентского контроля за проводимым социально-экономическим и политическим курсом. Что расширяло бы политические и кадровые полномочия парламента в отношении правительства, возвышало бы парламент над бюрократической нормотворческой рутинной.

Но, возможно, есть и какие-то иные механизмы, которые видят члены Клуба. Пока из всех тех поправок, которые вносились в Конституцию России, поправка 2008 г. — об отчете Правительства перед Федеральным Собранием — наверное, единственная, которая сделала шаг в направлении более полной реализации принципа народовластия.

С принципом народовластия связан и принцип политической конкуренции.

Зорькин ставит в своей статье вопросы политической и экономической конкуренции У нас в Конституции в соответствующих статьях признается и многопартийность, и политическое и идеологическое многообразие. И при этом нет гарантий для действительно справедливых выборов. Возможно, назрела содержательная поправка, связанная с уточнением и фиксацией правил поведения ключевых акторов на выборах всех уровней. И она вполне может быть названа точечной.

Зорькин ставит вопрос о переходе к двухпартийной системе. Здесь с одной стороны мировой опыт политических качелей, сменяемости политических сил и курсов, который надо иметь в виду, но когда мы говорим о нашем обществе, то не представляю, как в нашу «3D-модель» вписать предлагаемую Зорькиным двухпартийность. У нас есть, условно говоря, западники и почвенники, унитаристы и сторонники федерализма и даже значительной автономизации некоторых субъектов, есть, скажем так, левые, социалисты, коммунисты и есть сторонники либеральной модели нерегулируемого рынка. Вот в этой «3D-модели» мне очень трудно представить себе сужение политической системы до двух партий. Но это — тоже вопрос, который нужно поставить и обсудить.

Зорькин ставит вопрос о справедливости, дефицит которой, наверное, ощущается буквально всеми, кроме ограниченного круга несентиментальных бенефициаров. За этим вопросом маячат результаты приватизации 1990-х гг. Вы помните, социалистическое, по сути, правительство Примакова, Маслюкова и Геращенко было единственным прецедентом и случаем «политических качелей» в нашей жизни последних 25 лет. И как экономика задышала, появились институты развития, пошли кредиты в реальный сектор. Но как только это правительство поставило вопрос об итогах приватизации, оно было отправлено в отставку Ельциным и вокруг стоявшими смотрящими—управляющими. Т. е. даже сам вопрос этот бояться ставить, понимая, что за ним последует! Но, тем не менее, на этот вопрос надо найти ответ, ибо он связан напрямую с отношением общества к собственности. Какая незыблемость собственности, если такой была ее приватизация?.. Это все имеет очень серьезные последствия, и эти вопросы надо обсуждать.

Вопросы конституционных гарантий социальной солидарности и социального партнерства, наверное, являются одними из недостаточно проработанных. Но, опять же, это не задача только Конституции — закреплять какие-то механизмы, потому что один лишь юридический текст не изменит систему

и структуру жизни. Очень многое лежит за пределами, собственно, конституционного текста. Есть ли готовность элит, в первую очередь, жить по Конституции, соблюдать Конституцию, быть солидарными с теми, кто не является бенефициаром практикуемой модели отношений? Это вопросы культивируемой политической культуры, правовой культуры и, честно говоря, общенационального понимания нас как единого «Мы», и всего того набора принципов и целей, о которых так красиво написано в Преамбуле Конституции, но в жизни совсем не всегда реализуется.

И, наконец, в заключение тема конституционной идентичности России.

Участие России в мировом сообществе — это ведь также часть нашей Преамбулы. Когда мы готовили преамбулу, а это было еще осенью 1990 года на госдаче в Архангельском по Калужскому шоссе, мы постарались в ней изначально комплексно заложить, слева направо, как говорится, все основные ценности, которые могут различные страты общества примирить под вывеской «единого Мы», мы — многонациональный народ Российской Федерации, объединенные общей судьбой на нашей земле, и так далее по тексту. Та самая национальная идея, о необходимости которой многие сегодня говорят, в Преамбуле уже заложена. Но, тем не менее, Зорькин ставит вопрос о конституционной идентичности России, видимо, в прагматичной привязке, в том числе, и к соотношению Конституции и международного права, решений российских органов государственной власти и решений ЕС-овских институтов, таких как ЕСПЧ.

Мое личное мнение: это наше конкурентное преимущество, что у нас права и свободы человека и гражданина получают дополнительные, повышенные стандарты и гарантии своей защиты в лице таких международных институтов. Тем более, что мы являемся участниками необходимых международных документов, хартий и договоренностей.

Я обозначил лишь несколько пунктов предстоящей дискуссии. Очень прошу вас сейчас высказаться по ним. Главным знаменателем является вопрос: «Что делать?» Совершенно очевидно сегодня, что нам нужно что-то предпринимать для дальнейшего развития конституционного строя, для предотвращения процессов его выхолащивания и фиктивности, для того, чтобы государство было связано конституционным строем. Что является главной отличительной чертой именно конституционного государства в современном мире. Что нам нужно делать, чтобы обеспечить пресловутые солидарность и справедливость, чтобы наш конституционный строй был более справедливым, более воспринимаемым и поддерживаемым обществом.

★ ★ ★

Коллеги. Я только что разговаривал с президентом АЮР Владимиром Сергеевичем Груздевым, он, к сожалению, не сможет лично быть с нами, но он попросил Станислава Витальевича Александрова быть здесь. Ему я предоставляю ему слово для приветствия от Ассоциации юристов России.

С. В. Александров. Добрый день, уважаемый Олег Германович, уважаемый Андрей Александрович!

Добрый день, уважаемые участники Конституционного клуба!

Я, прежде всего, хотел бы поприветствовать вас от имени Ассоциации юристов России и передать слова приветствия от руководства Ассоциации, Сергея Вадимовича Степашина и Владимира Сергеевича Груздева. Хотел бы отдельно поблагодарить Олега Германовича и нашу Комиссию, которая сегодня организовала вот эту дискуссионную площадку. Большая работа была проделана и организационная, и содержательная. И, конечно, то, что сегодня здесь принимают участие ведущие, лучшие специалисты, руководители в этой сфере, подчеркивает значимость этого дискуссионного клуба.

Конечно, нам очень приятно, что ведущие ученые, ведущие практики сегодня здесь. Отдельное спасибо Вениамину Евгеньевичу Чиркину, который нашел возможность и время лично принять участие. Это наш патриарх в этой области. Здесь Борис Сафарович Эбзеев, Степанков Валентин Георгиевич, Прокурор России в 1991—1993 гг., Василий Николаевич Лихачев, Чрезвычайный и Полномочный посол и многие, многие другие.

Отдельные слова благодарности председателю Комитета Совета Федерации Андрею Александровичу. Благодарим всех за то, что нашли время принять участие в работе юбилейного Конституционного клуба.

Мы совсем недавно, буквально пару дней назад, отметили «День юриста», 3 декабря Указом Президента Российской Федерации этот праздник был установлен. И Ассоциация юристов России провела церемонию вручения высшей юридической премии — «Юрист года», которая также установлена Указом Президента Российской Федерации.

И в рамках этого праздника, «Дня юриста» Ассоциация презентовала специальное юбилейное издание Конституции Российской Федерации 1993 г. Мы издали ее тиражом 2 тысячи экземпляров, относительно небольшим тиражом. Это юбилейное издание открывается приветственным словом Председателя Правительства России Дмитрия Анатольевича Медведева. В нем также есть аналитические статьи многих присутствующих здесь, ведущих авторов Конституции, ведущих экспертов, специалистов в области конституционного права.

Я думаю, что мы это юбилейное издание с удовольствием Олегу Германовичу презентуем, а у Комиссии будет возможность отдельно собраться по этому поводу.

Спасибо большое. Мы желаем всем интересной, содержательной работы, интересных дискуссий.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Дорогие друзья!

Приезжал Руслан Имранович Хасбулатов. Походил, походил в фойе и уехал. Я ему позвонил и очень просил его вернуться. Он обещал вернуться, но, как

говорится, возраст берет свое. Что-то ему не понравилось, может быть, встретили не так или собрались не те... но я надеюсь, что он вернется. По крайней мере, мне он обещал.

Хочу озвучить две маленькие цифры. У нас здесь, среди приглашенных находятся 34 члена, эксперта и сотрудника Конституционной комиссии и 23 участника Конституционного совещания. Согласитесь, что это неплохо! Т. е. это непосредственно люди, которые участвовали в создании, обсуждении, согласовании проекта Конституции Российской Федерации.

Сейчас я попрошу выступить Михаила Александровича Краснова. Он в своих трудах неустанно много лет ставит вопросы совершенствования нашей формы правления.

Прошу Вас, Михаил Александрович.

М. А. Краснов. Спасибо!

Если адресоваться к предложенному предмету обсуждения, не только к нему, но к главному — статье Зорькина, то я зачитаю только часть одного предложения из статьи: «...заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям».

Но это сущностный вопрос. Мы разве знаем эти реалии? Я убежден, что в этом зале совершенно разные взгляды на то, в какой реальности мы живем. Мы все по-разному ее воспринимаем и по-разному оцениваем. И уж точно могу гарантировать, что у меня совершенно иной взгляд на реалии по сравнению с Валерием Дмитриевичем Зорькиным.

Поэтому, отвечая на вопрос Олега Германовича Румянцева «Что делать?», я скажу: определить эти реалии. Вот и все! Хотя сама по себе концепция адаптации конституционного текста к меняющимся реалиям у меня, честно говоря, вызывает беспокойство.

Тем не менее давайте будем совместно определять, что это за реалии. Может, в чем-то сойдемся?¹

О. Г. Румянцев. Спасибо, Михаил Александрович!

Следующим я прошу высказаться Сергея Николаевича Бабурина, члена Конституционной комиссии с 1990 по 1993 г., известного политика. Думаю, что дальше Сергея Николаевича представлять не надо.

Прошу Вас, Сергей Николаевич.

С. Н. Бабурин. И даже официальный член Конституционного совещания! Который, правда, после первого, скандального заседания сделал заявление, что при таком неуважении к Парламенту ноги его больше там не будет. И я свое обещание выполнил.

Уважаемые участники сегодняшнего заседания Конституционного клуба, хочу поддержать Олега Германовича в констатации того, что сегодня здесь со-

¹ Текст произнесенного выступления М. А. Краснова — см. с. 110–114 настоящего выпуска «КВ».

брались члены Конституционной комиссии, члены Конституционного совещания, эксперты и вообще те люди, для которых конституционализм дорог.

Совершенно не разделяю отношение к конституционализму, свойственное нашему Председателю Конституционного Суда Зорькину. Вопреки его позиции, что Конституция, при всех ее недостатках — это неприкосновенная «священная корова», считаю, что, если общество загнали в тупик, не надо ограничиваться обустройством тупика. Надо искать выход!

Сегодня на большой конференции, посвященной не только 25-летию Конституции Российской Федерации, но, к счастью, и 100-летию первой советской Конституции, Конституции РСФСР 1918 г., я сказал, поправляя одного из докладчиков, что все дифирамбы, которые он адресовал Конституции 1993 г., следует адресовать предыдущей Конституции, которая усилиями Съезда народных депутатов РСФСР за 1990–1993 гг. вобрала в себя принципиального значения демократические изменения, которые потом переключались в новую Конституцию. Все хорошее в Конституции России 1993 г. не ново, все новое — ужасно.

Трагедия нашего общества в том, что мы текст собственной Конституции, существовавшей в обновленной России на начало осени 1993 года, нигде не изучаем, ни в одном вузе. Демонизируем советский период и считаем, что неолиберализм, который закреплен в действующей Конституции, — вершина мысли человечества.

В нашей Конституции высшая ценность — только права и свободы человека (статья вторая). И это несмотря на позиции того же Всемирного Русского Народного Собора, заявившего в 2006 г., что есть ценности, которые стоят не ниже прав человека, такие ценности, как вера, нравственность, святыни, Отечество.

Хотя я за то, чтобы мы воздали должное тому, что Конституция 1993 г. могла сохранить после 1993 г. мирное развитие общества. Мы ее соблюдаем, но не надо требовать, чтобы ее при этом и все уважали. Нынешняя Конституция — это зло, с которым приходится мириться.

Но если мы не внесем изменений в действующую Конституцию или не примем новую, это зло сможет разрастись, потому что развиваться на основе нигилизма, который закреплен в статье 13 (о том, что у нас не может быть государственной идеологии, добро и зло равноправны), общество не может.

Может быть, я слишком жесток в оценках, но коллеги депутаты знают, что «горбатого могила исправит», т. е. я по-другому не могу. Я за то, чтобы мы с вами сказали: «Слава Богу, что гражданской войны не произошло, но жить в обстановке хаоса и безнравственности, которые у нас Конституцией закреплены навечно, не означает иметь серьезную перспективу».

Поэтому Конституционной комиссии надо начинать работать и готовить новый текст Конституции.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Я прошу сейчас выступить со своим экспертным мнением Владимира Ильича Лафитского, эксперта Конституционной комиссии с 1991 по 1993 г., профессора Юридической академии имени Кутафина.

В. И. Лафитский. Большое спасибо!

Статья Валерия Дмитриевича Зорькина «Буква и дух Конституции», отражающая тревогу за судьбу основного закона России, очень созвучна суждениям, высказанным около двух столетий назад судьей Верховного Суда США Джозефом Стори:

«Конституция, которая оплачена трудом, страданиями и кровью предков..., опирается на мощный фундамент и имеет красиво оформленные и полезные конструкции, хорошо продуманные и обеспечивающие порядок правовые нормы... тем не менее может в одночасье рухнуть в результате глупости, коррупции или небрежения со стороны ее единственного хранителя — НАРОДА».

Пророчество Джозефа Стори подтверждалось на протяжении XIX, XX и начала XXI в. судьбами сотен конституций, разрушенных вследствие небрежения народа.

Такая же судьба ждет и Конституцию России 1993 г., если не будут предприняты меры по ее защите. И первым шагом в этом направлении должно стать избавление от тех конституционных мифов, которые угрожают ее существованию.

Один из таких мифов связан с вопросом об авторстве Конституции Российской Федерации. Так, Сергей Михайлович Шахрай утверждает, что ее основными авторами были он сам и Сергей Сергеевич Алексеев, забывая сказать, что две трети текста Конституции были созданы задолго до появления «президентского» проекта непосредственно Конституционной комиссией (статьи об основах конституционного строя, правах и свободах граждан) либо при ее активном участии (статьи о федеративном устройстве).

Ключевую роль Сергея Михайловича в создании «президентского» проекта и в согласовании двух проектов — Конституционной комиссии и Конституционного совещания — нельзя отрицать. Это подтверждают многие документы, в том числе стенограммы заседаний Конституционного совещания.

Но те же документы свидетельствуют о не менее значимой роли многих других участников конституционного процесса. И забывать об этом нельзя.

Иначе ответ на сакраментальный вопрос М. Ю. Лермонтова: «... Ведь не даром Москва, спаленная пожаром...» приобретет нелепое, а не полное трагизма, глубокое содержание.

Да, Москву «спалил пожар» противостояния политических сил. Да, такой была цена создания Конституции Российской Федерации, поскольку она рождалась в яростной и бескомпромиссной борьбе за право. Поэтому она стоит в ряду великих конституций. И мы должны ее защищать хотя бы в память о тех, чьи жизни были отданы на ее алтарь.

Второй разрушительный миф — представление о том, что Конституцию Российской Федерации можно оставлять «спящей», вспоминая о ней лишь в преддверии юбилеев либо при обсуждении громких дел в Конституционном Суде России.

Но такое эпизодическое обращение к Конституции не способствует ее укреплению, а, напротив, подчеркивает ее слабость, предельно усиливая в общественном сознании стереотипы конституционно-правового нигилизма.

Третий разрушительный миф — отрицание роли Конституции как отражения национальной идеи гражданского общества и государства, в том числе единения на основе утверждения прав и свобод человека, гражданского мира и согласия; сохранения исторически сложившегося государственного единства; признания принципов равноправия и самоопределения народов; укрепления любви и уважения к Отечеству; поддержания веры в добро и справедливость; обеспечения благополучия и процветания России.

Целостность и многогранность такого конституционно-правового отражения национальной идеи не вызывают сомнений. Тем не менее об этом предпочитают молчать.

Четвертый разрушительный миф — утверждение о том, что, помимо Конституции Российской Федерации 1993 г., есть много других конституций: экономическая (Гражданский кодекс), финансовая, налоговая и т. д.

В результате в общественном сознании размывается представление о Конституции как основном законе государства и общества, а ее нормы воспринимаются как рекомендации и пожелания, необязательные к исполнению.

Пятый разрушительный миф — призрачные иллюзии о достаточности средств правовой защиты Конституции.

Усилий только Президента как гаранта Конституции и Конституционного Суда как органа конституционного контроля здесь явно недостаточно.

Необходимо участие в защите Конституции государственных органов и российского народа в целом. Этот пробел можно восполнить, совершенствуя деятельность органов исполнительной власти, снимая ограничения, препятствующие развитию институтов прямой демократии, расширяя полномочия судов общей и арбитражной юрисдикции как составных частей единого механизма конституционного контроля.

Но в свое время Конституционный Суд России не пожелал делить с другими судами право осуществления конституционного контроля.

Шестой разрушительный миф — увещевания в необходимости «самоизоляции» конституционно-правового пространства России, вопреки не только конституционному завету многонациональному народу Российской Федерации «осознавать себя частью мирового сообщества» (преамбула к Конституции), но и многим конституционным нормам прямого действия, в том числе части 4 статьи 15.

В закреплении таких норм Россия не одинока. Приоритет международного права над национальным признают основные законы более трети всех государств.

Седьмой разрушительный миф — это утверждение о целесообразности внесения в текст Конституции поправок. Полностью разделяя позицию Председателя Конституционного Суда Валерия Дмитриевича Зорькина о порочности предложений о проведении радикальной конституционной реформы, я хотел бы высказать сомнения в отношении «точных» изменений Конституции, поскольку любые поправки к Конституции вызывают в конституционно-правовом пространстве тектонические сдвиги, которые могут вызвать непредсказуемо опасные последствия.

Более предпочтителен путь конституционного толкования. Но Конституционный Суд такую возможность в полной мере не использовал, хотя была очевидная необходимость в выявлении конституционно-правового содержания таких понятий, как «правовое государство», «социальное государство», «демократическое государство», «разделение властей».

И последнее, что необходимо сказать в этой связи.

Исход России из существующего конституционно-правового пространства не даст избавления от международно-правовых, политических и социально-экономических проблем. России придется долго, возможно 40 лет, как в Ветхом завете, блуждать в конституционной пустыне. И не факт, что она сможет вырваться из нее.

Спасибо за внимание.

О. Г. Румянцев. Слово имеет кандидат политических наук, известный общественный деятель, член Общественной палаты Сергей Алексеевич Марков.

С. А. Марков. Уважаемые друзья!

Я рад, горд участвовать в этом заседании, посвященном одному из важнейших событий — 25-летию принятия Российской Конституции.

О нескольких вещах хотелось бы сказать. Во-первых, у нас, мне кажется, хорошая Конституция. Эта Конституция разработана на основе огромного мирового опыта, она разработана с участием большого количества специалистов, высококлассных экспертов по правовым вопросам, поэтому надо сказать им большое спасибо, в том числе отсутствующему здесь Сергею Шахраю, Олегу Германовичу Румянцеву, который является одним из организаторов этой конференции.

Товарищи, вами проделана большая работа, и в целом Россия оценила эту работу. И мы в целом, я считаю, должны гордиться нашей Конституцией. И в этой связи я не вполне согласен с идеей о том, что эта Конституция должна быть как-то, каким-то образом переформатирована.

Следующий момент. Я бы считал, что одной из угроз правовому порядку все-таки является расхождение правовых норм с реальным содержанием, ходом и политической, и социально-экономической жизни. Вот это расхожде-

ние, некоторый уход реальной практики от норм Конституции, мне кажется, и является проблемой. Поэтому менять нужно не Конституцию, менять нужно нормы социально-экономической, политической жизни.

В частности, выборы. Выборы должны быть конкурентными. И уж точно партии, представленные в парламенте, должны иметь все возможности выдвигать своих кандидатов на региональные, губернаторские выборы. Это конституционное право должно быть реализовано в партийно-политической практике.

Вы знаете, законы работают не сами по себе, они работают, прежде всего, через общественные действия. Вот такое общественное действие, оно необходимо для большей корреляции с существующими нормами.

Кроме того, я хотел бы поддержать идею, высказанную Валерием Зорькиным, о том, что мы, скорее, должны пойти по пути большего использования потенциала, заложенного в Конституции, при этом обращая внимание в разное время на разные проблемы.

Мне представляется, что перед нами сейчас есть как бы несколько направлений развития.

Первое направление развития — отложить в сторону Конституцию. Пускай там будут написаны красивые слова для будущих поколений, а мы будем жить в соответствии со сложившимися практиками. Пускай они не так уж сильно регулируются законом, пускай они регулируются сложившимся административно-политическим, социально-экономическим правом, обычным правом. Вот так сложилось, вот так получилось! Это один путь.

Второй путь — это все-таки попытаться, проявляя политическую волю, через широкие общественно-политические дискуссии, приближать сложившуюся общественно-политическую практику к записанному в Конституции порядку. Это нормальная форма разрешения противоречий.

Третий путь — начать менять Конституцию. Честно говоря, я не понимаю, в каком направлении. Мне, честно сказать, значительно ближе второй путь.

Также я бы хотел поддержать идею о том, что идея социальной справедливости, как мне представляется, может быть в значительной степени больше реализована в обществе. Здесь есть несколько моментов. Зорькин, как мне кажется, в своей блестящей статье говорит о нарастающей поляризации общества, о незащищенности социальных прав.

Я бы обратил внимание еще на один аспект. Мне кажется, что социальная несправедливость проявляется еще в своеобразном негативном отборе. Давайте выйдем за ворота этого, по сути дела, прекрасного государственного отеля и спросим у людей: кто больше получает шансов на успех? Тот, кто следует нормам права и морали, или тот, кто нарушает нормы права и морали? Как вы думаете, какой вы получите ответ от большинства граждан, находящихся на улице?

Вот это, мне кажется, одно из важнейших проявлений несправедливости. Сегодня, зачастую, от человека требуется определенный подвиг для того, что-

бы оставаться не коррумпированным, для того, чтобы строго следовать нормам права и морали.

Вот на этой проблематике я хотел бы сконцентрировать свое выступление. Спасибо.

О. Г. Румянцев. Я, Сергей Александрович, вспоминаю, как мы с Вами занимались общественной деятельностью в клубе «Перестройка» в позапрошлой жизни, в конце восьмидесятых. Не все присутствующие в этом зале знают, что впервые реальные дискуссии, обсуждения на тему контуров нового конституционного строя состоялись именно в клубе «Перестройка», в том интеллектуальном, научном парке у метро «Профсоюзная», куда на заседания из 12 институтов Академии наук приходили равнодушные научные сотрудники. И именно там впервые состоялось межпрофессиональное обсуждение конституционной реформы...

А сейчас я попрошу выступить члена Совета Федерации, председателя Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации Андрея Александровича Клишаса.

А. А. Клишас. Олег Германович, спасибо Вам большое за приглашение, за представление. Я был приглашен на обсуждение, как мне было сказано, статьи Валерия Дмитриевича, в первую очередь. Но я понимаю, что у нас дискуссия получается несколько шире.

Я хочу сказать, что со статьей Валерия Зорькина я познакомился до того, как я ее прочитал, потому что у меня раздалось огромное количество звонков от разного рода информационных агентств. Все они задавали примерно один и тот же вопрос: «Как вы относитесь к предложениям Зорькина изменить Конституцию?»

Я несколько растерялся, потому что я, правда, не был знаком в тот момент с текстом. И как только мне представилась возможность добраться до соответствующих средств связи и посмотреть, что же там вышло, я внимательно прочитал эту статью, в частности о недостатках Конституции, ее текста, о которых говорит Валерий Дмитриевич. Думаю, что присутствующие здесь уважаемые коллеги, профессора могут еще много других перечислить недостатков. Это все есть!

Единственно, что я там не нашел, не нашел прямых призывов Валерия Дмитриевича Зорькина изменить Конституцию. В моем понимании, наверное, Конституционный Суд — это самый последний орган, который заинтересован в изменении текста Конституции. Мне кажется, что это им совсем не нужно. Но я набрался через некоторое время смелости, перечитал статью дважды, потом прочитал разного рода газетные публикации, материалы, которые в Интернете есть, уже по поводу предложений Зорькина.

И понял, что все-таки мое понимание, наверное, очень существенным образом отличается. Я уточнил у Валерия Дмитриевича: как же он все-таки понимает... Он что, хочет изменить Конституцию по каким-то параметрам? Но оказалось, что все-таки я немного ближе к оригиналу, по крайней мере, к Валерию

Дмитриевичу, в понимании того, что здесь написано, чем те, кто интерпретировал данный материал как призыв к изменению Конституции.

Вы знаете, я никогда не относился к Конституции как к памятнику определенной эпохи. Здесь все еще много людей, которые принимали участие в разработке этого текста. Наверное, у них есть какое-то личное к этому отношение, у кого-то негативное, а у кого-то, мне кажется, что у большей части, положительное. Но у меня отношение к этому тексту исключительно профессиональное. Поэтому у меня никаких особых эмоций нет по поводу того: менять или не менять Конституцию.

У меня всегда возникает один вопрос: а что, у нас в обществе есть общественный запрос на изменение Конституции сегодня? Я, честно говоря, такого не знаю.

Я помню материал, который мне показали после выхода статьи Зорькина, что был в Петербурге на Сенатской площади. То ли пикет, то ли какой-то маленький митинг, где был лозунг: «Зорькин, руки прочь от Конституции!» И Валерий Дмитриевич был в курсе того, что происходило. Вот это я видел, но я не видел никаких призывов к изменению Конституции. И когда я бываю в очень разных аудиториях, где присутствуют юристы, например, в Красноярском крае, обычные люди, или когда я приезжаю на предприятия, бываю в высших учебных заведениях, у будущих юристов, у ребят других специальностей, они никогда не спрашивали по поводу того, когда вы поменяете Конституцию?

Мне кажется, что общественного запроса сегодня такого нет. А на что, собственно говоря, есть, как мне кажется, запрос? Запрос есть на то, чтобы действительно Конституция оставалась живым документом, помогала защищать реальные права и свободы граждан.

Я представляю Совет Федерации в Конституционном Суде. И притом, что позиции органов государственной власти, зачастую — в поддержку тех или иных положений закона, который граждане оспаривают, Конституционный Суд по очень многим делам, которые он рассмотрел, встал на сторону граждан и принял решения о несоответствии Конституции тех или иных положений закона. Т. е. Конституция — это живой документ.

Самой интересной частью этой статьи мне кажется именно вот это понятие — конституционно-правовая идентичность. Валерий Дмитриевич достаточно часто ее использует, конституционно-правовую идентичность, как-то пытается раскрыть это понятие.

Я считаю, что это очень хорошая история, с этим можно работать. Потому что понимание прав и свобод человека — и политических, и социальных прав — в отрыве от нашей культурной, исторической, религиозной традиций, это понимание, зачастую, очень абстрактно. И применение тех или иных правил или механизмов может вести, наоборот, к нарушению прав и свобод человека.

Вы знаете, я пытаюсь каждый раз понять какой-то четкий, совершенно практический смысл в наших действиях, особенно если это касается внесения каких-то законоположений или, тем более, предложений по изменению Конституции. Я, Олег Германович, Владимир Ильич, точно хочу вам сказать, что не ведется работа по подготовке нового текста Конституции сейчас. Такого нет! Я бы точно про это знал. Даже если бы это не в парламенте происходило либо в Администрации Президента, я бы про это точно знал, будьте уверены. Нет такой работы сегодня! Никто не готовит ни новый текст, ни поправки в Конституцию на сегодняшний день.

А недостатки, которые есть в тексте Конституции, они, безусловно, там есть. Валерий Дмитриевич указывает на эти недостатки. Но у нас же есть и механизмы, как преодолевать эти недостатки, что делает Конституцию действительно живым документом.

Уважаемые коллеги, особенно авторы текста, я думаю, что вы не считаете, что Конституция 2018 г. и 1993 г. — это одна и та же Конституция? Текст почти один (какие были поправки, мы знаем), но это все-таки Конституция, которая отвечает реалиям сегодняшнего дня. Конечно, можно спорить, как мы эти реалии понимаем. Одни понимают их одним образом, другие — другим образом, но все-таки мы должны понимать: если мы что-то готовы править или хотим исправить именно в тексте, то во имя чего? Вообще, любые законодательные действия во имя чего совершаются? Какие цели эти действия преследуют?

Я, может быть, еще минуту займу вашего внимания, расскажу о следующем. У меня достаточно большой опыт работы в коммерческих структурах. Я был когда-то председателем совета директоров крупной публичной компании. Вы знаете, ко мне приходило довольно большое количество иностранных консультантов, которые предлагали мне внедрять (это очень модная тема была, да она и сегодня еще осталась на плаву) лучшие практики корпоративного управления. Надо было поменять то, другое, устав поменять, все внутренние процедуры. Они мне рассказывали, какие наилучшие практики есть в зарубежных компаниях и что они имеют богатый опыт работы на российском рынке. И они уже сделали вот это, что предлагают сделать нам, одна, вторая, третья, четвертая компания.

После этого я говорил, что у вас очень хорошие идеи, мне нравится все то, о чем вы мне рассказываете. Только когда вы работали с этими компаниями? Они говорят, что год назад с этой компанией, два года назад здесь мы были, полтора года назад — здесь. Я сказал, что принесите мне, пожалуйста, котировки с биржи после внедрения ваших наилучших практик, как выросла стоимость этих компаний? Мне сказали, что нет, так нельзя рассуждать. В каком смысле? Вы мне предлагаете потратить деньги акционеров, внедрить ваши наилучшие корпоративные практики, но принесет ли это акционерам какую-то выгоду? Так рассуждать нельзя! Они говорят, что Вы это должны сделать потому, что это, в принципе, правильно.

Вы знаете, меня ужасно раздражает, когда нам предлагают что-то сделать. Иногда с Венецианской комиссией мы ведем на эту тему дискуссии. Нам предлагают сделать что-то, что они считают в принципе правильным. Без всякой привязки к нашим реалиям, традициям, к тому, что вообще люди у нас считают должным и справедливым.

Но разве можно таким образом менять законы, не говоря уже про текст Конституции? Я, кстати, согласен с тем, что сказал уважаемый профессор Бабурин, что нужно изучать тексты Конституций. Могу сказать, что наши студенты изучают. И мы все с вами празднуем 100-летие Конституции 1918 г. У нас есть «История конституционно-правового развития», есть уважаемый заведующий кафедрой Университета дружбы народов, где я тоже являюсь профессором. Мы изучаем эти тексты конституций в рамках «Истории конституционно-правового развития», но мы изучаем не столько юридико-техническую сторону этих текстов, сколько именно контекст. Почему появились эти конституции и почему в какой-то момент они перестали быть актуальными. Там ведь не только причины личностные. Тут у нас говорили, что каждый лидер приходил и писал новую Конституцию. Мне кажется, что это не так.

Поэтому, что делать сегодня? Мы должны, парламент, во всяком случае, юристы, те, кто отвечает за эту сферу, за защиту прав и свобод человека, за конституционные права граждан, мы должны постоянно воспроизводить механизмы восстановления нарушенных прав, совершенствовать те, что есть, и изобретать новые, потому что Конституция действительно, как Валерий Дмитриевич написал, должна оставаться живым документом. Текст, его недостатки — должны преодолеваться. И, конечно, Конституция должна отвечать обществу на те запросы, которые общество ей посылает, иначе она превратится в памятник эпохи. А это самое худшее, что может случиться с текстом Конституции.

Спасибо за внимание.

О. Г. Румянцев. Спасибо большое, Андрей Александрович.

Краткая информация для Вас в отношении наличия или отсутствия общественного запроса: Фонд «Общественное мнение» буквально 20–21 октября с. г. провел опрос. «Российская Конституция нуждается в пересмотре», — считают 66% россиян. В 2013 г. так считали всего 44%.

А то, что «Не надо менять Конституцию», об этом сказали всего лишь 20% лиц, опрошенных Фондом «Общественное мнение».

На вопрос: «Нарушается ли Конституция или не нарушается?» 69% заявили, что нарушается.

Мне кажется, что нельзя игнорировать эти цифры, они сейчас только появились.

А. А. Клишас. Олег Германович, еще появились цифры к юбилею Конституции, когда говорят, что с текстом Конституции знакомились то ли 5% граждан нашей страны, то ли 6%, то ли 7%. Поэтому, когда говорят, что 60% предлагают этот текст изменить, у меня это вызывает некоторые вопросы.

О. Г. Румянцев. Вот на это у меня тоже есть ответ. В 2018 г. индекс информированности о содержании Конституции вырос до 52 пунктов, а в 2016 г. было 46 пунктов, т. е. уже 52 пункта опрошенных информированы о тексте Конституции, т. е. интерес к Конституции у народа возрастает.

Андрей Александрович очень важную вещь сказал: во имя чего менять? Конечно, важная вещь: в чьих интересах?

Я попрошу сейчас выступить Владимира Дмитриевича Мазаева, профессора Высшей школы экономики, заведующего кафедрой конституционного и административного права.

В. Д. Мазаев. Дорогие друзья!

Разрешите мне сказать несколько слов по теме «Конституция и экономика».

Дело в том, что проблемы, которые поднимаются в статье Валерия Дмитриевича Зорькина, касаются недостатка справедливости в нашем обществе и некой деформации механизмов сдержек и противовесов в государственной власти. В конечном счете названные проблемы упираются в определенную материальную базу под названием «экономика и рыночные принципы современной экономики». Эволюция современной демократии показывает теснейшую взаимосвязь экономического потенциала и развитости демократических институтов власти. В должной мере не работают принципы рыночной экономики — фиктивными остаются механизмы рыночной демократии. Если говорить о конституционных реальностях, то следует отметить следующее. Дело в том, что Конституция 1993 г. учредила модель либеральной рыночной экономики и закрепила основные принципы и институты демократического регулирования экономических отношений.

Если брать экономическую модель, которая существует сегодня, то особенно за последние 10 лет в российской экономике доминируют следующие характеристики. По данным аналитических докладов Федеральной антимонопольной службы, а также по словам ее руководителя Артемьева, наша экономика чрезмерно монополизирована, более 70% ее составляет госсектор. Свобода экономической деятельности сильно искажена, право частной собственности и даже собственности субъектов Федерации и муниципальных образований значительно игнорируется. Это данные не только ФАС, уполномоченного федерального органа исполнительной власти по данным вопросам, но и различных аналитических и исследовательских институтов в сфере экономических, социально-политических проблем, начиная от «Столыпинского клуба» и заканчивая Институтом имени Гайдара и НИУ «Высшая школа экономики».

Существующие объективные показатели засилья госсектора, некоего доминирования государства, в том числе во всех формах экономической жизни (прежде всего сырьевого сектора), привели к тому, что, по словам Артемьева, на сегодняшний день мы имеем отсталую экономику с полуфеодальными

элементами. С полуфеодальными элементами! Вот такая конституционная реальность.

Более того, постоянные призывы руководителей страны повысить потенциал экономики, прорваться в число пяти ведущих экономических стран вселяют надежды, но до сих пор прорыва не получается. Вот это реальность! Отсюда следует, что современная российская экономика рыночного потенциала не достигла. Более того, она сейчас находится на уровне полурыночной экономики, со всеми издержками переходного неоконченного развития. А раз она полурыночная и отличается тем, что конституционный принцип здоровой конкуренции сильно искажен, почти во всем хозяйстве доминирует государство, свобода экономической деятельности сегментирована, то и на уровне государственно-властных институтов практически отсутствуют механизмы сдержек и противовесов, элементы политической конкуренции.

Деформация конституционных принципов социально-ориентированной рыночной экономики происходит на фоне небольших успехов в социально-экономическом развитии, которые сопровождаются колоссальной дифференциацией населения по уровню доходов. Все это порождает разочарование населения, неоправданность ожиданий в обещании экономического роста и более справедливой социальной политики государства. Особенно следует отметить чрезмерную социально-экономическую дифференциацию регионов России. По данным российских специалистов, а также на основе материалов последнего доклада Мирового банка, разница в развитии регионов страны достигает пятикратных размеров. Данные показатели указывают на то, что экономическую политику в рамках конституционной рыночной парадигмы каким-то образом нужно менять или менять собственно существующую модель развития.

Если мы фиксируем серьезные, качественные изменения в конституционных принципах экономики, деформирующие модель экономики и рыночных институтов в целом, то как относиться к таким изменениям? Можно выделить два противоположных подхода в экономической среде. Одни экономисты (либерального толка) говорят о том, что экономика в тупике, поэтому нужно вернуться к старым демократическим ценностям Конституции образца 1993 г., другие призывают прорываться всем в новое измерение, путем внесения в Конституцию положений, которые позволяют развивать экономику на иных, не совсем рыночных основаниях, где государство патерналистского толка будет обеспечивать солидарные начала рынка и общественного блага и так далее.

Какие подходы можно серьезно рассматривать на сегодняшний день в конституционной доктрине? Первый. Он характеризуется «нейтральным» отношением Конституции к развитию экономики. Согласно немецкой конституционной доктрине экономика является слишком динамичным явлением, которое невозможно удержать, определить конституционными рамками. Можно предположить, что даже при появлении элементов социализма в экономике конституция не должна вмешиваться в процесс поиска более эффек-

тивного социально-экономического результата для всего общества. На наш взгляд, «нейтральность» не означает пассивность в оценке и невмешательство в экономические процессы. «Нейтральность» допустима до определенной границы изменения конституционной модели: если при этом экономическая модель не дает искомых результатов в плане обеспечения достойного уровня жизни человека и свободы личности, то эта нейтральность превращается в попустительство бездействия власти. А эта ситуация требует прямого вмешательства конституционных институтов, защиты Конституции, прав и свобод граждан. Другой подход предполагает внесение изменений в действующую Конституцию. Посредством конституционного законодательства следует усилить роль государства, расширить элементы социализации и более органично увязать их с рыночными институтами. Одним словом, ввести более эффективные элементы балансирования между вмешательством государства и рыночными подходами. Проблема нахождения оптимального баланса между свободным рынком и государственным вмешательством, спор политиков и экономистов, либералов и консерваторов на эту тему идет не одно столетие. Но в нашей стране на сегодняшний день он приобретает наиболее актуальные, острые формы — по вопросу возможных изменений Конституции.

На наш взгляд, сильно трогать Конституцию не стоит. Общественный запрос на изменения в обществе, конечно, имеется. Но не обязательно общественный запрос должен быть в виде того, что выходят люди толпами и говорят: «Давайте менять Конституцию!»

В 1993 г. текст проекта Конституции, я думаю, может быть, видели полтора процента избирателей. Общественный запрос реально заключается в том, что люди ожидают каких-то перемен к лучшему и в плане социальной справедливости, и в плане ясности, понятности и ответственности решений, которые принимает власть. А если этого нет, то они это все выражают в разных формах (хорошо, если в конституционных рамках). А Конституция — это последний бастион для политиков и юристов отстоять какую-то стабильность в обществе. Но самое главное, действующая Конституция закрепляет рыночную модель развития и на повестке дня пока не встал вопрос о ее кардинальном изменении.

Поэтому на этом этапе что-то кардинально менять бессмысленно. В то же время стоит предложить два варианта возможных действий. Во-первых, можно вносить определенные элементы корректировки существующей экономической модели, например, принять Закон о разгосударствлении экономики, например, от 70 до 50%, затем 35% участия государства в экономике. Отдельно следует уточнить статус государства в экономике, разобраться с госкорпорациями, с госкомпаниями: насколько они эффективны, насколько они необходимы для экономики и так далее. Во-вторых, попытаться разобраться с существующей концептуальной моделью российского общества, закреплённой в Конституции России.

Конституция 1993 г., на мой взгляд, закрепила старый либерально-демократический подход к рыночной экономике, без учета всякого накоплен-

ного советского опыта (опыта людей, 75 лет проживших в этой парадигме и претерпевших все тяготы и достижения этого социального эксперимента!) и без учета тенденций, которые происходят в современной экономике и политике. Если «Римский клуб», эта площадка интеллектуальной и политической элиты современного рыночного общества, буквально несколько месяцев назад в своем докладе высказался о том, что рыночные современные каноны экономики себя изжили, нужно искать новую парадигму развития, новую матрицу развития, основанную на синергетике и расширении социальных элементов, развитии рыночных институтов на основе сочетания справедливости и демократических форм, — это означает признание новой реальности в оценке и поиске трендов мирового развития. Т. е. сама западная матрица рыночной демократии созрела для изменений, а мы тянемся опять где-то сзади, в том числе благодаря тому, что эта конституционная модель все-таки старая.

Поэтому, если говорить о завтрашнем дне, то можно и нужно организовать дебаты, продолжать дискуссии по поводу соотношения современных рыночных ценностей, демократизма и справедливости.

Вот в этом смысле я за то, чтобы диалог, который был прерван насильственным путем в 1993 г., продолжить, сделать наработки на будущее.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Коллеги, я вынужден внести коррективы, поскольку некоторые наши профессора читают лекции, должны уходить, сейчас я прошу выступить Михаила Алексеевича Митюкова, председателя Комитета Верховного Совета России по законодательству, народного депутата Российской Федерации, профессора МГЮА.

М. А. Митюков. Уважаемые коллеги!

Обсуждаемая тема интересна, она интересна тем, что у нас выработался какой-то циклический подход. На моей памяти, уже начиная с 1993 г., и вот уже 2018 г., ежегодно общество возбуждается пересмотром и поправками к Конституции. Эта идея вбрасывается под тем или иным соусом и благодаря тому или иному поводу. Вот сейчас этот повод — статья Валерия Дмитриевича Зорькина. Через некоторое время все становится в русло, и мы еще ждем, когда опять начнем говорить о поправках и пересмотре Конституции.

Но надо отметить, что я по сути статьи Валерия Дмитриевича Зорькина весьма осторожен, потому что к его выступлениям, текстам я привык относиться именно так после тех оценок, которые Валерий Дмитриевич высказал в отношении нашей Конституции в конце 1993 г. Кто интересуется этими оценками, может почитать старую прессу и мой опубликованный дневник. Надо иметь в виду и этот момент при обсуждении таких текстов.

Но с чем можно согласиться? Валерий Дмитриевич, как теоретик, весьма правильно и обоснованно говорит, что изменять структуру жизни с помощью одних юридических решений — это наивный идеализм.

Но, видимо, надо иметь в виду, что путем юридических действий, в том числе действий Конституционного Суда, палат Федерального Собрания Российской Федерации можно либо содействовать изменению так называемых структур жизни, либо препятствовать развитию этих структур. Содействуют ли эти юридические действия реализации нашей Конституции, в том числе юридические действия Конституционного Суда, по крайней мере, за последние 15 лет? Это серьезный вопрос, требующий исследования. Я иногда начинаю в этом сомневаться, но еще не подготовился к категорическим ответам на эту тематику.

Естественно, нужно сказать, что то, что задумывали (так я нескромно скажу) прародители и родители Конституции, в том числе 1993 г., и что сейчас есть на выходе 2018 г., — это не одно и то же. Конституция преобразовывалась, развивалась, прошла некоторую эволюцию, и некоторые идеи обратились в свою противоположность.

И поэтому я, видимо, буду весьма консервативен, если выскажусь в том плане, что нам надо проанализировать все-таки, что представляет из себя наша реальная Конституция сейчас и как она совпадает с нашими намерениями и с намерениями тех политиков, тех социальных слоев, которые высказались за Конституцию 1993 г., с нашей современностью, реальностью.

Но этот экскурс может привести (иногда приводит и меня) к рассуждениям, а не надо ли нам бросить лозунг — «Назад к Конституции 1993 г.!»

Благодарю за внимание!

О. Г. Румянцев. Спасибо, Михаил Алексеевич.

Сейчас выступит Виктор Леонидович Шейнис. Он был три с половиной года членом Конституционной комиссии, членом рабочей группы, заместителем ответственного секретаря Конституционной комиссии, а летом и осенью 1993 г. — активным участником Конституционного совещания, где как лев с честью отстаивал идеи Конституционной комиссии.

Пожалуйста, Виктор Леонидович.

В. Л. Шейнис. Уважаемый Олег Германович, большое спасибо за приглашение, за возможность участвовать в обсуждении, которое, скажем откровенно, существенно отличается от всего того, что можно найти на страницах общей печати, а в значительной мере и в специальных изданиях.

Коллега Клишас сказал здесь (если я правильно его понял), что ему неизвестно, ведется ли разработка новой Конституции. Если это так, то я должен сообщить, что такая работа ведется. Мой друг и коллега Михаил Краснов организовал группу студентов и во главе этой группы подготовил проект новой, другой Конституции. Я далеко не с каждым положением данного проекта согласен, но, к сожалению, он еще не стал предметом широкого обсуждения.

Теперь о статье Валерия Зорькина. Она меня обрадовала. Обрадовала тем, что Зорькин, независимо от того, что он говорил в прошлом (я не менее критично отношусь к ряду его прежних высказываний, чем некоторые из высту-

павших здесь ораторов), поднимает целый ряд действительно важных вопросов, которые не обсуждаются. И самый главный вопрос, который, наверное, следовало бы остро, ясно, четко поставить, это вопрос о соотношении политической и конституционной реформы. Одно дело — обсуждения, которые происходят в коллегиях специалистов, обсуждение, к примеру, которое ведется здесь сегодня, и то, которое допускается на страницах массовой печати и телевидения.

Бабурин справедливо утверждает, что не надо заниматься обустройством того тупика, в который мы зашли. Наверное, у меня несколько другое представление о том, в чем тупик и чем надо заниматься. Но он прав в том, что мы действительно находимся в тупике, что наша реальность принципиально отличается от замысла Конституции, от содержания Конституции, от духа Конституции, а в известной мере, от буквы Конституции. Это надо сделать исходным пунктом нашего разговора.

Действительно, уважаемые друзья, посмотрите, что происходит. Чем отличается тот 1993 г., к которому мы адресовались часто, от дня сегодняшнего? 1993 г. — это, в своем роде, трудное, тяжелое, противоречивое, но замечательное время, когда велись дискуссии, когда велись споры, когда друг другу противостояли разные позиции.

Как принята статья Зорькина? Я специально посмотрел отклики в Интернете. Там занялись обсуждением вопросов, не имеющих никакого отношения к реальным проблемам, затронутым автором статьи. Скажем, на страницах Интернета ведется разговор о том, каким образом политическое устройство в стране приспособить к 2022 или 2024 г., когда вынужден будет уйти нынешний глава государства. И как бы нам поправить Конституцию, чтобы его голос, чтобы его мнение, его позиция доминировали и после 2024 г.

А в статье Зорькина подчас, помимо общих рассуждений, сказано главное, что давно следовало сказать. Но вдруг он останавливается, не продолжает свою мысль. А, на мой взгляд, самое главное заключается в том, что наша сегодняшняя политическая жизнь развивается в направлении прямо противоположном тому, в каком намечали продвижение авторы Конституции 1993 г. Правда, в 1991, как и в 1993 г., участники споров занимали разные, сталкивавшиеся позиции. Беда была в том, что тогда нельзя было на Съезде собрать две трети голосов ни под каким из обсуждавшихся проектов Конституции. Если бы не силовое вмешательство Президента, которое само повлекло также крайне негативные последствия, окончился бы срок полномочий Съезда народных депутатов Российской Федерации и угрозу гражданской войны, которая уже разворачивалась, скорее всего трудно было бы отвести. Выбор был — из двух зол, и какое из них было бОльшим, спор ведется до сих пор.

А сегодня? Разве сегодня существует действительно согласие в том, что нам нужно? Политическая конкуренция? Да! Но как, мельком упомянутая в статье Зорькина, конкуренция, основанная на принципе политического плюрализма

и ведущаяся в конституционных рамках, соотносится с так называемой вертикалью власти и ее концентрацией в одном институте? Возможна ли смена правящей группы у власти легальной оппозицией в условиях дисбаланса в системе сдержек и противовесов и всеподавляющего перевеса исполнительной (точнее — всеобъемлющей президентской) власти, который обрекает нас на так называемый «демократический дефицит»? Насколько политические реалии вписываются в закон?

Я думаю, первое, что нам надо сделать, это, наконец-то, отказаться от вертикали власти, сломать эту вертикаль, реализовать конституционные положения о балансе и самостоятельности ветвей власти — исполнительной, законодательной, судебной (и добавлю — независимости СМИ, охватывающих массовую аудиторию) и освободить Президента от сверхнормативной нагрузки в политической конкуренции. И здесь Зорькин прав. Здесь его мысли подлежат развитию.

Я не буду затягивать свое выступление, но скажу, что, на мой взгляд, с Конституцией не надо делать и что надо делать.

Чего делать не надо: начинать с того, как это делают многие серьезные политики, какие изменения следует внести в Конституцию. В ней совмещены два разных, более того — противоречивых континуума. Первые две главы, а это основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, выполнены в общем-то на достаточно приличном уровне. Здесь в ближайшей перспективе менять ничего не надо, благо они особо защищены в самом тексте закона. Посыпавшиеся поправки от лиц, стремящихся забежать впереди паровоза: о необходимости государственной идеологии, о пересмотре светского характера государства, о приоритете международных пактов, к которым присоединилась Россия, и т. д. — надо решительно отвести. К сожалению, правда, записанные в них нормы декларативны. А основные дефекты заключены в следующих главах, посвященных организации государственной и муниципальной власти, федеративному устройству и др.

Зорькин пишет, что надо осторожно, точно менять Конституцию, но нельзя вносить в нее радикальные изменения. Мне трудно примирить эти два разных подхода: разделение изменений на точечные и радикальные. Радикальные вообще-то можно оформить как точечные. Но это заметки на будущее. Сейчас им не время. При нынешнем политическом режиме заниматься поправками в Конституцию — это открывать ящик Пандоры. Они будут таковы, что не улучшат, а ухудшат Конституцию. Серьезное дело не следует начинать с середины. Конституционной реформе должна предшествовать политическая реформа. Сначала надо изменить реалии нашей политической жизни. Тогда лишь дело подойдет к тому, чтобы закрепить изменения в Конституции. До того открывать конституционный процесс рискованно.

А теперь, что надо делать. Надо менять условия нашей политической жизни: политический строй, разбухшее в частности за счет репрессивных функ-

ций государство, доминирование интересов государства над правами человека и свободами в обществе. Каким образом? Об этом здесь говорили. Есть текущее законодательство, есть разъяснения Конституционного Суда, других судов, есть реальная административная практика. Вот инструментарий изменений. Надо дух Конституции, столкновение разных подходов вывести наружу, надо, в частности, защитить права меньшинств. О них упоминает Зорькин, но вводит весьма странное ограничение: оно имеет право на существование в том виде, в каком его допускает большинство. Как тогда быть, например, с применением смертной казни, с правами геев и многим другим? Это уловка, приспособление преобразований к существующим условиям и представлениям власти. Существо дела заключается в том, что меньшинства, имеющие разные точки зрения, должны иметь право выражать и отстаивать свои точки зрения в свободной дискуссии. А пока что власть располагает колоссальными возможностями для мобилизации большинства в поддержку собственных решений, в том числе и тех, которые не совпадают с замыслом, с духом, да и буквой Конституции.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Слово для реплики Клишасу Андрею Александровичу.

А. А. Клишас. Уважаемый Виктор Леонидович, когда я сказал, что мне ничего не известно про подготовку текста, то я, конечно, имел в виду либо парламент, либо Главное государственное правовое управление. А если студенты, аспиранты в рамках своей научной или учебно-методической работы готовят тексты Конституций, поправки или какие-то законы, то это очень полезное упражнение. Я всячески это приветствую.

В. Л. Шейнис. Я приветствую разъяснение коллеги Клишаса и надеюсь, что он, наряду с другими специалистами, примет участие в реальном обсуждении реальных проблем и внесет предложения на рассмотрение тех органов, в которых он состоит.

О. Г. Румянцев. Уважаемые коллеги, я хотел бы предоставить слово двум очаровательным дамам, которые сидят по правую руку от меня. Как я уже сказал, одним из организаторов нашего мероприятия является Фонд «Стратегия будущего», который продвигает интересную инициативу, связанную с укреплением конституционного правосознания.

Я хочу предоставить слово Лекаревой Вере Александровне, бывшему депутату Государственной Думы, а сейчас члену Совета при Председателе Совета Федерации Матвиенко по взаимодействию с институтами гражданского общества. А позже — Лобановой Алисе Александровне.

В. А. Лекарева. Спасибо большое!

Только хочу сказать, что бывших депутатов не бывает, я — депутат Государственной Думы третьего и пятого созывов.

Спасибо, что сегодня поднимается такая тема, мужская власть решила нам дать слово. И это очень здорово!

Что касается сегодняшней темы обсуждения, то я хочу поддержать Валерия Зорькина в той части, где он говорит о вызовах внешнеполитических угроз для нашей страны. В чем они заключаются? Мы все с вами об этом знаем. Сегодня только что пришло сообщение о том, что Украина, Верховная Рада проголосовала за разрыв Договора о дружбе с Российской Федерацией, т. е. на вызовы придется отвечать. Но кому, кого мы подготовили?

Имеющиеся цифры и проценты говорят о том, что не доверяют не только Конституции, но идет недоверие к власти. К сожалению, высокий рейтинг Президента не проецируется на глав субъектов Российской Федерации. Мне много приходится ездить в регионы, встречаться с людьми. И большое недоверие к судебному сообществу, к сожалению. Но никто за нас не решит эти проблемы, поэтому, отвечая на вызовы времени, подготавливая молодежь патриотически, мы должны понимать и свою роль в этой ситуации.

Хочу вам сказать, что вместо того, чтобы менять Конституцию, как-то нужно успокоиться и подумать о том, что мы должны измениться сами. Мы все меняем, меняем всех: президентов, губернаторов, правительство. Но никто не меняет себя и не спрашивает: а что я могу в этой ситуации сделать сам? А можем мы многое, если объединятся профессионалы, равнодушные люди и патриоты.

Когда я готовила масштабную амнистию, проект постановления в Государственной Думе, я советовалась с экспертами из Министерства юстиции. Доложу вам, уважаемые коллеги, что эксперты сказали, что 30% судебных дел сфабрикованы. Это и по отъему бизнеса, и многое другое. Поэтому они согласились и поддержали меня, что амнистировать необходимо.

Но ведь 70% судебного сообщества судят скоро, справедливо, не предвзято. Почему мы забываем об этих людях? Конечно, больно, когда судья принимает несправедливое решение, больно, когда врач ошибается с диагнозом, но это все реалии.

Что мы предлагаем? Давайте начнем с обсуждения, как нам изменить мнение в народе и дать такой механизм взаимодействия общества и власти, о котором говорили предыдущие ораторы. Давайте обсудим, какого судью хочет наш народ, почему так много претензий и недоверия?

Мы бы предложили подумать еще вот о чем. У нас Александр II, Освободитель 20 ноября 1864 г. осуществил судебную реформу. Нам кажется, что было бы целесообразно 20 ноября сделать «Днем судьи», но это не для того, чтобы поздравлять, обниматься, преподносить цветы. У нас появится возможность на разных площадках обсуждать: а какого же судью требует сейчас российское современное общество, сумело ли судебное сообщество войти плавно в реалии сегодняшнего дня? Да, реалии мы ругаем, но их создают люди, и мы с вами должны их изменять.

И если вы нас поддержите в этой нашей новации, мы будем очень вам благодарны. Открытый, прямой диалог с обществом, мне кажется, уже назрел и крайне необходим, потому что мы все решаем за народ, мы все говорим, что

они что-то не понимают. Люди все понимают! Встречаясь с ними, удивляешься их мудрости, глубинным познаниям и советам, которые они дают.

И завершая свое выступление, хочу сказать, что в Конституции Российской Федерации написано: «Мы должны чтить и уважать память своих великих предков, защищать их и увеличивать богатство нашей Родины». Мы знаем, что у нас есть, что защищать.

Мы слабеем сегодня, и, как Президент сказал, слабых бьют. Мы должны стать сильнее, мы должны подготовить сильное молодое поколение, неравнодушных патриотов, чтобы они обладали всеми знаниями всех исторических событий, что Россия две трети своего тысячелетнего существования провела в национально-освободительных войнах. Поэтому сложности, которые мы испытываем, они к нам идут из глубины веков.

А мы должны обустроить Россию такой, о которой мечтаем все.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Коллеги, очень интересная инициатива прозвучала относительно «Дня судьбы». Вчера было 5 декабря, некоторые празднуют «День работников судов», но не знаю, как он точно называется.

Предложение, которое касается 20 ноября, имеет отсылку к более давней, досоветской еще истории. По крайней мере, сама тема очень интересная, поскольку у нас судебная власть нуждается и в таком, в том числе, общественном внимании, пусть даже через обсуждение необходимой памятной даты.

Я хотел бы, чтобы сейчас выступил Борис Сафарович Эбзеев, участник Конституционного совещания, судья Конституционного Суда Российской Федерации с 1991 по 2008 гг., Президент Карачаево-Черкесской Республики.

Прошу Вас, Борис Сафарович.

Б. С. Эбзеев. Уважаемый Олег Германович, благодарю за возможность присутствовать на столь знаменательном мероприятии. И хочу сразу же прореагировать на тональность некоторых выступлений, авторы которых требуют новации Конституции, мотивируя это «волей народа».

Я очень боюсь сакрального отношения к слову «народ», ибо глубоко убежден, что самые большие подвиги и самые великие злодеяния в истории человеческой цивилизации творились именем народа.

Такой же страх у меня вызывает революционный дух, который требует бесконечных реформ. Услышав слово «реформа», невольно вздрагиваю, ибо очень часто реформа ведет к разрушению пусть плохо, но работающего механизма, не сопровождаясь созданием взамен ничего нового. Не менее опасен консервативный дух, который противостоит назревшим реформам.

В 1993 г. мы разработали проект Конституции, и 12 декабря я голосовал за этот проект. Считаю этот день историческим для нашего Отечества. Почему? Потому что незадолго до этого бесталанность собственного руководства, глупость, жадность, подлость и предательство, а также наша наивная вера в созидательную силу разрушения оставили нас без великого Отечества — Со-

ветского Союза. Пожалуй, только сегодня до конца осознается, что вариант демократии по Жан-Жаку Руссо, который был реализован в форме Съезда народных депутатов, Верховного Совета на союзном и российском уровнях, и явился своего рода прологом разрушения этого великого государства.

Трагедия этого разрушения особенно ярко проявляется сегодня, когда разрушаются основы миропорядка, за который Советский Союз и наш с вами народ заплатили жизнями более 27 миллионов человек.

В связи с предложением о радикальном обновлении Конституции хотел поставить один вопрос: что есть Конституция и для чего она? Если я правильно понял Бабурина, Конституция должна быть неким юридическим оформлением той или иной политической программы. Не хотел бы предположить, что Сергей Николаевич требует восстановления той партийно-политической системы, которая существовала до 1991 г., но смысл его предложения заключается в конечном счете именно в этом.

Меня пугают и «точечные изменения» в Конституции. Конституция — это акт, который теснейшим образом взаимосвязан во всех своих частях. Поэтому надеяться на то, что мы внесем «точечные изменения» и Конституция останется прежней... Боюсь, что это очень наивное предположение. Так, в 2008 г. было внесено положение о том, что Государственная Дума ежегодно заслушивает Правительство Российской Федерации. Это предложение направили в субъекты Федерации. Те, разумеется, немедленно взяли под козырек, парламент мгновенно внес поправку в действующую Конституцию. После этого опомнились и в Регламенте Государственной Думы записали: уважаемые депутаты, вопросы задавать вы можете, но принимать какое-либо решение по итогам, по результатам этого заслушивания не имеете права. Теперь это называется парламентским контролем. Но контроль предполагает возможность оценки деятельности Правительства и принятия решения о его судьбе.

Следует задаться и другим вопросом: после внесения в Конституцию этой поправки содержание статьи 10 Конституции о принципе разделения властей осталось тем же самым? Разумеется, нет!

Хотел бы особо подчеркнуть, что Конституция в 2018 г. — это не только тот акт, за который мы с вами голосовали 12 декабря 1993 г. Ее неотъемлемой частью являются 15 томов решений Конституционного Суда плюс федеральные конституционные законы. При этом полагаю, что перечень этих законов не является исчерпывающим, хотя едва ли не во всех учебниках по конституционному праву (авторы некоторых учебников сидят здесь) черным по белому написано: даже думать не могли о каких-то других федеральных конституционных законах.

Смею утверждать, что действующая Конституция России оказалась умнее своих авторов, писавших эту Конституцию. Она оказывается умнее и многих своих читателей.

Три проблемы тогда волновали общество, они же волновали и Рабочую группу, и Конституционное совещание в целом. При этом особо хочу подчеркнуть, что Рабочей группой Конституционного совещания камня на камне не было оставлено от первоначального проекта, который был представлен Президентом России Ельциным в эту Рабочую группу.

Об этом хорошо знал Сергей Сергеевич Алексеев (царствие ему небесное). Отчетливо помню 15 октября 1993 г. Нам пришлось с ним сразиться на заседании Рабочей группы. Он был категорическим противником принципа социального государства. Столь же категорически я настаивал на том, что вне этого принципа наша Конституция будет нежизнеспособна; ее в этом случае не надо принимать. Слава Богу, победила вторая точка зрения. Как раз поэтому меня возмущает, когда ее называют либеральной Конституцией, ибо это не соответствует действительности. Она социально-либеральная либо, если хотите, либерально-социальная. И не вина Конституции, что по сегодняшний день принцип социального государства не реализуется в должной мере, как это велит Конституция.

Меня веселит, когда министр здравоохранения обосновывает отказ от кабин для курильщиков в аэропортах конституционной нормой о праве граждан на охрану здоровья. Еще один пример: шесть миллионов наших сограждан не могут выехать за рубеж. Вы спросите, почему? Потому что они задолжали по платежам ЖКХ, по алиментным платежам, по тем же самым штрафам. Но мы в Конституции записали, что каждый гражданин имеет право на свободу выезда и въезда в Россию. Хочешь выезжать — выезжай, и ни одна живая душа не может тебе воспрепятствовать. В связи с этим у меня возникает вопрос: почему сегодня судебный пристав может не выпустить гражданина России за границу?

На меня депутат Медведев смотрит с укоризной: мол, дети малые молока хотят, плачут, оставленные жены алиментов не получают, а этот подлец не платит штрафы и алименты, а по границам разъезжает?! А Эбзеев его покрывает!

Законодатели рассматривали эту проблему, Конституционный Суд также рассматривал эту проблему и в двух своих очень куцых определениях сказал о том, что это регулирование, поскольку в данном процессе и суд принимает участие, соответствует Конституции.

Очень в этом сомневаюсь. И в 1993, и в 2018 г. подобный подход к решению этой проблемы не имеет под собой серьезных конституционных оснований. Посадите меня в кутузку, если я не плачу штрафы и платежи по ЖКХ, или выберите иной конституционно оправданный способ регулирования этих отношений. Но не пытайтесь право на выезд за границу связать с выполнением генетически не связанных с этим правом обязанностей.

Следующий вопрос, находившийся в центре внимания Рабочей группы, — это вопрос о власти. Именно эта проблема встает на первое место и сегодня. Мы с вами лет семь или восемь тому назад объявили «разгул» многопартийности. Сегодня порядка шести с половиной десятков политических партий мы

с вами создали своими собственными руками. 65 центров политического противостояния. В связи с этим опять возникает вопрос: у нас есть 65 социальных групп с конкурирующими интересами? Да ничего подобного!

Еще об одном. Коллеги, давайте мы все с вами посмотрим в зеркало и зададимся вопросом: тот ли мы народ, который способен ограничиться только «точечными изменениями» в Конституции? И зачем она, если этот акт способен на самообновление и саморазвитие, адаптацию к меняющейся социальной обстановке? Имею в виду не приспособление Конституции к потребностям правящего класса, а превращение под влиянием объективных факторов общественного развития. Россия — президентская республика. Переход к парламентской республике противоречит отечественной социокультурной традиции.

Вот почему, если член Совета Федерации Клишас соберет митинг под лозунгом «Руки прочь от нашей Конституции!», я буду принимать участие в этом митинге.

Благодарю вас за внимание. Спасибо.

О. Г. Румянцев. Благодарю Вас, Борис Сафарович.

У Вас несколько противоречивая позиция. С одной стороны, поправка 2008 г. недостаточная, не дающая возможности Госдуме по итогам заслушивания доклада Правительства принимать решения, а с другой стороны, — руки прочь от Конституции. Так руки прочь или все-таки прийти к подотчетности Правительства, хотя бы к этому, через правку Конституции?

Б. С. Эбзеев. Олег Германович, я говорю о последовательности. Эта поправка уже данность. Если все-таки эта поправка принята, вы тогда будьте последовательны и доведите это до конца. Но одновременно вы озаботьтесь статьями 116, 117 Конституции, которые говорят о возможности воздействия на правительство, включая его отставку. Говорю с точки зрения юриста, который в течение многих лет занимается конституционным правом, имел некоторое отношение к этому тексту.

И вы знаете, уважаемые коллеги, я иногда думаю еще об одном. Дух конституционализма... Я не верю в те цифры, которые вы называли. Дух конституционализма — это вовсе не выдумка. Много лет, начиная с этой Рабочей группы, говорил о том, что необходимо изучение Конституции в школе. Пять лет тому назад на Первом съезде учителей права и обществознания в Санкт-Петербурге в Президентской библиотеке была принята резолюция: «Ввести изучение Конституции во всех учебных заведениях». По наивности даже подготовил учебник для старших классов, 10–11 классов, потом учебник для студентов неюридических высших учебных заведений. Но, к моему крайнему сожалению, были внесены некоторые изменения в программу средней школы по обществоведению. И на этом все заглохло.

И последнее, Олег Германович. Я бы очень хотел, чтобы наш с Вами Конституционный клуб выступил с идеей. Мы давным-давно говорили с коллегой

Зорькиным об этом. Это было где-то в 2008 г. Говорили касательно создания некоего Центра, подобного Центру частного права, чтобы этот Центр занимался проблемами публичного права.

Если бы мы смогли провести эту идею... Тогда были подготовлены все необходимые проекты документов. Но меня «сослали» на Кавказ, и, к моему крайнему сожалению, эта идея так и осталась нереализованной. Давайте попытаемся ее реализовать.

Извините, я был излишне многословен, может быть, излишне эмоционален, но, простите, вы сами подняли такую тему, так что вся вина лежит на вас.

О. Г. Румянцев. Уважаемые старейшины!

Может быть, я иногда не проявляю достаточной твердости, но, пожалуйста, придерживайтесь 5-минутного регламента.

Коллеги, сейчас я предоставляю слово для выступления Полозкову Сергею Алексеевичу, народному депутату Российской Федерации 1990–1993 гг.

С. А. Полозков. Уважаемые коллеги!

Действующая Конституция, конечно, очень несовершенна, в ней есть откровенные ляпы, о них написано в статье Зорькина. Например, статья 12, по которой местное самоуправление у нас отделено от государства, как церковь, или, например, статья 5, где государством — субъектом Российской Федерации — объявляется республика. Это, конечно, достаточно странные вещи.

Есть и более серьезные вещи. Например, полнейшая невнятность федеративных отношений. Если сейчас трактовать напрямую Конституцию, то они определяются, в том числе, и договорами между субъектами и центром, законами о распределении полномочий, соглашениями, чем черт только не шутит. Но, естественно, это могло бы привести, при реальном исполнении всех этих норм, к асимметрии и хаосу в управлении государством.

Конечно, самым главным минусом Конституции, как-то все про это сегодня молчат, естественно, является сверхпрезидентская Конституция. Мы все про это прекрасно знаем. Президента Российской Федерации невозможно отрешить от его должности ни при каких обстоятельствах, потому что он, с одной стороны, по статье 91, неприкосновенная личность, с другой стороны, сказано, что его можно отрешить только тогда, когда он совершит преступление, а для этого должно быть заключение Верховного Суда. Это как?

А парламент у нас может быть распущен, если три раза не изберет Председателя Правительства, если вотум недоверия Правительству будет выведен, потом Президент решает: кого убрать, Правительство или парламент.

Собственно говоря, если вспомнить, в каких условиях Конституция принималась, ничего удивительного в этом нет. Вы прекрасно помните, что вместо Конституции, которая была разработана Конституционной комиссией, вместо тех самых споров, о которых говорил Виктор Леонидович, все закончилось известными событиями вокруг Белого дома, и это было в какой-то степени

вакханалией победителей. Вы знаете, как монгольские князья расстилали на поверженных русских князьях доски и потом праздновали. И, к сожалению, многие сиюминутными настроениями тогда пользовались, не понимая, что Конституция — это документ на многие года.

И сейчас многие из тех, кто поддерживает Конституцию, собираются ее поменять, говорят, что они были молоды (как-то я прочитал о таком высказывании со стороны Хакамады), они не понимали.

Но, тем не менее, несмотря на то, что наша Конституция так несовершенна, я бы, собственно говоря, поддержал бы мнение большинства тех, кто здесь высказывался о том, что менять ее сейчас, пожалуй, ни к чему. Я свое мнение попытаюсь объяснить.

Вы знаете, была в свое время такая фраза: свирепость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения. Вот так же можно сказать про нашу Конституцию, только заменив слово «свирепость» нелепостью и декларативностью. Например, федеративные отношения «устаканились» сами собой в силу, конечно, не очень веселых обстоятельств, связанных с финансовыми трудностями и прочими делами. Но, тем не менее, это позволило сохранить государство. Никто же не вспоминает о том, что субъекты Федерации могут заключать договоры с центром, например.

По поводу сверхпрезидентской республики. Вы понимаете, в современных условиях (я выступающих коллег в этом плане поддерживаю), в условиях внешнеполитических, когда страна фактически превращается в осажденный лагерь (что это скрывать!), тоже это, в общем, не должно работать. В смысле — не до этого сейчас, менять в этом отношении Конституцию.

Остальные моменты несовершенства Конституции связаны не с ней самой, а с тем, что мы ее просто не исполняем. Мы все знаем, что многие статьи Конституции не исполняются по той простой причине, что не хватает экономических основ. Ведь вспомните, что у нас длительное время минимальная зарплата труда официально была ниже минимального прожиточного минимума. Т. е. о каком социальном государстве можно говорить?

В заключение хочу сказать, что все-таки, тем не менее, если что-то менять, то нужно менять нашу жизнь. И менять ее нужно не радикальными методами, потому что иначе повторится трагедия 1917 и 1993 гг. прошлого века. Необходимо, конечно, какой-то консенсус.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Спасибо, Сергей Алексеевич.

Коллеги, сейчас хочу предоставить слово Юрию Юрьевичу Болдыреву, одному из ярчайших народных депутатов Союза ССР.

Пожалуйста, Юрий Юрьевич.

Ю. Ю. Болдырев. Спасибо!

Очень интересная дискуссия. Я постараюсь подробный текст опубликовать, а теперь выскажусь коротко, тезисно.

Первое, применительно к статье Зорькина. Вообще-то, Конституционный Суд говорит не статьями в газетах, а своими решениями. Так вот, Конституционный Суд в последнее время часто принимает такие решения, что так и не понятно: соответствует ли это конституционным нормам или нет. А он, вроде, так говорит, что в такой трактовке эта норма не противоречит закону. Тот, кто неправильно трактует, это его дело. Т. е. в результате Конституционный Суд не оказывается защитником ключевых прав, свобод и интересов государства в силу вот такой мягкой позиции, когда нужно было бы принять решение, чего-то к чему-то обязывающее. В результате выходит решение, практически никого ни к чему не обязывающее.

Но, в связи с этим, я призываю вас, следуя Конституционному Суду, рассматривать не просто Конституцию, а Конституцию с учетом ее правоприменения. Так вот, Конституция с учетом правоприменения защищает ли сегодня ключевые права и свободы граждан? Например, в Кунцево сейчас бунтуют люди. Они бунтуют потому, что у них просто отнимают их собственность, их жилье. Это не первый случай. Начиналось, как вы помните, с Имеретинской долины при подготовке к Олимпиаде в Сочи. Тогда у людей отнимали имущество под предлогом государственных нужд. Сейчас идет всюду реклама: покупайте жилье, апартаменты в Имеретинской долине. Т. е., по сути, у людей отняли их собственность ради дальнейшей коммерциализации.

И сейчас, именно в преддверии 25-летия Конституции, в Думе во втором чтении принимается закон о дальнейшем упрощении изъятия собственности у людей, но уже не ради государственных нужд, а ради градостроительных интересов. Это значит, что кто-нибудь из тех, кто говорит, что у кого нет миллиарда, пошли все туда-то, лоббирует градостроительные планы, которые позволяют у любого из вас, любого из тех, кто нас будет читать и слушать, отнять их собственность.

Конституция вместе с тем механизмом формирования парламента, который она заложила, вместе с механизмом формирования Конституционного Суда и так далее, в совокупности со всеми механизмами, которые она создала, защищает вот эти базисные права людей? Оказывается, что нет. Это первый тезис.

Второй тезис. К 25-летию Конституции неплохо бы подвести промежуточные итоги жизни по этой Конституции. Промежуточный итог таков, с моей точки зрения. К исторически неизбежному, с моей точки зрения, противостоянию с Западом (кто не считает неизбежным, то посмотрите на внешнее противостояние Китая с Западом) мы подошли небывало ослабленными, прежде всего, ослабленными научно-технологически. Наш экономический потенциал сегодня не позволяет долгосрочно, всерьез противостоять Западу. Я это говорю не к тому, что не надо противостоять, а потому, что мы колоссально ослаблены.

Можно ли говорить о том, что Конституция здесь не причем? С моей точки зрения, нельзя! Я был один из тех, кто 25 лет назад говорил своим избирателям,

когда баллотировался в Совет Федерации: «Если вы хотите голосовать за эту Конституцию, не посылайте меня в парламент, не голосуйте за меня, не посылайте меня в парламент со связанными руками». Я говорил дальше, что права и свободы провозглашены прекрасные, а механизмы управления государством заложены такие, что они неизбежно приведут к разрывыванию государства. Я об этом говорил 25 лет назад! К разрывыванию государства и дискредитации всех этих прекрасных идей!

Разве этого не случилось? Эта Конституция, все конституционные механизмы, включая механизмы формирования парламента, Конституционного Суда, защитили нас от залоговых, кредитных аукционов? Защитили нас от той масштабной утечки всего того, что наработали предыдущие поколения? Не капитала, а всего совокупно, включая научно-технологические решения и так далее, которые произошли за эти годы? Нет, не защитила!

Я напомним, в прекрасном фильме Бортко по Булгакову профессор Преображенский, в исполнении Евстигнеева, говорит, что дайте мне такую бумагу, что всем бумагам бумага, чтобы была броней. Так вот, стала ли наша Конституция броней для защиты государственных интересов, для защиты интересов гражданина? У нас всерьез обсуждается вопрос о передаче Курильских островов под прикрытием совместного их освоения. Мы вчера записывали передачу, так ведущий на полном серьезе стал говорить о том, что Декларация 1956 г. чуть ли не выше Конституции, что мы обязаны отдать.

Ладно, там еще идут переговоры. А территории так называемого опережающего развития практически по Аляскинскому варианту? На долгосрочно сдаются наши территории. Что там будет? Аляска или анклавы наподобие Косово? Это можно прогнозировать, что там что-то будет. Эта Конституция, этот конституционный механизм нас не защищает от таких решений.

С учетом ограниченности времени, последнее.

Замечательно с научно-педагогической точки зрения, что студенты вместе с преподавателями разрабатывают новые Конституции. Это очень здорово! Таких проектов Конституции разработано много. Но я обращаю ваше внимание, что наша нынешняя Конституция предполагает другой механизм. Конституционное Собрание, на которое придут люди и будут разрабатывать новый проект, а не брать какие-то уже написанные.

Поэтому работа очень важная, но представляется, что она должна вестись немножко в другой форме. Есть некоторый набор ключевых вопросов, которые нужно обсуждать в обществе и предлагать какие-то, более или менее, согласованные подходы к их решению для будущих конституций, если когда-то они будут приниматься.

Какие ключевые вопросы не прогнозировались 25 лет назад? Например, 25 лет назад никто не мог прогнозировать такой масштаб ростовщического заката наших граждан. Это фундаментальный вопрос! 25 лет назад никто не мог прогнозировать (или кто-то прогнозировал, но мало, кто), что мы ока-

жемся практически по ряду направлений в положении экономической неокolonии у Запада. Это один из фундаментальных вопросов.

25 лет назад, наверное, никто не ожидал, что так бессовестно будут отнимать собственность у граждан. Конституции пишут не только теоретики, но и, в зависимости от ключевых проблем, которые ощущают на себе социальные слои, их выразители, политические силы.

Я призываю к продолжению той работы, которую ведут уважаемые эксперты, в том числе не только в части написания конкретных, красивых документов, как Конституция, а в части максимального согласования позиций по ключевым вопросам. Например, в том варианте, который мы готовили перед президентскими выборами (а мы провели переговоры между левыми и национально-патриотическими силами), по вопросу об изъятии собственности мы записали четкий и ясный пункт. Пожалуйста, для государственных нужд можно изымать, но тогда нельзя не менее 100 лет приватизировать и коммерциализировать. Мы не написали красивую, готовую Конституцию, мы предложили по конкретному, острейшему для общества вопросу конкретное решение.

Я предлагаю вести работу по выработке консенсуса в обществе по набору ключевых проблем, которые сегодня волнуют общество, вызывают митинги, демонстрации, забастовки и так далее.

Спасибо.

М. А. Краснов. Юрий Юрьевич, просветите меня, пожалуйста, проклятого либерала. Почему неизбежно противостояние с Западом?

Ю. Ю. Болдырев. Я с удовольствием бы потратил время, но не хочу его отнимать у других выступающих. Я напишу об этом в статье, которую подготовлю по результатам этого мероприятия. Ваш вопрос не оставляю без внимания.

О. Г. Румянцев. Дорогие коллеги, напоминаю, что членами Конституционного клуба являются люди самых разных политических взглядов, у нас всегда признается идеологическое многообразие во всем его проявлении. Но наша задача — искать общее, то, что нас объединяет. Общее! Вот это — самое главное.

Сейчас выступает отец Всеволод Чаплин, который является экс-главой Синодального отдела по отношениям РПЦ и общества. Он давний член нашего Конституционного клуба.

Пожалуйста, отец Всеволод.

В. А. Чаплин (отец Всеволод). Большое спасибо, Олег Германович!

Я здесь выступаю как член сообщества «Русская миссия», которое обсуждало, в частности, темы, связанные с параметрами новой Конституции. Может быть, нет однозначного мнения о том, есть ли общественный запрос на изменение Конституции, но я совершенно убежден, что многие люди (может быть, большинство активных людей) видят некоторый кризис в отсутствии высшей правды, высшей справедливости в нашем нынешнем устройстве государства и экономико-социальной системе.

А высшая правда более значима, убежден в этом, чем общественный договор, а тем более договор элитный, который во многом лег в основу преобразований начала 90-х гг.

Сообщество «Русская миссия» предлагало несколько раз, и я предлагал несколько раз в личном качестве собрать новый общенациональный форум, подобный Учредительному собранию или Земскому Собору, чтобы всерьез переосмыслить основы нашего экономического и социального устройства, отчасти устройства политического. Без этого очень многие нерешенные проблемы будут уходить не в бунты, не в революцию (слава Богу, что они у нас пока не ожидаются), но в глухую злобу, которую мы сегодня наблюдаем среди большого количества людей — от пожилых прихожан храмов до левой молодежи — в связи с теми преобразованиями, которые ведутся.

Мы приняли в сообществе «Русская миссия» документ под названием «Помечтаем о новой Конституции»¹. Я считаю, что мы имеем на это полное право. Сергей Николаевич Бабурин участвовал в этой работе.

Вот лишь несколько формулировок. Предлагается прописать преемственность нашей страны от всех самостоятельно избранных ее народами форм государственного бытия, включая Российскую империю и СССР. Предлагается сказать о том, что народ России состоит как из ее граждан, проживающих на территории страны или вне ее, так и из людей, которые декларируют принадлежность к народу России и владеют русским языком. Это принято в Венгрии, это в той или иной степени присутствует в праве Израиля и Германии. Почему мы не можем этого сделать?

Следующая идея — это право России и долг России защищать законные интересы всех частей народа в любых местах его пребывания. Я считаю, что этот долг мы сегодня несколько отставили в сторону, но неисполнение этого долга, говоря библейским языком, «вопиет к небу».

Прописывание одной из имеющихся ценностей — прав и свобод человека и даже его жизни — как главной создает дисбаланс в смысле верности нашей исторической традиции, верности самосознанию нашего народа. Вот такая предлагается формулировка: «В России признаются многовековые нравственные ценности, легшие в основу национальной традиции, — державность, солидарность, справедливость, свобода, честность. В России признаются ценности прав и свобод личности, ее ответственности и долга перед Родиной, традиционной семьи, общественного согласия вокруг национальных интересов».

Многие ценности в Конституции не представлены или должны быть представлены более высоко в ценностной иерархии. Еще одно наше предложение: «В России идеологическое многообразие существует в рамках согласия о ценностях и о национальных интересах. Идеология политических партий, рели-

¹ URL: <http://rumission.ru/dokument/pomechtaem-o-novoj-konstitutsii/>

гиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан».

Итак, не должно быть обязательной идеологии, но должен быть некий, если хотите, идейный консенсус вокруг ценностей, выраженный на уровне государства.

Далее. В каком-то смысле мы отвечаем по-новому на вопрос о международном праве. Его нормы должны проходить через ратификацию квалифицированным большинством после всенародного обсуждения и не могут стоять выше, чем конституционные законы России. По-моему, эта идея уже сегодня получает поддержку большого количества специалистов, если не большинства.

И последнее. Абсолютно прав Валерий Дмитриевич Зорькин, когда он говорит, что у нас не раскрыто понятие «социальное государство». И вот мы предлагаем очень простую вещь. Я не уверен, что это тема для поправки в Конституцию, но это, по крайней мере, может быть темой для конституционного закона. Предлагается сказать, что доходы от использования природных ресурсов обращаются в пользу государства, а не в частную пользу, расходуются только в целях обеспечения обязательств Российской Федерации как социального государства и в целях поддержания обороноспособности страны. Исключение — деньги на зарплаты в добывающих отраслях, на их поддержание и развитие.

Вот, вроде бы, простые идеи. Я понимаю, что за каждой из них может стоять серьезный передел власти и собственности, но без этого мы не ответим на крик о несправедливости — пока молчаливый крик, — который исходит из многих частей нашего общества.

Спасибо. Успехов всем в добрых делах.

О. Г. Румянцев. Спасибо большое, отец Всеволод.

Сейчас выступит Павел Алексеевич Медведев, общественный финансовый омбудсмен, в 1990—1993 гг. член Конституционной комиссии, народный депутат Российской Федерации.

Павел Алексеевич руководил той подкомиссией, которая готовила предложения по финансам, банкам и экономическим основам в самом первом варианте проекта Конституции.

Прошу Вас, Павел Алексеевич.

П. А. Медведев. Спасибо большое, Олег Германович.

Ответственный секретарь Конституционной комиссии Олег Румянцев безответственно и безжалостно поручил мне доказать, что конституционная концепция устройства Центрального банка правильная, хотя почти весь российский народ твердо знает, что это не так. Но, тем не менее, рискуя жизнью и честью, я попробую.

В Конституции про Центральный банк написано совсем немного и не очень ясно. Содержательные утверждения имеются только в 75-й статье. Их всего

два: «Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации» и «Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти».

Первое утверждение, про эмиссию, обычно не вызывает протеста.

Если быть точным, мне дважды пришлось встретиться с отторжением идеи единственного эмиссионного центра для одной валюты.

Первый раз в самом начале 90-х — еще до принятия современной Конституции. Тогда в Верховный Совет РСФСР приехала делегация депутатов местного парламента одной из республик в составе РСФСР с требованием разрешить эмиссию рубля не только в Москве, но и в столице республики. Председатель Верховного Совета Руслан Имранович Хасбулатов поручил мне убедить гостей в том, что их предложение нереализуемо. Надо отдать должное членам делегации — они оказались очень переговороспособными. Через три дня жарких дискуссий мы мирно разъехались.

Второй раз мысль о неединственном центре эмиссии возникла в Белоруссии тогда, когда обсуждался (очень для меня не ясный) проект создания единой валюты России и Белоруссии. Меня пригласил для высказывания моих аргументов белорусский Парламент. После моего выступления на сессии Парламента меня должен был принять Президент страны. Парламент мою логику выслушал очень доброжелательно и не возражал, но Президент меня не принял: по словам помощника, был очень занят.

Второе утверждение (о защите и обеспечении устойчивости рубля) тоже не часто вызывает аллергию.

Постоянное возмущение вызывает высказанная в Конституции мысль о независимости Центрального банка. Хотя и независим-то ЦБ как-то не вполне, а только при защите и обеспечении устойчивости рубля. Я в свое время предлагал более определенные формулировки для 75-й статьи. В суе осени — зимы 1993 г. они исчезли без следа. Возможно, к счастью для меня. Очень правдоподобно, что сегодня чтение моих тогдашних сочинений не доставило бы мне удовольствия. Но даже скромная независимость ЦБ многим кажется эпатажной.

Следует сказать, что идея независимости Центрального банка несравненно более членораздельно, чем в Конституции, изложена в законе о Центральном банке. И я эту идею много раз пытался защитить по собственной инициативе, т. е. не дожидаясь поручения Ответственного секретаря Конституционной комиссии.

Не могу похвастаться большими успехами. Обычно участники спора покидают ристалище ровно с теми же убеждениями, с которыми пришли.

В оправдание себе могу сказать, что культура доказательства в экономической науке далеко не достигла того уровня, который мы наблюдаем, скажем, в физике и, тем более, в математике. Поэтому приходится ограничиваться рас-

суждениями, которые мне кажутся правдоподобными, а слушателям, вполне возможно, вовсе нет.

Для правдоподобных рассуждений случай предоставил, на мой взгляд, хо-рошую почву — пример Венесуэлы. Что в венесуэльской Конституции сказа-но про независимость местного Центрального банка, мне не известно, но то, что он де-факто подчинен Президенту страны, я знаю точно. В результате одна за другой венесуэльские валюты превращаются в прах.

Наоборот, Федеральная резервная система (Центральный банк) США неза-висима в очень высокой степени. Много лет назад во время какого-то очеред-ного экономического кризиса Конгресс США собрался было принять закон о перечислении в бюджет доходов ФРС. Тогдашний глава ФРС убедил пар-ламент, что делать этого категорически нельзя. Это подрвет независимость ФРС. Парламент согласился, а ФРС стал добровольно перечислять в бюджет часть своей прибыли.

Как-то в мои депутатские годы ко мне на прием пришла пожилая дама и разложила на столе долларовые купюры, некоторые из которых были напеча-таны в XIX веке. Ее интересовало, обменяет ли Сбербанк эти купюры на рубли по официальному курсу. Несмотря на мои уговоры продать доллары нумизма-там, дама успешно обменяла их в Сбербанке.

Удалось ли бы что-нибудь подобное с венесуэльским боливаром?

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо, Павел Алексеевич.

Хочу предоставить слово Козловскому Станиславу Александровичу, адми-нистратору русской версии Википедии. Здесь же сегодня звучали слова в от-ношении Интернета. Кому как не представителю Википедии в России знать Интернет.

Станислав, скажите, пожалуйста, что Вы думаете, что нам нужно делать с конституционным строем, с его развитием в цифровую эпоху?

С. А. Козловский. Действительно, в Конституции описано очень много прав и свобод. Эта тема поднималась сегодня неоднократно. Однако то, что сказа-но в Конституции, во многом противоречит тому, что, собственно, написано в разных федеральных законах. Конституция во многом не согласуется с теку-щим правоприменением. Безусловно, Конституция, являясь основой россий-ской государственности, в случае противоречия с теми или иными законами имеет высшую юридическую силу и должна иметь прямое действие, но, к со-жалению, на практике во многом это не работает.

Касательно Интернета, вы знаете, что есть 24 статья, где явно запрещены сбор, хранение, использование, распространение информации о частной жиз-ни лица без его согласия. Сейчас принят закон Яровой, в котором по сути в яв-ном виде сформировано прямо противоположное.

Есть у нас 29 статья, где каждый имеет право свободно искать, получать, передавать информацию. Там же написано, что цензура запрещается, но у нас

есть, собственно, специальный орган под названием «Роскомнадзор», который, по сути, этой цензурой занимается и, наоборот, мешает распространять информацию. Причем во многом она не является какой-то противозаконной. Например, к нам они прислали уведомление, что в Википедии есть статья под названием «Самосожжение» и запрещенным является определение этого слова, так как оно содержит (как и само это слово) описание способа самоубийства. За это они хотят заблокировать Википедию. Пока не заблокировали, но, тем не менее, в Реестре запрещенных сайтов Википедия по этой нелепой причине находится.

И таких очень странных требований они рассылают множество. Знаете, в Советском Союзе тоже де юре не было цензуры, она просто называлась иначе — госконтроль, но де факто, конечно, она была. Вот так и «Роскомнадзор». Конечно, это явно антиконституционный орган, какого быть не должно.

Касательно статьи Зорькина, там, конечно, поднимается много других вопросов, по большей части вопросы социальные, о том, что есть расслоение, что есть много работающих бедных. Это, конечно, вопросы очень важные. В частности, например, проблема работающих бедных во многом спровоцирована отличием текущей Конституции от Конституции 1978 г. Сейчас вместо ранее гарантированной «справедливой оплаты труда» введена лишь гарантия «минимального размера оплаты труда», а сам МРОТ определяется уже федеральным законом.

В целом, конечно, эти вопросы надо решать. Но в первую очередь, конечно, надо менять не саму Конституцию, а изменять федеральные законы, чтобы они полностью ей соответствовали, чтобы все то хорошее, что написано в Конституции, было бы не просто правильными словами на бумаге. Например, МРОТ должен быть адекватным и справедливым, ну и так далее. И аналогично по тем законам, которые касаются Интернета.

Крайне важно, чтобы федеральные законы не противоречили Конституции, а Конституционный Суд все-таки занимался тем, чтобы, в первую очередь, следить за этим, а не давать, как уже было сказано до меня, какие-то обтекаемые формулировки. Иногда даже когда каждому очевидно, что какой-то закон явно противоречит Конституции, Конституционный Суд занимается тем, чтобы каждый раз выискивать юридические лазейки, особые трактовки, доказывающие, что если посмотреть под таким-то углом, то такой закон все-таки Конституции не противоречит.

Но это неправильно. Все-таки у нас Конституционный Суд должен защищать Конституцию и следить за тем, чтобы не было таких законов и правовых актов, которые бы противоречили ее букве или духу.

Спасибо большое.

О. Г. Румянцев. Спасибо большое, Станислав.

Выступает Вячеслав Борисович Евдокимов, бывший заместитель министра юстиции.

В. Б. Евдокимов. Уважаемые коллеги!

В начале своего выступления мне хотелось бы обратиться к статье Валерия Зорькина «Буква и дух Конституции», в которой речь идет о конституционно-правовой идентичности России, по сути развивающей позиции, высказанные Зорькиным в статье «Предел уступчивости». Кратко напомним их. Принципы государственного суверенитета и верховенства Конституции в правовой системе России относятся к основам ее конституционного строя. Европейская конвенция о правах человека, как международный договор России, является составной частью ее правовой системы, но эта конвенция не выше Конституции России. Монополия на толкование положений Конституции принадлежит только Конституционному Суду России.

На основе анализа статьи 15 Конституции Российской Федерации можно утверждать, что международные договоры стоят выше законов, но ниже положений, закрепленных в Конституции, которые не могут изменяться никакими международными нормами и договорами. Именно на этом фундаменте была подготовлена юридическая основа решения Конституционного Суда по известному делу «Анчигов и Гладков против России». Согласно позиции Конституционного Суда некоторые противоречия между частью первой и частью четвертой статьи 15 Конституции должны толковаться в пользу того, что Конституция стоит выше, чем нормы текущего законодательства.

В связи с изложенным мне представляется, что для более четкого определения места решений международных судебных органов (включая решения Европейского Суда по правам человека) в российском законодательстве, а также для исключения возможных коллизий между решениями ЕСПЧ и высшими судебными органами России существует объективная необходимость в разработке и принятии специального федерального закона. Этот закон должен содержать правовые нормы о месте международных договоров, решений ЕСПЧ, а также других международных судов в системе источников российского права и их реализации на территории Российской Федерации.

Что касается нашей общей дискуссии — есть ли необходимость в разработке и принятии новой российской Конституции, а также существуют ли в настоящее время основания в российском обществе для этого — полагаю, что реальных оснований нет. Необходимо также подчеркнуть, что благодаря во многом решениям Конституционного Суда России Конституция 1993 г. становится все более жизнеспособной и устойчивой. Один из последних примеров — отмена ноябрьского Постановления Конституционного суда Ингушетии по поводу территориального спора с Чеченской Республикой. На основе этого решения Конституционного Суда России спорный вопрос был урегулирован.

Нужна ли сегодня российскому обществу новая Конституция? Еще раз повторюсь, что в настоящее время наше общество вряд ли готово к принятию новой Конституции.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо, Вячеслав Борисович.

Слово предоставляется Шаблинскому Илье Георгиевичу, профессору Высшей школы экономики, в 1992–1993 гг. был сотрудником Секретариата Конституционной комиссии, главным редактором бюллетеня «Конституционный вестник», а в 1993–1994 гг. еще и главным редактором бюллетеня «Конституционное совещание».

Мы перечитываем Ваши труды в соавторстве и с Красновым, и с Еленой Лукьяновой, каждый раз ждем выхода новых книг.

И. Г. Шаблинский. Я очень признателен Олегу за то, что он меня пригласил в свое время в Конституционную комиссию. Где бы я был без этого?

Мы работали вместе два года, потом как бы поссорились. Конституционный процесс раздвоился, расщепился, и мы оказались в разных ветвях. Сейчас с высоты 25 лет смотрим вниз (я смотрю, по крайней мере) и думаем, что все это было не важно, важнее некоторые другие вещи: дружба, например. Да, дружба важнее! Но и права человека тоже.

Коллеги, я буду очень краток. Я хочу сказать, что Конституция, которая родилась из двух проектов, она у кого-то, может быть, вызывает раздражение, у кого-то, скорее, одобрение, но мои главные опасения заключаются в том, что она может быть в период ближайших четырех-пяти лет заменена другой. Вот, такова реальность!

Я об этом думаю. Я полагаю, что, может быть, замена поставит конституционный строй, конституционные ценности в худшее положение. Т. е. я полагаю, что и у тех, кто эту Конституцию не очень любит, есть основания ее защищать, потому что она больше, может быть, может дать нашим гражданам, чем то, что придет ей на смену.

С этой точки зрения я на себя взял бы обязательство защищать, Олег Германович, ту Конституцию, которая у нас есть в реальности, но и те некоторые идеалы, которыми мы руководствовались в начале 90-х гг. Ими сейчас все реже и реже руководствуются, но я про них помню.

Спасибо за внимание.

О. Г. Румянцев. Сейчас выступит Василий Николаевич Лихачев, участник Конституционного совещания, был вице-президентом Татарстана. Мы с ним немало творчески спорили в 1992–1993 гг. Сейчас он является профессором Института государства и права Российской академии наук.

В. Н. Лихачев. Уважаемый Олег Германович, уважаемые коллеги!

Начну со слов благодарности. Действительно, слова совершенно искренние, потому что такого рода разговоры надо как можно чаще включать в структуру, в содержание жизнедеятельности юридического сообщества Российской Федерации, потому что к будущему дорога все-таки идет из прошлого.

Когда Олег позвонил и пригласил участвовать в этом мероприятии, у меня, конечно, вначале эмоции пошли, потому что в 1992, 1993 гг. Татарстан многое что делал в политическом пространстве, вплоть до того, что уходили официально с совещания. В день голосования было (наверное, об этом мало кто зна-

ет) активное давление на президента Шаймиева с тем, чтобы он официально запретил проведение голосования в Республике. И мне, как вице-президенту, пришлось очень многое брать на себя.

Вышли из того кризиса. Я благодарен и Конституционной комиссии, и Конституционному совещанию за то, что учли региональную, очень непростую ситуацию, которая складывалась в 90-ые гг. в России. Принцип, о котором сегодня критически отзывался мой визави напротив, — принцип разграничения полномочий и предметов ведения — все-таки вошел в состав этого документа и сделал такую политическую и юридическую разрядку. И сегодня, действительно, Россия — это устойчивое образование.

Я входил в этот процесс с точки зрения конституционного, государственного права, но сегодня я хотел бы сказать о другой стезе, по которой судьба пошла. В течение нескольких лет я был представителем Российской Федерации при Европейском Союзе и сейчас пытаюсь вспомнить критические дискуссии с представителями 27 стран и те дискуссии, которые носили позитивный характер, в том числе и в отношении действующей Конституции Российской Федерации 1993 г.

И в беседах с Хавьером Соланой, Романом Проди и другими авторитетами европейской интеграции тема российской правовой системы, естественно, поднималась. Поднималась и оценка действующей Конституции, и она носила позитивный характер. Это дорого стоит.

Второй очень важный момент, на котором я хочу заострить ваше внимание: на вопросе о том, что Конституция Российской Федерации с точки зрения правового регулирования международных отношений, с точки зрения очень серьезных и разрушительных трендов, трендов вулканизации, которые мы сегодня наблюдаем в международных отношениях, является одним из важнейших факторов, который работает на стабильность мира, сообщества. Это однозначно!

В последнее время, в связи с переходом с работы в ЦИК России в Академию наук, я закончил очень большую работу, два печатных листа написал, и сравнил содержание нашей Конституции, ее, в частности, международно-правовое, дипломатическое наполнение, с рядом документов российских и международных, в частности, с концепцией внешней политики, которую Владимир Владимирович Путин подписал в конце 2017 г. Сделал сравнение с концепцией, доктриной приоритетов, с которой мы вышли на 73 сессию Генеральной Ассамблеи Объединенных Наций, и сравнил с официальной повесткой этой сессии Генеральной Ассамблеи.

Взаимосвязь, многоформатность позитивного свойства (и это идет от основного закона Российской Федерации) обозначаются и проявляются. И это очень важно.

Триада вещей. Олег начал свое выступление с указания на то, что была небольшая дискуссия, но она была в отношении преамбулы, где говорится о том, что Российская Федерация уважает принципы суверенитета, это равноправие

и самоопределение народов. Преамбула идет от имени многонационального народа. И самая важная, с моей точки зрения, позиция, что Россия — это часть современного мирового сообщества. Первое, идеология.

Второй очень важный момент. Если сравнивать тексты, в том числе и текст американской Конституции, и посмотреть, как там присутствует международное право, хочу сказать, что наша действующая Конституция (и это ее плюс) дает настолько актуальное, правильное, позитивное прочтение норм международного права, которое позволяет Российской Федерации, с моей точки зрения (это субъективная точка зрения, может быть), назвать международно-правовой личностью. Международно-правовая личность!

Те общепринятые нормы, принципы, которые указаны в тексте Конституции, это говорит о позитиве.

Третий очень важный момент, который авторы Конституции сделали и довели, с моей точки зрения, до определенного оптимума, это обозначение механизма принятия и проведения в жизнь внешнеполитических решений.

Поэтому, принимая во внимание вот эту триаду, последующее развитие конституционных положений во многих договорах, соглашениях, декларациях с участием Российской Федерации, я не могу не сделать вывод о позитивности и о перспективности дальнейшего действия в XXI в. вот этих, по крайней мере, положений.

Да, совершенствоваться надо. Но я согласен с теми коллегами, которые предлагали, что сегодня акцент надо делать на правоприменении, на новом прочтении. И, идя, мне кажется, этим путем, мы действительно создадим очень мощное, авторитетное, имиджевое, с достаточно высоким уровнем аксиологичности, правовое пространство Российской Федерации. И это задача не только для России, но и для международного сообщества, частью которого мы являемся.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо, Василий Николаевич. Прекрасное выступление.

Коллеги, если кто-то будет готов предоставить для «Конституционного вестника» свои тезисы, то, пожалуйста, присылайте на электронную почту. Конечно, некоторым не удалось высказаться в полной мере, поэтому ваши тезисы мы будем ждать.

Сейчас выступит Владимир Борисович Исаков, член Конституционной комиссии, народный депутат Российской Федерации, был в начале деятельности Верховного Совета Председателем его нижней палаты — Совета Республики, ныне профессор Высшей школы экономики.

В. Б. Исаков. Уважаемые коллеги!

Жизнь так распорядилась, что я активно участвовал в конституционном процессе 1990–1993 гг., был избран членом Конституционной комиссии, участвовал в обсуждении проектов Конституции, выезжал в регионы Российской

Федерации. Вместе с Р. Г. Абдулатиповым выступил инициатором разработки федеративного договора.

Могу констатировать, что при всем разнообразии мнений, а порой и острых противоречий по проектам Конституции, в тот период существовало общее убеждение, что принятие новой Конституции — необходимый этап обновления общества и государства, который позволит освободиться от ошибок прошлого, развязать накопившиеся противоречия, приступить к созданию нового, свободного и справедливого общества.

С того времени прошло ни много, ни мало — 25 лет, четверть века! Это достаточный срок для того, чтобы взглянуть на результаты, оценить последствия, посмотреть, что из задуманного осуществилось, а где мы ушли в сторону от намеченных целей.

Руки и язык чешутся пройти по всем 137 статьям Конституции и 9 статьям Приложения — проанализировать, как сработала та или иная статья за эти годы, оправдала надежды или опровергла их. Но это, конечно, не для пятиминутного выступления. Дарю идею нашим конституционалистам, у которых, может быть, хватит сил и терпения провести такую работу.

В своем выступлении я хотел бы остановиться всего на трех проблемах действующей Конституции.

Первая: соотношение единоличной власти и коллективного руководства.

Большинство из присутствующих, безусловно, помнят активную кампанию, развязанную в 90-х гг. в негосударственных СМИ против так называемого «коллективного руководства»: «богадельня», «дом престарелых», «ничего не понимают», «ничем не управляют» и даже «выжившие из ума кремлевские старцы».

В немалой степени эта кампания основывалась на уверенности, что в условиях доминирования прозападных настроений в СМИ президентом России будет избран, несомненно, «демократ», который станет «локомотивом демократических реформ».

Сегодня мы имеем возможность оценить, насколько оправдались эти надежды. Промолчу насчет «демократа» и «локомотива демократических реформ». Здесь, я думаю, некоторых наших коллег постигло глубокое разочарование. Очевидно, что концентрация власти в одних руках, еще более расширенная текущим законодательством, не прибавила стране ни стабильности, ни динамизма, ни демократии. Ошибок и субъективизма, особенно в сфере кадровой политики, стало не меньше, а значительно больше. Обойдусь без примеров, они у всех на слуху. Даже активные сторонники президентской власти сегодня пожимают плечами и считают такую концентрацию власти избыточной. Верхняя палуба государственного корабля оказалась перегруженной полномочиями и недогруженной ответственностью, что грозит в очередной раз перевернуть корабль кверху килем.

В этой связи очевидно, что возвращение некоторых форм коллективного руководства, уравнивающих единоличную власть, и развитие института

политической ответственности первого лица — одна из ключевых задач будущей конституционной реформы.

Второе: избирательная система.

Одним из бесспорных достижений демократических реформ 90-х годов было упразднение фиктивных советских выборов, приближение их к демократическим стандартам. Тогда казалось, что и партийный, и административный ресурс будет устранен из выборов навсегда. Но прошло совсем немного времени, и он успешно восстановился. Лично у меня стоит перед глазами телевизионная картинка: 8 или 10 губернаторов стоят рядом и президент Б. Н. Ельцин награждает их орденами за «успешное проведение президентских выборов». А в конце сурово предупреждает остальных, что те, которые не показали у себя в регионах нужных результатов, «почувствуют на себе тяжелую руку президента».

Представьте себе на минуту, что с подобным заявлением выступил бы, например, Михаил Сергеевич Горбачев. Да от него бы мокрого места не осталось: общественность и СМИ в то время разорвали бы его авторитет на мелкие клочки.

Мы привыкли, как к некоей неизбежности, к «демократии по-российски» или, как ее некоторое время назад называли, «суверенной демократии». К тому, что вскоре после голосования появляются сообщения о многочисленных фальсификациях, причем не голосовные, а с фактами, с цифрами, с фотографиями фальсифицированных бюллетеней. И что? И ничего. Прокуратура не реагирует, суды в исках отказывают. Редким исключением стал случай, когда даму, председателя избирательной комиссии, все же привлекли к уголовной ответственности. Но та умудрилась прямо перед телекамерами затолкать в ящик целую пачку бюллетеней. Это показали по телевидению, и власть была вынуждена как-то реагировать, сделала крохотный шаг к демократии и законности. А в остальном поддерживается прежний, обкатанный еще с советских времен консенсус: «Вы обеспечиваете нам нужный процент на выборах, а мы закрываем глаза на беззакония, которые вы творите в своих регионах».

В частных разговорах высокие должностные лица иногда признают, что да, проблема существует, но объясняют ее так: «Нельзя же в самом деле отпустить выборы на самотек, ни в одной стране этого нет», «народ не готов, изберет экстремистов и психически больных». На это я отвечаю: «Посмотрите на нынешнее Федеральное Собрание, сформированное, в значительной степени, по указке кремлевских и местных чиновников. Неужели вы полагаете, что народ, если ему не мешать, изберет хуже?»

Третья проблема: бюджетный процесс. Во всех странах, которые мы называем демократическими, это мощнейший рычаг влияния законодательной власти на власть исполнительную. А как обстоит дело в России? По-моему, никак. За многие годы я не припомню ни одного случая, чтобы парламент ограничил Правительство и тем более Президента в каких-то бюджетных инициативах. Все пожелания и затеи утверждаются беспрекословно.

У нас утвердилась неприемлемая практика, когда доходы бюджета искусственно занижаются. В результате Правительство получает в свои руки, по существу, второй бюджет, которым затем бесконтрольно распоряжается.

Каждый год в сентябре мы становимся свидетелями спектакля под названием «Обсуждение и утверждение федерального бюджета». Телевидение показывает, как бюджет вносится в Государственную Думу. В последние годы он невероятно распух и выглядит вместе с приложениями как пресловутая коробка из-под ксерокса. Прочитать его от корки до корки немыслимо. Эксперты глубокомысленно обсуждают, какие статьи расходов выросли, какие — сократились и стал ли бюджет более «социальным». Перед телекамерами разыгрывается «борьба нанайских мальчиков», и бюджет, в конечном счете, утверждают. Уф-ф-ф! Ну, слава Богу, страна будет жить с бюджетом!

Позвольте спросить: кто-нибудь помнит, чтобы по телевидению так же подробно показали хотя бы один отчет об исполнении бюджета? Чтобы Правительство перед телекамерами объяснило, как оно исполнило федеральный бюджет? Какие статьи были недофинансированы и по каким причинам? Какие средства пошли на цели, не предусмотренные бюджетом? Какие — были элементарно украдены и кто понес за это ответственность? В отличие от утверждения бюджета, отчет о его исполнении проходит в прессе даже не вторым, а третьим планом, проскакивает незаметной серой мышкой, никаких дискуссий не вызывает.

Приведу удивительный, с моей точки зрения, пример. С 1993 по 1998 г. отчеты об исполнении федерального бюджета вообще не утверждались. В 1996 г. Дума набралась смелости и вернула отчет об исполнении бюджета в Правительство на доработку. Результат был таков. Виктор Степанович Черномырдин, который тогда возглавлял Правительство, обиделся и сказал: больше никаких отчетов я в эту Думу не понесу. И не вносил. Государственная Дума даже приняла специальный федеральный закон, обязывающий Правительство вносить отчеты об исполнении бюджета. Напрасно. Президент подписал этот закон, и он вступил в силу, но остался не исполненным. Т. е. между Правительством и Государственной Думой началась такая своеобразная игра в кошки-мышки. Президенту было бы достаточно поднять телефонную трубку, чтобы прекратить эту игру, но он этого не сделал.

Собираясь на заседание клуба, я на всякий случай перепроверил по базе данных: федеральных законов об исполнении бюджета с 1993 по 1998 г. в ней нет! Первый федеральный закон об исполнении бюджета был принят в 2001 г. уже при новом Президенте.

Вот вам три примера, когда, принимая Конституцию, думали и надеялись на одно, а получили в итоге совсем другое.

Вместе с тем я присоединяюсь к тем, кто полагает, что запускать новый конституционный процесс сейчас, в сложившихся внутренних и внешних условиях, несвоевременно и опасно.

Несколько ранее в нашей дискуссии были приведены цифры о том, что российское общество якобы настроено на принятие новой Конституции. Я отношусь к этим цифрам критически, но ничего удивительного в них не вижу. Дело в том, что СМИ целенаправленно канализируют общественное недовольство в этом направлении. Кто виноват в низких темпах экономического развития? Конституция! Почему в богатейшей стране столь низок уровень жизни? Конечно же, Конституция виновата! Почему в стране не работают демократические институты? Ясен пень, все дело в ней, в Конституции! Ведь ответить и возразить она не может.

Я мысленно переношу нынешнюю политтусовку в декорации конституционного процесса и спрашиваю себя: а куда она двинется, куда ее понесет? И не придется ли опять, как в 1993 г., заканчивать конституционные дебаты под танковые выстрелы?

Мне могут возразить: да не волнуйтесь вы, Владимир Борисович, не пугайте народ, ничего страшного не случится. Куда режиссер скажет, туда эта тусовка и двинется.

Да, скорее всего, так и случится: куда скажут, туда ее и понесет.

И это нам надо?

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо, Владимир Борисович, за глубокое и содержательное выступление.

Я бы попросил сейчас выступить Николая Трофимовича Ведерникова, судью Конституционного Суда в отставке, до назначения судьей КС бывшего членом и Конституционной комиссии, и Верховного Совета РСФСР.

Прошу Вас, Николай Трофимович.

Н. Т. Ведерников. Спасибо, Олег Германович.

Уважаемые коллеги!

Здесь уже достаточно много говорилось и вносилось предложений о совершенствовании Конституции, от радикальных до точечных изменений. Я бы хотел обратить ваше внимание, что единственным органом, который имеет право по действующей Конституции давать толкования положений Конституции, является Конституционный Суд Российской Федерации.

Валерий Дмитриевич в своей статье, о которой мы сегодня довольно часто говорим, предлагает и дальше развивать правовой потенциал нашего основного закона, в том числе и путем толкования.

Совершенно правильное предложение, но я хотел бы обратить ваше внимание на то, что субъекты, которые могут обращаться в Конституционный Суд за толкованием Конституции, их число очень ограничено. Там Президент у нас называется, палаты Федерального Собрания, Правительство Российской Федерации и законодательные органы субъектов Федерации. Все!

Встает вопрос: кто из этих субъектов инициирует вопрос перед Конституционным Судом о толковании того или иного положения Конституции. Во вся-

ком случае, вопрос о толковании Конституции, будучи специальным предметом рассмотрения Конституционным Судом, был всего лишь несколько раз, в самый начальный период. В дальнейшем какие-то толкования Конституционный Суд дает, но рассматривая конкретные дела, не связанные с толкованием Конституции, как бы попутно он дает какие-то толкования, но такие, я бы сказал, точечные толкования.

Но даже и этот способ развития, выявления потенциала Конституции, ее модернизации дальнейшей в последнее время становится весьма проблематичным. Дело в том, что наш, так сказать, славный парламент внес очередные поправки в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде...», где, в частности, одной из поправок он снял с Президента обязанность вносить кандидатуру судьи Конституционного Суда после ухода, как правило, в отставку или по каким-то другим причинам, на освобождающееся, как говорится, место в Конституционном Суде.

И Президент, видимо, охотно воспользовался этой поправкой и не вносит новой кандидатуры. Хотел бы обратить ваше внимание, дословно первая строчка статьи 125 Конституции гласит: «Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей». На сегодняшний день в составе Конституционного Суда 15 судей. В 2020 году должны по возрасту уйти в отставку еще трое судей. Если это случится, то все наши пожелания даже таким образом модернизировать нашу Конституцию через толкования Конституционного Суда, как и само существование Конституционного Суда, станут весьма проблематичными.

Я бы хотел это довести до сведения всех присутствующих и подумать о том, что мы можем в этом плане сделать, чтобы все-таки этого не случилось. И тогда получается, что все наши умные разговоры с вами, в том числе и на сегодняшнем собрании, о судьбах отечественного конституционализма, все милые душе российского демократа пожелания останутся прекраснодушной маниловщиной.

Так что я считаю, вполне реальная угроза по поводу существования Конституционного Суда практически есть. И я бы, обращая внимание всех присутствующих, хотел бы выслушать какие-то соображения о том, что мы можем предпринять, чтобы сие не случилось, не стало фактом нашей российской действительности.

Вот об этом я бы хотел вас оповестить. И на этом, Олег Германович, я могу закончить. Всего вам доброго!

О. Г. Румянцев. Огромное спасибо, Николай Трофимович.

Ваше выступление про Конституционный Суд, про судьбу судебной власти возвращает меня к той маленькой интермедии, которая была со стороны коллеги Лекаревой. Я хотел бы, чтобы свою реплику сказала Алиса Александровна Лобанова из Фонда «Стратегия будущего». Я предполагаю, что после сегодняшнего нашего заседания завтра в СМИ появят-

ся информация, в том числе по прозвучавшему информационному поводу, чтобы был профессиональный праздник — «День судей» в Российской Федерации.

Дорогая Алиса Александровна, прошу Вас, Ваша реплика.

А. А. Лобанова. Добрый день еще раз, уважаемые дамы и господа!

Хотелось бы немножко обратить ваше внимание на такую затронутую нами сегодня тему, на мое предложение — сделать официальный день, «День судьи». Даже у нас возникли некоторые дебаты на тему того, что у нас есть «День сотрудников суда», есть «День юриста», но, тем не менее, нет «Дня судьи».

Мы даже здесь написали целый список, что есть «День прокуратуры», есть другие памятные дни. И очень странно, что такая уважаемая профессия, я бы даже сказала, что призвание, настолько важная для нашей страны, не является официальным днем, праздником, который бы мотивировал нашу молодежь для того, чтобы идти в эту профессию и защищать наши права.

О. Г. Румянцев. Коллеги, давайте примем консенсусом, что мы рекомендуем директивным органам рассмотреть такую возможность. Это действительно важная инициатива.

(Аплодисменты).

Я сейчас хотел бы предоставить слово коллеге Киму Александру Николаевичу, председателю Конституционного суда Республики Саха (Якутия) для продолжения судейской темы.

А. Н. Ким. Уважаемые коллеги!

Я уже испугался, что на заседании Конституционного клуба нужно иметь только московскую прописку, чтобы выступать, но оказалось, что это не так.

(Аплодисменты).

Я хотел бы поздравить всех присутствующих с наступающим 25-летием Конституции Российской Федерации, потому что это наш основной закон, который нам дает многие права, в том числе и свободно мыслить, размышлять и говорить то, о чем мы думаем.

Во-первых, я хотел бы отметить, что я представляю Якутию, которая в царские времена была тюрьмой без решеток, а благодаря Конституции РСФСР, 100-летие которой мы отмечаем, Якутия стала Якутской автономной Советской Социалистической Республикой. Благодаря Конституции Российской Федерации мы развиваемся как Республика Саха (Якутия).

Говоря о конструкции нашей жизни, я бы хотел отметить, что на самом деле при реализации основного закона мы должны исходить из концептуальных вещей. У нас с 2000 г. бытует мнение, что в России должно быть единое правовое пространство, т. е. все должно причисляться в соответствии с федеральным законодательством.

Но мы же все юристы, понимаем, что внутри федерального законодательства огромный пласт коллизий и противоречий. На самом деле было бы верно сказать, чтобы мы строили единое конституционное пространство, когда бы

какой-либо нормативный акт не возобладали над конституционным положением, как это у нас происходит сейчас.

Следующее. Я бы хотел отметить то, что вчера на конференции, которая проходила в Российской академии госслужбы, была высказана идея о необходимости федерального конституционного закона об Администрации Президента. Наверное, это правильно, потому что нужно в какой-то мере указывать, кто же на самом деле правит балом, кто кого вызывает, может быть, спикера Госдумы или спикера Совета Федерации на ковер, поправляет его, и он, уже вразумленный, идет работать.

Я бы хотел отметить, что на самом деле то, о чем я сказал, кроется в том, что у нас есть такой институт, как институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. Я не знаю, он конституционно у нас никак не оговорен, но обладает определенными властными функциями, которые должны согласовываться с губернатором. В другом случае это может плохо кончиться. Возникает вопрос, действительно ли у нас есть триумвират власти? Действительно ли наличествует реальная законодательная, судебная, конституционная ветвь власти?

Следующий момент. Мы, вообще, забыли, что такое федеративные отношения. Об этом мы говорим очень редко и несмело. А на самом деле, с чего все начиналось? Начиналось все, будем говорить, с Декларации о государственном суверенитете РСФСР, который дал движение всему. Началось с того, чтобы укрепить скрепы нашего федеративного государства, был подписан Федеративный договор от 31 марта 1992 г., который дал нам основания для того, чтобы была принята Конституция Российской Федерации.

И я думаю, что мы должны беречь единство нашей страны, но в то же время мы должны федеративное устройство совершенствовать. Сегодня у нас случилось так, что мы расслоение видим не только в том, что у нас есть олигархи и бедные слои населения. Мы видим расслоение и среди чиновников, когда их разделили на федералов, регионалов и муниципалов, а на самом деле все мы выполняем важные функции для того, чтобы сделать Россию сильнее и крепче, для того, чтобы у нас работал закон.

И последний момент, на что бы я хотел обратить ваше внимание. Отошлю вас к такому понятию, как компаративистика. Это сравнительное правоведение, когда мы, сравнивая, должны извлечь самое лучшее, как женщина, когда она выбирает сумку, сравнивает цены, разные фирмы.

На одном из совещаний по коррупции я говорил о том, что виной всей коррупции в стране является женщина, потому что она очень много хочет и это заставляет мужчину думать день и ночь о том, как же это все исполнить.

Сегодня мы должны понимать, что реализацией Конституции в будущем будет заниматься наша молодежь. Но все ли мы понимаем, что сегодня наша жизнь резко переходит из реальной плоскости в виртуальную плоскость? Мы вообще не интересны нашей молодежи со своими, будем говорить, правильными понятиями. Почему это происходит?

Правильно Эбзеев сказал относительно того, что мы должны людей конституционно просвещать. Я на съезде юристов России говорил о необходимости того, что аттестат зрелости нельзя вручать только по оценкам: физика и химия. А надо выдавать аттестат по оценке знаний российского законодательства, тогда это будут настоящие граждане. Поэтому я бы хотел, чтобы мы усилили всеми способами конституционное просвещение наших граждан, тогда действительно отношение к Конституции будет рабочее, что это действительно реальный документ, а не определенная библия, просто лежащая на столе, нам помогающая с помощью бога.

Спасибо за внимание.

О. Г. Румянцев. Разрешите задать короткий вопрос и получить короткий ответ, если можно.

Если точечные изменения рассматривать в Конституцию, нуждается ли 72 статья «о совместном ведении Федерации и ее субъектов» в точечном изменении? Как Вы считаете?

А. Н. Ким. Здесь я, может быть, с юмором отвечу. Ваше внимание привлек бы к федеральному закону 184, где говорится об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти в субъектах Российской Федерации. Об общих принципах, как это указано в Конституции. А у нас что? У нас хотят все прописать, от «а» до «я», что можно, а что нельзя.

И, вообще, я бы хотел сегодня обратить внимание уважаемых наших ученых, на основе чьих трудов мы все учимся и формируем свое мировоззрение, а насколько сегодня региональное законодательство и наличие парламентов субъектов необходимо, с точки зрения реальной правды? Они лишь как раз приводят в соответствие региональное законодательство с федеральным законодательством, без учета каких-либо дифференциаций между субъектами. А они наличествуют, хотим мы этого или не хотим. Они наличествуют! Территориальные, природно-климатические и так далее.

Но есть очень много вопросов, когда мы своих граждан просто принуждаем к незаконным действиям. Очень правильно сказали сегодня: а правильно ли живет тот человек, который соблюдает законы, или правильно ли живет человек, который нагловат и всеми способами идет вперед?

Мы говорим про малочисленные, коренные народы Севера, но при этом все время говорим о том, что рыбу ловить нельзя, потому что есть лицензирование, квотирование и так далее. А как этому человеку выживать? Это же традиционный образ жизни. Но наши федеральные законы делают все возможное, чтобы вот эту традиционную отрасль придушить.

А на самом деле на Севере живут те мужественные люди, благодаря которым Арктика, Север являются российскими. И мы говорим о том, что мы там живем и защищаем интересы России на самом деле при тех глобальных изменениях и вызовах.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Спасибо, Александр Николаевич. Очень интересное выступление.

Прошу сейчас высказаться двум профессорам. Сначала Царёву Алексею Юрьевичу, члену Конституционной комиссии Российской Федерации. А затем профессору Юрию Александровичу Тихомирову.

Алексей Юрьевич, пожалуйста.

А. Ю. Царёв. В обсуждаемой нами статье содержится немало критики в отношении того, что мы сегодня имеем в России. Многое сказано правильно, но опять же в нашем традиционном жанре: если что-то и есть хорошее, так это мы — Конституционный Суд.

Цитирую: Конституционный Суд «видит свой вклад в последовательной защите социально-экономических прав граждан» и его правовые позиции «имеют важное значение для формирования отечественной доктрины социальных прав», и он «каждый раз ищет разумный баланс...» и так далее.

А что касается разложения института власти, то, видимо, это не про нас. И хотя в статье говорится о разложении институтов власти в связи с коррупцией, признаем, что разложение института власти может происходить и по другим причинам. Например, когда государственный орган принимает решение не по закону, а в зависимости от конъюнктуры, в том числе в угоду кому-то, объясняя это тем, что он «адаптирует» текст закона «к меняющимся социально-правовым реалиям», при этом иногда меняя свои решения на прямо-прямо противоположные.

Самым известным казусом, проявившимся в изменении Конституционным Судом своей правовой позиции, является его известное решение по способу избрания губернаторов. Менее известен другой казус. В 1996 г. Конституционный Суд по запросу, в том числе Президента, рассмотрел дело о соответствии Конституции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым выборы в органы местного самоуправления должны были состояться не позднее чем через 16 месяцев со дня вступления в силу этого закона. По мнению Президента, решение о сроках таких выборов относится к полномочиям органов местного самоуправления, в связи с чем определение их в федеральном законе противоречит четырем статьям Конституции.

Конституционный Суд постановил, что оспариваемое положение закона рассчитано на переходный период становления системы местного самоуправления. Но после завершения формирования этой системы федеральные органы уже не вправе своим решением устанавливать временные рамки проведения последующих выборов.

Однако позднее федеральным законом были установлены так называемые единые дни голосования, что явно противоречило окончательному решению Конституционного Суда. Понятно, что последний не может принимать к рассмотрению дела по своей инициативе. Однако в его послании Федеральному Собранию мог бы прозвучать вопрос: «Что же вы, уважаемые законодатели,

растаптываете решение Конституционного Суда, а заодно и его авторитет?» Заметим, что в период между названными решениями социально-правовые реалии никак не изменились. Правда, изменилось то лицо, которое занимало должность Президента.

В начале 2018 г. Конституционный Суд уклонился от своей прямой обязанности — не рассмотрел жалобу гражданина Навального на нарушение его конституционного права баллотироваться на должность Президента России и не проверил так называемую конституционность примененного в конкретном деле закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»

Не стоял Конституционный Суд и на охране текста Конституции, когда по запросу того, кто не понял, что поправки к ней принимаются в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, ввел в конституционную практику новый вид закона, который не предусмотрен в Конституции. Судейских полномочий Суду показалось мало. И он пошел по пути правотворчества, кстати, благодаря некоторым ученым. Однако при этом правотворчестве над буквой Конституции часто берет вверх ее дух. И об этом сказано тоже в статье.

Конституционный Суд увлекся не только правотворчеством, но и созданием или закреплением новых конституционных терминов. Один из них — «конституционность», которого вообще нет в русском языке, появился не по его, конечно, вине, но имеет место и в решениях Конституционного Суда, и в обсуждаемой статье.

А кто может сказать, что такое точечные изменения Конституции? До сих пор было известно только о точечных застройках в Москве. А что такое «конституционная идентичность», если идентичность — это свойство психики.

В заключение: если Конституционный Суд ставит дух Конституции выше ее буквы, то стоило ли вообще писать ее текст? Можно было оставить одно название, а потом Конституционный Суд выгонял бы из этой Конституции нужных духов.

О. Г. Румянцев. Алексей Юрьевич, блестяще! Просто блестящее выступление. Сравнивать «точечные изменения» с «точечными застройками» — это наглядный образ. Спасибо огромное. Я очень рад, что Алексей Юрьевич привел сегодня своих студентов на наше заседание. Здесь очень много профессуры, а вот со студентами пришел только профессор Царёв.

Юрий Александрович Тихомиров, один из руководителей Института сравнительного законодательства и правоповедения при Правительстве Российской Федерации. Давным-давно мы долго и плодотворно сотрудничали с ним как с экспертом Конституционной комиссии. Прошу Вас.

Ю. А. Тихомиров. Спасибо. Коллеги, посидев три часа на заседании, я представил себя не сидящим с вами, а бегающим по улице. Я подумал, ну что бы сказали мальчики и девочки, дяди и тети по поводу того, что мы обсуждаем.

Ну что произошло за 25 лет? Стала ли лучше жизнь? Устойчивее ли стала страна? Возрос ли ее международный авторитет? О-о-о, сказали бы эти люди, ответ дать очень сложно. Я, например, оценю только то, что происходит по уровню цен на хлеб, по стоимости коммунальных услуг и так далее. Это будет человеческое измерение. Но дело в том, что мы побудили людей иногда такой потребительской мерой мерить свое гражданское бытие.

Мне кажется, что мы в конституционном потоке слишком увлеклись целеполаганиями, это вообще душа нашего народа, который всегда ждет пришествия чего-то великого без особых затрат. Но социальная жизнь — это не волшебство. Здесь приходится работать, здесь нужно умело администрировать, нужно повышать свою квалификацию, нужно развивать науку, уметь, стиснув зубы, реагировать на ее предложения. Между тем сама Конституция дает повод для разных толкований. Наука юридическая, мне кажется, последние десятилетия оказалась очень послушной для власти и робеет ставить крупные вопросы. Я бы сказал, что сейчас нет претензий к составителям Конституции. Институт законодательства и я в том числе тоже участвовал в этом водовороте. И в этом водовороте непонятно было, где течение основное, где не основное, много выбрасывалось нас как щепок на какой-то берег.

Но сейчас картинка такова, что с точки зрения, скажем, международных позиций страны пункт 4 статьи 15 и тогда мог быть сделан гораздо более тщательно и основательно. Почему мы не посвятили всей внешней среде страны целую главу? Нам тогда казалось, очень полезной была реплика слева о компаративистике. Мы быстро склонили голову перед западными концепциями и сделали так, как было удобно кому-то, находясь на самых верхних этажах. Это пункт 4 статьи 15 сейчас побуждает наш бедный Конституционный Суд находить какие-то новые акценты. Юристы послушны, они тоже могут помочь в этом отношении.

Мы лихо приняли на вооружение концепт разделения властей. Коллеги, я хочу вас посмешить тем, что в советские годы я написал статью «Разделение властей или разделение труда» и получил какой-то приз от журнала «Советское государство и право». И тогда, и сейчас считаю, что эта концепция устарела, и не нужно считать, что она дает что-то выигрышное. Поэтому дело не в том, как боролись наши власти между собой (это происходит сейчас в меньшей степени), а в том, что проблема власти приобрела другой облик в глазах гражданского общества. Централизация, деконцентрация, децентрализация — вот это нас мало беспокоит. У нас сейчас только один аспект в организации власти действует. Какое тут разделение и между кем? У вас есть народовластие? У вас есть местное самоуправление по статье 12, которое вообще находится где-то на задворках? Мы приписываем его публичной власти, как сделал профессор Зорькин, и считаем, что оно независимо от власти. Мне один министр сказал (я помягче скажу), что чудачки писали статью 12. Но беда в том, коллеги, что на фоне такого отношения к институтам у нас реально действует другой ме-

ханизм принятия экономических, политических и социальных решений. Этот механизм часто не виден, но слишком всемогущ. У нас наука, отодвинутая в сторону, не может повлиять на качество и прогнозную ценность решений. У нас Минэкономразвития вбрасывает проекты, которые готовят молодые люди, доказывающие, что в принципе этому университету, эволюционному, с первых лет позволено делать все, что заблагорассудится.

Поэтому сейчас страна мечется, обратите внимание, мечутся власти, мечутся люди, и страна тоже не знает, что делать. Мы компенсируем свои трудные заботы каждого дня бесконечным нагромождением лозунгов и программно-директивных документов. Цифровизация, модернизация, инновация, информатизация. Еще «ц» найдете мне какое-нибудь новое? Но реальное управление социально-экономическими процессами потеряно, потому что науку мы сдвинули в сторону. Вот игрок на этой конституционной сцене. У нас примитивные прогнозы. Когда-то в 70-ые гг. того столетия Академии наук было поручено разрабатывать прогнозы, она делала их хорошо. Но потом конфликты власти, тщеславие тех, кто рвались к высоким «табуреткам», сбросили все это в сторону. Сейчас у нас реальное управление процессами по существу утеряно. Мы работаем с помощью документов, с помощью лозунгов, с помощью патологической отчетной кампании. У нас бесконечные КРП (кипай). Мы потеряли анализ того, каково реальное поведение людей на разных этажах этого здания. Мне кажется, что юридическая наука здесь виновата. Я не считаю, что здесь нужно хвалить творцов директивных документов и Конституции. Мы все в этом участвуем. Но юристы-ученые оказались слишком робкими и последние десятилетия квалифицируются на подготовке комментариев к закону. Мне кажется, что здесь возможны некоторые более решительные меры.

Ровно 80 лет назад в стране состоялось Всесоюзное совещание по юридической науке. Оно имело серьезное значение, оно сформировало правовую систему, по которой мы живем. Но догматики-юристы, коими мы все и являемся, до сегодняшнего дня так ведут образование по тем отраслям права, которые во многом изменились. И так строится законодательство, чаще скорее «по моему личному усмотрению». И картинка эта, мне кажется, очень грустная.

Где-то в начале 1960-х гг. было такое поспешное проведение юридического форума (по-моему, на кремлевской площадке), но настолько лихо началось, что лихо кончилось по существу с пожеланием встречаться еще.

Мое первое предложение. Не подумать ли нам над проведением нового всероссийского совещания по юридической науке, которое позволит юристам встроиться в общий контур социально-экономического прогнозирования? Я сторонник юридических прогнозов, а не шараханий в подготовке законов по указанию, по указке в силу того, что требует крик на улице или тоскующий человек.

Второе предложение. Институт законодательства (а я уже стал совсем худым от этого) 28 лет пытается доказать, что нужно принять закон о федерально-

правовых актах. Мне кажется, что сейчас, может быть, это покажется не очень актуальным, коллеги, но речь идет о том, чтобы подготовить (кто-то говорил, что федеральных конституционных законов не хватает) федеральный конституционный закон о российской правовой системе. Это вытекает из главы первой Конституции. Потому что правовая система до сегодняшнего дня устроена странным образом: то указ выше, то закон ниже, то директивное решение губернатора, то что-то еще. Это второе.

Третье предложение. Мне кажется, что нужно все-таки исполнительную власть поставить под строгий флаг закона. Исполнительная власть по-прежнему работает в режиме «чего изволите?» либо «что потребуется», либо «по моему собственному усмотрению». Вот патология усмотрения администрирования стала очень горькой. И мне думается, если дружно мы возьмемся за эту работу и посчитаем, что Конституция живет тогда, когда она является инструментом управления процессами и жизнью, это будет существенно.

Я бы тоже предложил какие-то коррективы. Кстати скажу, что в начале 2000 г. (тайны уже никакой тут нет) была создана кем-то (я уж не помню даже кем) группа из пяти человек: Явлинский, Кудрявцев, Бурлацкий, Мозолин, Тихомиров. Мы подготовили тогда 26 поправок к Конституции. Но с появлением новой легислатуры это все полетело в сторону. Дело не в поправках, они, конечно, возможны. Вопрос истолкования. Вопрос волевого желания. Коллеги, не нужно все время ссылаться на политическую волю. Есть воля всего общества, и она самая главная для Конституции.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Спасибо большое, Юрий Александрович. Ваше выступление реабилитирует многих представителей цеха. Оно было смелым, точным. Но я вспоминаю в отношении идеи закона о законах вот о чем. Когда 1 ноября 1991 г. на волне провала ГКЧП Съезд народных депутатов сначала делегировал Ельцину 900 голосами затребованное Правительством указное право и Сергей Михайлович Шахрай, здесь, к сожалению, отсутствующий, заверял, что у нас, у депутатского корпуса, останутся все рычаги контроля как у высшего органа государственной власти за указным нормотворчеством Президента. Потом, спустя год, мы уже не смогли вернуть это делегированное право — не дали! и очень многие говорили как раз о законе о законах. Но «воз и ныне там». Думали, что этот вопрос решит новая Конституция. Не дали ее принять в том виде, в каком хотел Съезд народных депутатов, Верховный Совет и Конституционная комиссия. Вот там истоки невозможности по сей день принять подобный федеральный закон, к огромному сожалению. Это, возможно, один из примеров отсутствия ограничения государства правом и конституционным строем.

Я с удовольствием предоставляю слово Андрею Леонидовичу Головину, руководителю депутатской группы «Смена» на Съезде народных депутатов Российской Федерации, давнему оппоненту Конституционной комиссии и проекта Конституции.

А.Л. Головин. Уважаемые коллеги, спустя 25 лет я как-то стал отчетливо понимать, что последнее, чем нам нужно было заниматься в начале 1990-х, это была разработка новой Конституции. Однако обществу нужны были перемены, и эти перемены с чьей-то легкой руки или даже в результате некой общественной кампании почему-то были связаны с разработкой и принятием новой Конституции. Как написал Валерий Дмитриевич, разговоры о том, что можно изменить структуру жизни с помощью одних лишь юридических решений, — это наивный идеализм. Вот такими наивными идеалистами мы и были.

Откликаясь на этот запрос, Съезд создал Конституционную комиссию, где действительно были собраны лучшие юристы страны. Был разработан проект новой Конституции. И дальше он был вынесен на обсуждение Верховного Совета. Обсуждение было достаточно бурным, очень много времени на это потребовалось. Главные споры возникли по поводу пятого раздела Конституции (что и не удивительно) о разделении компетенций государственных органов власти. Были очень жесткие споры, я был одним из оппонентов, и наша фракция была главным застрельщиком в отстаивании интересов представительной власти. В результате Верховный Совет большинство наших поправок принял. Олегу Германовичу тогда это не очень нравилось. Но я думаю, сейчас он согласится с тем, что проект получился лучше. И разумный вариант был разработан.

О. Г. Румянцев. Андрей Леонидович, ближе к теме «что делать», если можно.

А.Л. Головин. Я сейчас расскажу, что делать. Потом 21 сентября 1993 г. был государственный переворот, все это было опрокинуто. Как пишет Валерий Дмитриевич, это отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной власти и так далее. Собственно говоря, все те недостатки, о чем мы говорили тогда, все это проявилось в полном объеме.

Сегодня можно точно сказать, что эта так называемая демократия не работает. Прежде всего, не работает представительная власть, индекс доверия конкретно к представительной власти (а я считаю, что законодательная власть является первой властью) находится на очень низком уровне. Люди не верят в главный механизм демократический — механизм выборов. Здесь Владимир Исаков сказал, что некие художества появляются, манипуляции после выборов, фальсификации. Но на самом деле 95% того, что появляется в Интернете, это, конечно, фейки. Но дело не в этом. Дело в том, что, установи хоть самые прозрачные кабины, пересчитай сто раз, назначь тысячу всевозможных наблюдателей, — люди не верят вообще в этот механизм. Они точно знают, что власть выберет тех, кто им нужен.

И действительно, если мы смотрим на представительные органы власти, кого мы там видим? Народ-то, собственно говоря, мы не видим. Например, как могла сенатор Нарусова представлять интересы Тывы или актриса Мария Кожевникова? И так далее, и так далее. Когда в парламенте отец, сын, охранник, повар — это вещи, абсолютно непонятные избирателю. Грубо говоря, избиратели на это махнули рукой.

Нынешняя Конституция изобилует всевозможными правами, которые абсолютно нереализуемы. Ну, какое может быть право на труд, когда государство не является собственником? Когда есть частная собственность, как государство может гарантировать право на труд? Я понимаю, в советское время государство — собственник, оно может гарантировать это право — достойную оплату труда. Сейчас-то как? Заставить частного собственника какие-то социальные требования выдвигать? Ну, теоретически можно, а реально не реализуемо. Право на жилье и так далее. Все это декларации, которые невозможно реализовать.

Понятно, почему это произошло. Потому что Конституция писалась на основе европейского опыта и вообще на основе той моды, которая существовала в начале 90-х гг.

Валерий Дмитриевич отмечает, что достижения русской философии права не нашли вообще никакого отражения в юридической теории и практике. А Россия была всегда особенной. В России была идеократия. Всегда в России была власть идеи. Если в царской России это была известная триада: «Самодержавие. Православие. Народность» и реализаторы этой триады, идеи существовали в виде Православной церкви, которая существовала, начиная с самого маленького прихода, заканчивая синодом. В советское время фактически ту же самую роль носителя идеологии играла коммунистическая партия, тоже существовала, начиная от самых малых ячеек до Центрального Комитета. Сейчас у нас этого нет. Но я точно знаю о том, что мы сами от себя никуда не уйдем. Мы не можем жить без ответов на вопросы: зачем мы живем, для чего мы живем, ради чего все это.

Сейчас переходное время, сейчас можно вносить какие угодно — точечные, не точечные — изменения в Конституцию, все равно это все уйдет. Но я точно знаю, что когда изменится общественно-политический строй, вот тогда-то, наверное, будет написана та самая конституция, которая опирается на русский опыт, советский опыт. Вот это будет действительно народная конституция. Спасибо.

О. Г. Румянцев. Спасибо, Андрей Леонидович.

Коллеги, были заявлены адвокат Безруков, Иван Стариков, Владимир Подпригора. Если можно, чтобы вы уложились в три минуты. А затем из тех, кто не выступил, каждому дадим по минутке для того, чтобы сказать главное. И потом мы подводим итоги.

Прошу Вас, Игорь Александрович Безруков, член Конституционной комиссии, участник Конституционного совещания.

И. А. Безруков. Уважаемые коллеги, дамы и господа!

Сначала сложилось такое впечатление, что здесь мы пытаемся каким-то образом дать толкование той замечательной публикации Валерия Дмитриевича Зорькина, живого классика, которому потом все, что здесь прокомментировали, наверное, будет интересно прочитать.

Что касается Конституции, которая есть, которая планировалась, где-то в каких-то моментах отличались они, но, тем не менее, с таким же успехом и все другие конституции, которые оказались бы принятыми в 1993 или в каком-либо удобном году, с учетом нынешней ситуации, позволяют сделать вывод, что говорили бы мы все тоже одно и то же: о ее недостатках, о том, что она действует либо не действует.

Мне, честно говоря, все выступления понравились, за исключением тех, в которых говорилось о том, что Конституция в настоящее время не отвечает нынешним требованиям, нынешней власти и так далее. Нет, это власти нынешними реалиями не отвечают требованиям Конституции. Вот прежде всего об этом нужно говорить. Конституция — это что такое? Это скелет, выражаясь медицинским термином, и соответственно она фиксирует то, чего общество достигло. Да, в конце 1980-х гг., в начале 1990-х наша деятельность начиналась с того, чтобы прогнать к чертовой матери статью 6 Конституции СССР и соответствующую в Конституции РСФСР, чтобы эти коммунисты больше не правили нами. И это было. Это был лейтмотив. Все остальное, «права человека» — Конституция 1936 г. всегда нравилась, ее хвалили и так далее. Но тогда все шло, начиналось все хорошо. И еще такой лейтмотив был — наивный. Мы многого не знали, потому что какой у нас опыт после социализма? И мы придумали, что да, должно быть идеальное разделение властей, чего быть не может в идеале. Но в итоге сейчас нет никакого разделения властей. И поэтому установить праздник еще и судей? Вы меня извините. Это каких судей? У нас нет судебной системы, за исключением еще остатков Конституционного Суда, я бы где-то сказал. Все остальное — это чиновники в мантиях, которые, начиная с мировых судей, как правило, безграмотных, непонятно как туда попавших, вершат так называемое правосудие по указанию оперуполномоченных через прокуроров.

Поэтому здесь необходимо четко определиться не с изменениями Конституции, а с тем, что не сделано и что нужно сделать, и инициировать это именно через принятие законов. Должен быть контроль за законодателем. Должен быть контроль за судебной властью. Должен быть контроль за Президентом. И соответствующие правоохранительные органы должны выполнять, соблюдать и охранять что? Конституцию, а не власть. Соответственно законы должны быть для народа, а не об установлении новых штрафов и которые ухудшают положение граждан, что тоже противоречит соответствующей статье Конституции. И здесь работы много, законодательные инициаторы тоже есть. В этом плане надо, мне кажется, начинать действовать. Это будет более практично, чем теоретично. Спасибо.

О. Г. Румянцев. Слово имеет давний член Конституционного клуба Иван Валентинович Стариков, яркий человек, депутат Государственной Думы первого созыва, заместитель министра экономики России (1995–2000), член Совета Федерации (2001–2004), профессор Института экономики РАН.

И. В. Стариков. Спасибо, Олег Германович. Но перечисление титулов... Фридрих Великий сказал: «Титулы — декорация дураков». Поэтому можно было титулы опустить, а дать больше времени для выступления.

О. Г. Румянцев. Это для наших уважаемых стенографисток, понимаете, очень важно. Иначе они запутаются.

И. В. Стариков. Понял. Я хотел бы буквально пару комментариев сделать по поводу выступлений.

Первое. Вера Александровна, я Вас нежно и по-товарищески люблю по старой жизни, но репутация судебной системы... даже если 99% судей будут самыми честными, но когда наш коллега Лев Александрович Пономарев с сегодняшнего дня отбывает 25 суток, известнейший правозащитник, и мы здесь как конституционалисты не принимаем решения, а было бы неплохо вообще обратиться в адрес судебной системы, в Администрацию Президента с этим безобразием. Получается, рэпер Хаски, которого выпустили на следующий день, ценнее для страны, чем известнейший правозащитник, коллега и соратник Андрея Дмитриевича Сахарова.

Второе. Как экономист я с Борисом Сафаровичем согласен. Все равно практика наша жизненная. Я каждый день вожу детей из Истры в Дедовск. Получается 27 километров. На этих 27 километрах 14 камер «Стрелка». Каждая стоит три миллиона рублей. Видеофиксация наблюдения никакого отношения к безопасности движения не имеет. Это новый вид побора с граждан. Но они ведь не понимают, глупые люди, что камера стоит три миллиона, ее обслуживание. Сколько они соберут. А самое главное, они тормозят транспортный поток, установив смешные 40—50 километров, а там фуры идут, они вообще тормозят оборот грузов (а это оборот капитала в экономике) и наносят ущерб.

Поэтому я с Борисом Сафаровичем согласен. Ну, проведите парламентское расследование, разберитесь вообще, в чьих интересах? Кто покупает эти камеры? Кто их обслуживает и какой вред наносится стране.

Последнее, по муниципальному фильтру. Потренировался на себе, не на кошечках. Вот, пожалуйста, Ищенко. Есть решение Конституционного Суда: муниципальный фильтр вводился для того, чтобы не допустить до выборов кандидатов, пользующихся наименьшей поддержкой избирателей. Есть такое разъяснение. Послушайте, Ищенко выиграл эти выборы, и Кремль это знает. И население Приморья это знает. Конституционный Суд, если бы он действительно стоял на защите Конституции, немедленно бы потребовал либо регистрации Ищенко, либо отмены конституционного фильтра. А там знаете в чем дело, на себе тоже попробовал. Один депутат подписался сегодня за одного, а завтра за другого. Никакой ответственности не несет. Каждая подпись нотариально заверена. Но вы не можете спросить нотариуса: слушай, а он подписывался раньше за кого-нибудь? У него нотариальная тайна, он дорожит своей лицензией. И вы никак не застрахованы от злонамеренных действий

третьих лиц. Поэтому, уважаемые коллеги, конституционалисты, обратите на это внимание.

И последнее. Мой друг и сосед по даче Олег Митяев прекрасно сформулировал в одной из песен «Случайность — промысел судьбы». Промысел судьбы, в том числе и страны. Мы с вами — активное творческое меньшинство, которое во все времена ведет страны и нации к новым историческим рубежам. Пару месяцев назад генерал Черников, главный наш ГАИшник, прокатился на беспилотном «Яндекс-такси» по Москве, не в «Силиконовой долине». И сразу рассказывал, что ни разу не нарушил. Это говорит о том, что очень скоро огромное количество людей-таксистов окажутся без работы. Сеть «Перекресток» ввела уже пять магазинов без продавцов, а там 14 миллионов во всем сетевом ритейлере, самый мощный сектор национальной экономики. Мы идем к стремительному обезлюдиванию. Те деньги, которые получали таксисты и расходились всем, начнут концентрироваться очень небольшой группой людей, владельцев IT-технологий, программного продукта. Почему Apple сегодня превышает по капитализации все российские компании? С этим надо что-то делать. Вы мне скажете, да, безусловно, базовый доход введем, будем людям раздавать. Но человек не животное, поймите. И очень многие не согласятся, но их меньшинство будет. Не согласятся — они все равно хотят себя где-то реализовывать.

Поэтому вопрос: мы скоро перестанем дурачиться с освящением ракет и прочими вещами и вернемся на нормальный путь из архаики? Но если мы сейчас будем говорить о следующей Конституции, пожалуйста, должны учесть. И в этом смысле последняя работа Нассима Талеба «Рискуя собственной шкурой», а в данном случае шкурой человеческой цивилизации, и Россия могла бы здесь выступить. Мы должны определить главный тезис прогресса и экономического роста — преодоление социального неравенства. Если мы в новой Конституции заложим механизмы, которые позволили бы в рамках новых технологий, обезлюдивания, роботизации сегодня сбалансировать и преодолеть социальное неравенство, значит, Россия опередила бы в мировом соревновании конституционалистов.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Спасибо, прекрасное выступление!

С. Н. Бабурин. Олег Германович, прошу прощения, все было сказано хорошо, но нам одну вещь нельзя пропустить. Я могу с тем же Львом Пономаревым ругаться тысячу лет. Но я считаю, что мы должны здесь действительно консенсусом выразить наше неодобрение того, что не просто человека 77-ми лет осудили на 25 суток, а, извините, за что? За то, что он разместил репост в Интернете?

О. Г. Румянцев. Вы, что называется, с моего языка сорвали это предложение. Действительно, давайте сделаем это. Иван Валентинович, сформулируйте текст. Что Вы предлагаете?

И. В. Стариков. Сегодня у нас юбилейное заседание Конституционного клуба. Я предлагаю от имени Конституционного клуба направить обращение. Здесь присутствуют великолепные юристы, с мировыми именами, которые были членами Конституционного Суда. Сегодня подготовить обращение к Президенту Российской Федерации Владимиру Владимировичу Путину с требованием немедленно пересмотреть судебное решение и освободить Льва Александровича Пономарева.

С. Н. Бабурин. Не нарушайте Конституцию.

О. Г. Румянцев. Президент не может пересматривать решение суда. Вопрос о соразмерности.

И. В. Стариков. Я, может быть, неправильно сформулировал. Вы здесь лучше меня знаете.

О. Г. Румянцев. Сформулировать надо, но в целом выразить нашу тревогу.

С. Н. Бабурин. В связи с предстоящим Днем Конституции и со статьей 2, что права и свободы человека — это высшая ценность, все же вернуться к этой статье 2 и, выпустив Пономарева, проводить его с цветами.

О. Г. Румянцев. Хорошо, к привязке к 25-летию Конституции, это действительно хорошо. Инициатива, мне кажется, правильная.

Подводим черту. Член Конституционной комиссии Владимир Николаевич Подопригора. Прошу Вас.

В. Н. Подопригора. Спасибо. Я благодарен Ивану Валентиновичу, что он внес предложение в отношении Льва Пономарева. Если бы не сделал этого он, то мне бы пришлось это сделать вместо него. Действительно надо принимать такое решение.

Теперь к теме нашей встречи.

Четвертьвековой юбилей Конституции России — это знак того, что работа, сделанная теми, кто присутствует здесь, в этом зале, и теми, кто с нами здесь не присутствует, сделана хорошо.

Мое убеждение, что эта работа хорошая, основана на представлении права как целостной живой структуры, подобной живому организму. А живые системы обладают удивительной способностью принимать или отторгать искусственные образования или, как сейчас говорят, импланты. Безусловно, Конституция, которую мы приняли, это искусственное образование, правовой имплант, поскольку на протяжении трех предшествующих 1993 г. поколений россиян обычные для всего остального человечества институты — частной собственности, прав человека, самоуправления — подавлялись, и Конституция не могла быть другой. Нет обычая, нет органичной и устойчивой правовой конструкции. Но, несмотря на ущербный генезис, Конституция живет и развивается в сознании россиян.

Лучшее тому доказательство — прямое обращение к Конституции при возникновении правовых коллизий. Как нам известно, Конституционный Суд не сидит без работы, и граждане активно используют этот институт для возвращения отбившихся законодательных актов в конституционное русло.

Время от времени в профессиональных, а чаще в околопрофессиональных средах возникает конституционный дискурс, разделяющий его участников на апологетов и антагонистов Конституции. При этом антагонисты аргументированно разясняют, что исполненные в государственной практике несообразности в части разделения властей, системы сдержек и противовесов, самоуправления не устранить, не изменив саму Конституцию.

Я отношу себя к числу ревнителей Конституции не потому, что мне все нравится в ней, а потому, что придерживаюсь обычая «От корма кони не рыщут, от добра добра не ищут». В этом тезисе я поддерживаю госпожу Лекареву, действительно, не надо торопиться с изменениями.

Как человек, прошедший школу управления, от грузчика до руководителя аппарата Федерального Собрания, и много размышляющий на тему эффективности управления, основную причину управленческого сбоя я вижу в искажении сигнала и отсутствии возможности для самоорганизации или инициативы.

Творческое прочтение действующей Конституции (собственно, тема моего выступления так и называется «Творческое прочтение Конституции России») открывает практически неограниченные возможности для строительства самоорганизующихся систем с адаптивным контролем, где естественное искажение управляющего сигнала корректируется с помощью отрицательной обратной связи. Надо отметить, отрицательная обратная связь используется всеми живыми организмами — от клетки до экосистем — для поддержания гомеостаза.

В качестве примера (чтобы вы понимали, о чем я говорю) творческого прочтения я возьму статьи 9 и 96.

Статья девять.

Вчитаемся в первую часть: «Природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности народов». Я выбираю только ключевые положения этой статьи, которые касаются творческого осмысления. По смыслу — это прямое указание, что в основе жизни и деятельности народов лежит не труд, как мы привыкли рассуждать, потому что труду посвящена статья 37, где написано: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен». Так вот в основе жизни и деятельности народов лежат природные ресурсы. Это прямое указание Конституции.

А часть вторая этой же статьи 9 так же без обиняков разясняет, какую деятельность законодатель имел в виду: «Природные ресурсы могут находиться в частной и иных формах собственности». Управление долей своей собственности в природных ресурсах — это и есть основная деятельность гражданина Российской Федерации, предусмотренная Конституцией.

Почему в капиталистических странах, не строивших социализм, социализма оказалось больше, чем в России? Выходит, дело не в идеологических предпочтениях и капитализм может быть более социальным, если страна желает развиваться как Норвегия, например. В России, как мы знаем, развития

желают все, от уборщицы до министра, однако желания часто не совпадают с действиями.

Социальное неравенство в капитализме — свершившийся факт, и преодоление этого неравенства является краеугольным камнем в фундаменте социалистической и коммунистической модели мира. Однако теоретические построения социалистов и коммунистов, основанные на принципе «отобрать и поделить», неизбежно сталкиваются с проблемой, о которой нас предупреждал Карл Маркс: «Бюрократия имеет в своем обладании государство». С учетом этой прямой цитаты Маркса принцип «равных возможностей» справедливее принципа социализма, положенного в основу Конституции СССР в 1936 г. «От каждого по его способностям, каждому по труду». Поскольку оценка труда становится уделом бюрократии, к справедливости это имеет малое отношение. О какой справедливости можно говорить, если бюрократ оценивает твой труд?

По сути, современный российский капитализм имеет социалистические корни. Деловой успех в современной России напрямую связан с возможностью получить доступ к бюрократии. А через бюрократию — доступ к государственной собственности и природным ресурсам.

Однако обезличенная собственность всех — это такая же утопия, как и безусловная вера в справедливого бюрократа, честность которого удостоверяется только членством в правящей партии. Концентрация собственности в руках небольшого числа граждан и государства в лице бюрократии — это тупиковая ветвь развития, характерная не только для России. По мнению перуанского экономиста Эрнандо Де Сото, «Капитализм — не частный клуб и не дискриминационная система». С горечью следует констатировать, что российский капитализм — это частный клуб и дискриминационная система, что находится в прямом противоречии с Конституцией.

В свое время была предложена формула, которая обеспечивала права граждан на природные ресурсы. И речь здесь идет не о природной ренте, предложенной академиком Львовым. Сергей Беляев в нашей совместной с ним и Александром Агеевым работе «Капитализм для каждого» предложил более актуальный термин «рента на гражданство, в виде права ассоциированной собственности граждан на недра». Капитализация недр с участием всех граждан дает уникальную возможность исполнить конституционные положения и создать условия для процветания.

А уж человек, обладающий собственностью в части государства, безусловно, будет радеть за то, чтобы это государство процветало и богатело. И речь не идет об отъеме доходов у богатых или становлении социалистической эгалитарности, порождающей социальную апатию, иждивенчество и инфантильность. Ограничение дохода на капитал, основанный на природных ресурсах, открывает возможность предприимчивым людям, по-настоящему предприимчивым людям, активнее добиваться увеличения доходов от капитала через развитие технологий, а не эксплуатацию природы.

Российскому человеку важно, чтобы с ним поступали по справедливости. В справедливом обществе все люди должны обладать собственностью.

Капитализм и капиталистическое общество не столь примитивны, как это подавалось в идеологических догмах КПСС. Капиталистическое общество значительно трансформировалось, в том числе в отношении к собственности, к происхождению капитала и его фиксации. И то, что сейчас чилийское общество предъявляет требования к внукам Пиночета, говорит о том, что капитализм тоже умеет различать истоки собственности.

С учетом этих обстоятельств система расчетов граждан — государство нуждается в скорейшей трансформации через оформленные и зафиксированные отношения собственности на недра. Собственность — это капитал, который лежит в основе дохода. Большая часть граждан собственности лишены. В этих условиях обеспечить живой доход от капитала для всех граждан, в частности для тех, кто утратил работоспособность, невозможно. Выход здесь видится в том, чтобы беднейшие получили ценные бумаги или иные финансовые обязательства, которые бы гарантировали определенный доход независимо от способности гражданина к труду.

Капитализм для каждого — этот лозунг вполне уместен и, более того, конституционен.

Статья 96 определяет порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы. Он устанавливается федеральными законами.

Как видим, создатели Конституции оставили возможность изменения порядка выборов депутатов и сенаторов без ее изменения. По меньшей мере, трижды законодатель прибегал к изменению этого порядка, и мир не перевернулся. Мы знаем, что меняли число лет, меняли механизм выдвижения, механизм голосования и так далее.

Но с каждой переменной разрушалась слабая отрицательная связь, поддерживающая политический и социальный гомеостаз, свойственная мажоритарной системе. Дело дошло до того, что наиболее несдержанные участники политической дискуссии окрестили парламент «бешеным принтером». Надеюсь, мы осуждаем эти горячие головы, потому что знаем, тот, кто нажимает кнопки принтера, делает это в ясном сознании и в полном рассудке.

Как восстановить отрицательную обратную связь?

Можно вернуть мажоритарную систему, и в каких-то случайных округах будут выбраны депутаты, для которых связь с избирателями и следование их наказам будет делом чести и доблести. Но с учетом концентрации капитала в руках узкого круга лиц надеяться на это решительно невозможно.

Вы верите в то, что в какой-то момент сытые олигархи потеряют интерес к политической жизни, сосредоточатся на управлении яхтами и самолетами и оставят гражданам право самим управлять страной? Я не верю.

Поэтому предлагаю рассмотреть самоорганизующуюся систему представительной демократии на случайной основе, или случайную демократию.

Рандомный принцип лежит в основе прецедентной (англосаксонской) юридической доктрины. Россия относится к романо-германской, «континентальной» семье, где законы пишутся, а не вырастают из опыта жизни. Не буду утомлять вас оценками, противопоставляя доктрины друг другу. Да и чистых доктрин в мире никто не применяет. Право, предоставленное Конституционному Суду России, принимать решения, имеющие силу закона, — лишнее тому подтверждение.

Избрание парламента на рандомной, случайной основе, а не суда присяжных заседателей, как в англосаксонской доктрине, — это та новация, которая позволит восстановить отрицательную обратную связь, укрепить легитимность и обеспечить единство страны и государства. А если еще воспользоваться подсказкой природы и на принятие нового закона и внесение поправок в действующий закон выбирать каждый раз новый состав парламента с поименным указанием в тексте закона тех, кто его выпустил в жизнь, и последующим возвратом законодателей в обывденность, уверен, законы поменяют и дух, и букву. Станут плотью и кровью тех, кому в соответствии с Конституцией принадлежит власть!

Спасибо за внимание.

О. Г. Румянцев. Спасибо Владимиру Подопригоре за предложение такое неожиданное: капитализация недр через их социализацию. Я бы так сформулировал коротко то, о чем Вы говорили. Очень интересно. Кстати говоря, об этом давно рассуждаем, откуда взять средства на статью 7 Конституции.

Я обещал по минутке предоставить желающим выступить. Пожалуйста, Наталья Каплина, муниципальный депутат района Раменки.

Н. В. Каплина. Добрый вечер, коллеги. Год, работая муниципальным депутатом у себя в районе Раменки, я наблюдаю, что в настоящее время местное самоуправление — это фикция и имитация. Местное самоуправление в Москве сильно урезано 56-ым законом Москвы, который дает меньше полномочий, чем Федеральный закон 131-ФЗ, и существенно меньше, чем ратифицированная Россией Европейская хартия местного самоуправления. Мы, как можем, добиваемся существенного расширения полномочий в районных делах. Совет депутатов, по сути, должен стать проектным офисом, который бы согласовывал и контролировал все реализуемые проекты в районе, которые относятся к районным вопросам.

Необходимо создать действующую систему контроля исполнительной власти на районном уровне, т. е. управы района не должны ничего делать в районе без согласования с нами как с представителями жителей.

Необходимо существенное расширение полномочий в контроле за градостроительными решениями, благоустройством, капитальным ремонтом, за работу коммунальных служб, в сфере медицины, образования и в вопросах, касающихся объектов культурного районного наследия и установки памятников.

Необходимо обязательно вернуть в город свободу собраний и проведение референдумов. Я думаю, многие слышали, что сейчас в Москве есть практика, когда местных депутатов задерживают и привлекают к административной ответственности за то, что депутаты встречаются со своими избирателями где-нибудь во дворе дома и рассказывают какие-то нюансы. Например, в прошлом году у нас был пикет по поводу реновации. Александру Андрееву из Лефортова осудили за то, что она встречалась со своими жителями в районе.

Также необходимо вернуть местному самоуправлению права, которые даны 12 статьёй Конституции, и создать реально независимую от органов государственной власти систему местного самоуправления. Известно, что в других регионах России полномочия местного самоуправления значительно шире, чем в Москве и Питере. Господин Болдырев сегодня упомянул о том, что происходит сейчас в Кунцево по поводу судебных тяжб со строительной компанией ПИК. Это все случилось из-за того, что Правительство Москвы проектом планировки утвердило снос домов без согласия собственников этих домов. Московский городской суд и Верховный Суд в своих решениях указали, что в Москве полномочия органов местного самоуправления в градостроительной деятельности осуществляет Правительство Москвы. О чем мы говорим? Какое местное самоуправление? Какие муниципальные депутаты?

Также сейчас рассматривается законопроект о внесении изменений в Градостроительный кодекс, где планируют менять правила застройки и землепользования без каких-либо ограничений. Например, если напишут в ПДЗ, что в квартале района должна быть застройка не менее 20 этажей, то пятиэтажки в этом районе оказываются вне закона, и их можно сносить. В проекте написано, что решение принимает орган местного самоуправления. Но это, к сожалению, не про Москву и не про Питер. И поэтому мы занимаемся тем, чтобы у нас полномочия были расширены приблизительно так, как это сделано в других регионах России. Но сейчас это, к сожалению, не так.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Наталья Викторовна, спасибо огромное. Очень интересное выступление, завершающее нашу дискуссию.

И еще пусть Качанов скажет. Олег Юрьевич, если Вы сможете в нескольких тезисах сформулировать главный свой посыл, мы это сделаем постскриптумом. А после выступления Олега Юрьевича Качанова, члена Конституционной комиссии, народного депутата Российской Федерации, я вас приглашаю в Белый зал на второй этаж, там нас ждет вечерний чай. Олег, скажи пунктирно, пожалуйста.

О. Ю. Качанов. Уже получается постскриптум. Но я действительно очень коротко скажу. Так случилось, что предмет моего сообщения, которое планировал, он совпал фактически и был озвучен коллегой Владимиром Подоприморой. И сейчас я хочу поддержать его мысль в той части, когда он говорил о том, что существуют разные современные информационные технологии,

с помощью которых, не меняя Конституцию, можно формировать органы народной власти другим путем, непартийным путем. И этот путь — непартийный путь — рандомизированной выборки и создание, со статистической точки зрения, вполне представительных органов власти нашей общей генеральной совокупности как всего народа. Я думаю, что этот путь в будущем должен занять достойное место. А сейчас мы должны ему дать какой-то толчок, чтобы из общих рассуждений, из этих робких предположений все-таки это вылилось в какую-то, хотя бы в полутеоретическую, полупрактическую деятельность. Я готов присоединиться к мысли Владимира Николаевича Подопригоры про обсуждение темы по поводу рандомизированных выборов и формировать некие такие, хотя бы общие, теоретические посылы в этом направлении. Это очень интересная тема. Я, например, за это. И хотел бы, чтобы каким-то итогом было, например, создание небольшой рабочей группы по этой теме. Я готов присоединиться к этой рабочей группе.

О. Г. Румянцев. Уважаемые коллеги, поздравляю, мы сегодня провели важнейшее мероприятие.

Оно станет яркой страницей в продолжающемся марафоне событий, посвященных 25-летию Конституции. Здесь сидел коллега Андрей Клишас. Именно с его мероприятия в Совете Федерации началась череда праздничных мероприятий к знаковому юбилею Конституции. 26 ноября в Совете Федерации он первый провел конференцию, посвященную 25-летию Конституции. А завершается все 15 декабря перфомансом Конституции в Театральном центре Мейерхольда, где артисты просто будут читать текст Конституции. Можете себе представить!

И мы на нашем Клубе сегодня смогли обсудить вопросы в широком спектре, что называется, от геологии до идеологии.

Общее, что сегодня прозвучало, на мой взгляд: нам есть что обсуждать в смысле развития конституционного строя. Хотя Борис Сафарович и критиковал идею общественного договора, но у нас сегодня, прямо скажем, нужно восстанавливать общественный договор. Консенсус серьезно пошатнулся.

В декабре 1993 г. случилось принуждение к согласию, принуждение к общественному договору. Это принудительное согласие себя уже исчерпало. Нам нужен действительно добровольный ответственный общественный договор, осознанное воссоединение общества и власти, общества и государства в эффективную конституционную систему «Человек — общество — государство». Если об этом думать и ставить такую высокую задачу, то именно Конституция должна становиться инструментом оздоровления отношений в нашей системе.

Нет ничего страшного или подрывного в дискуссии, которая должна быть проведена и уже ведется на эту тему. Дискуссия по обсуждавшейся нами статье Зорькина идет, увы, слишком скрытно и кулуарно. А она должна быть только открытой и широкой, на уровне представительных органов власти и универ-

ситетов, потому что этого требует и стар, и млад (молодое поколение, здесь присутствующее), этого требует новая цифровая эпоха, эпоха и внутренних, и международных вызовов. Этого требует наша необходимость быть конкурентоспособными в открытом и закрытом мире, чтобы мы были привлекательны, чтобы мы были современны. Чтобы государство всецело защищало и поддерживало человека и общество, и наоборот. А для этого нам нужно, конечно, обсуждать — в каком обществе и государстве мы живем сейчас и будем жить завтра и послезавтра.

На мой взгляд, прозвучали важные оценки и предложения. Прежде всего, связанные с восстановлением парламентского и общественного контроля с помощью Конституции. Это как раз и может стать теми, объединяющими различные политические силы, точечными поправками, которые назрели. Столь же важными и актуальными являются и поправки в Конституцию, связанные с избирательной системой. Ведь она же никаким образом не зафиксирована в Конституции. Поэтому возникают и муниципальные фильтры, и запрет на избирательные блоки и другие искушения манипулировать волеизъявлением граждан. Чтобы эта тенденция не кончилась плохо, нужны упоминавшиеся точечные изменения.

Я с интересом выслушал Александра Николаевича Ким-Кимэна и думаю, что точечные поправки, направленные на совершенствование механизмов федерализма, также необходимы.

Муниципальный депутат Наталья Викторовна Каплина нам рассказала, что происходит с фиктивным местным самоуправлением. Конечно же, статьи 12 и 130–133 Конституции нуждаются в особом внимании и подходе, потому что именно на уровне местного самоуправления, территориального самоуправления в первую очередь и происходит превращение человека биологического в существо социальное. Это и решение насущных вопросов жизни, и социальный лифт. Нарботайте там необходимые социальные мускулы и потом уже двигайтесь по социальному лифту в иные сферы управления делами общества и государства. Но эта возможность сегодня провисает. Разграничения государственной власти и местного самоуправления не получилось, зато произошло отсечение местного самоуправления от нижнего уровня публичной власти. Отсюда и беззащитность перед органами власти субъектов РФ, и бесконтрольность в расходовании средств, и бессилие муниципальных советов, и подавление МСУ со стороны мафиозных структур и криминального бизнеса. Есть над чем поработать в смысле оздоровления.

У нас сегодня прозвучали две инициативы, прекрасные инициативы двух прекрасных дам в отношении дня судей в Российской Федерации. И действительно такого профессионального праздника нет. И хорошо, что мы это подержали.

И инициатива Ивана Старикова, поддержанная Сергеем Бабуриным и всеми вами, — обратиться к Президенту в связи с предстоящим Днем Конститу-

ции, обратить внимание на этот случай с нашим коллегой, бывшим народным депутатом Российской Федерации Львом Александровичем Пономаревым. Хотя мы с ним политически совсем разные, уж слишком он западник. И я, когда стоял во главе Социал-демократической партии, очень резко спорил с «Демократической Россией» во главе с Пономаревым. И, тем не менее, в этом конкретном случае мы должны быть, мне кажется, солидарны и обратить внимание на несоразмерность действий властей в отношении этого правозащитника. Что может иметь негативные последствия для атмосферы оздоровления отношений между обществом и государством, а не загонять ситуацию в тупик.

Напомню мысль, которую высказал давеча коллега Иван Стариков. Вот репер Хаски с какими-то мутными текстами — за него заступились деятели культуры. Давайте и мы обратим внимание на судьбу нашего коллеги.

Я тут написал Сергею Михайловичу Шахраю сообщение о нашем решительном несогласии с тем, что он не явился сюда к нам на заседание Конституционного клуба. Он, наверное, испугался реп-батла, который мы здесь могли бы устроить с ним. И мы не увидели сегодня Сергея Михайловича. Но, если серьезно, очень хотелось бы, конечно, его видеть, и надеюсь, что в следующий раз он появится и у нас будет возможность подискутировать с ним не только у Соловьева, но и на заседании нашего Конституционного клуба.

Будем завершать.

С. Н. Бабурин. Олег Германович, только перед этим надо будет сделать прощальную фотографию. Тут много наговорили, вряд ли еще раз соберемся.

О. Г. Румянцев. Нет, мы собираемся встречаться и дальше. Мы уже встречаемся 15 лет. Впервые нам удалось в столь импозантном месте собраться. Я думаю, что это тоже очень хороший сигнал, что услышали пожелание конституционалистов, участников создания Конституции собраться для публично значимой дискуссии. И помогли нам провести ее в очень достойных условиях. Я думаю, что это хорошо, это косвенный признак оздоровления. Дискуссии, которые мы вели, еще пару лет назад были бы восприняты очень скептически и, может быть, даже с какими-то административными последствиями для организаторов.

А вместо коды сейчас я прошу Илью Георгиевича Шаблинского зачитать проект обращения по поводу Льва Пономарева.

И. Г. Шаблинский. Коллеги, я зачитываю, что мы с Сергеем Николаевичем сейчас написали.

Члены Конституционного клуба встревожены и огорчены решением суда об административном аресте общественного деятеля и правозащитника, бывшего народного депутата, бывшего депутата Госдумы Льва Александровича Пономарева.

Какими бы ни были наши политические взгляды и представления о методах правозащитной деятельности, мы полагаем, что данное судебное решение является несправедливым и неоправданно суровым. Государство должно

внимательно и серьезно относиться к критике со стороны правозащитников и не должно забывать, что Конституция признает человека, его права и свободу высшими ценностями. Лев Пономарев всегда стремился сохранить верность данным ценностям. Мы выражаем ему поддержку в трудную для него минуту.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо тем, кто пришел, но не смог выступить.

Это очень важно, что мы собрались на заседании Конституционного клуба.

По крайней мере, это была яркая площадка для публичного обсуждения поднятых очень актуальных для судеб государства и общества вопросов.

НЕПРОИЗНЕСЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ И ГОСТЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО КЛУБА

*А. А. Гольцблат,
управляющий партнер Bryan Cave Leighton Paisner
(Russia) LLP, ранее в России — Goltsblat BLP*

Государство правовое и конституционное

Правовое государство всегда было неким идеальным устройством взаимоотношений государства и общества, позволявшим достичь высшей справедливости в этих взаимоотношениях. Политико-правовая мысль рассматривала правовое государство как высшую цель. При этом многие мыслители дореволюционной России считали наличие писаной конституции необходимым условием правового государства, а другие отождествляли государство конституционное и правовое. Кто же оказался прав? Как показала история, ни те и ни другие.

25-летний юбилей нашей российской Конституции — повод поразмышлять о ее значении для нашего государства и общества. Можно, например, попробовать вчитаться в самые первые статьи первой главы Конституции, вдуматься в их смысл.

Когда-то, при подготовке самого первого варианта проекта конституции в начале 1990 г., члены рабочей группы Конституционной комиссии предложили: а давайте сформулируем в первой главе важнейшие конституционные принципы — базовые положения, на которых будет выстроен весь документ. Принципы, которым должно будет соответствовать государство.

И вот читаем первую фразу первой статьи: «Россия есть демократическое, федеративное, правовое государство...»

Так записано. Конституция определила Россию как государство правовое. Вместе с тем история учит нас, что не всякое государство, у которого есть конституция, даже самая лучшая из писаных конституций, является правовым. Предыдущие конституции РСФСР и СССР содержали в себе практически тот же перечень прав и свобод человека и гражданина, что и наша сегодняшняя Конституция России. Но вряд ли кто-то осме-

лится назвать СССР правовым государством. В нашей Конституции, помимо прочего, появился и такой важный принцип правового государства, как разделение властей и независимость судебной власти.

Стала ли Россия действительно государством правовым? В определенной степени — да. Но России еще предстоит пройти большой путь, прежде чем мы сможем сказать, что живем в истинно правовом государстве. Правовым государство делает не писаная конституция, а люди, в самом широком смысле этого слова: это и собственно население страны, и правящая элита. Правовой характер государства зависит от того, каков образ мышления и действия людей — в том числе (и прежде всего) представляющих публичную власть. Если власть в полной мере осознает, принимает и применяет основные принципы правового государства в своей деятельности, то тогда, может быть, и писаная конституция не нужна. Но как власть должна понять, что значит истинно правовое государство? И здесь, наверное, конституция и должна сыграть свою роль. Конституция должна служить тем сводом правил, который должен помочь власти понять смысл и содержание слов «правовое государство» как не просто государство, в котором есть право, а как государство, которое обеспечивает высшую справедливость в обществе и, заключив с обществом общественный договор в виде конституции, неуклонно его выполняет.

Если, скажем, глава районной администрации может ставить условия и задачи районному судье, а этот судья ощущает свою полную зависимость от администрации, то вряд ли мы можем считать, что это соответствует представлению о правовом государстве.

Если представители налоговых и таможенных органов могут всегда рассчитывать на то, что в споре с частной компанией арбитражный суд непременно будет занимать их сторону, то, значит, государство само себя выводит за рамки правового поля. И вряд ли его можно считать правовым.

Но писаная Конституция нам все же нужна. Да, она, увы, не единственное и иногда не главное условие конституционности власти в государстве — т. е. ограниченности этой власти писаным правом. Но все же она содержит некоторые ограничители власти: например, статья 29 Конституции запрещает цензуру, а статья 21 — пытки. Да, не всегда эти нормы-ограничители работают, но о них помнят и те, кто их нарушают, и те, кто осознают себя жертвами этих нарушений. И Конституция напоминает, что правда на стороне последних. И эту правду можно и нужно пытаться защищать.

В конце концов, нашу Конституцию можно рассматривать как мини-учебник конституционного права. Гражданину не вредно иногда перелистать этот учебник — узнать о своих правах, о существовании которых он мог и не догадываться. Хорошо, что они собраны под одной обложкой.

Действительно, некоторые государства — например, Великобритания, Израиль и другие — обходятся без писаной конституции, без единого документа, который можно было бы считать основным законом. Но все же важнейшие права в этих странах, как правило, зафиксированы в нормативных актах, которые ограничивают власть. И эти нормы реально работают. Правовое государство есть там, где

соблюдаются права человека и есть кому их защитить. Этот критерий является важнейшим.

Вспоминаю, что когда в Конституционной комиссии шла работа над главой, посвященной правам человека, то авторы проекта стремились к тому, чтобы включить в текст главы все важнейшие права, обеспечивающие судебную защиту. Речь шла о презумпции невиновности, о том, что неустранимые сомнения толкуются в пользу обвиняемого, о недопустимости доказательств, полученных с нарушением закона, и так далее.

Авторы нового основного закона хотели, чтобы эти нормы могли действовать непосредственно. Чтобы они были реально полезны гражданам. Они стремились к тому, чтобы Конституция стала работающим документом.

Полагаю, что отчасти она и стала таковым. Ну да, отчасти. Многое зависит от правоприменения, от реальной независимости судей, от политического режима. Нам всем предстоит предпринять еще немалые усилия для того, чтобы государство стало вполне правовым. Чтобы в жизнь воплотилась норма из первой статьи Конституции.

*В. Б. Евдокимов,
главный научный сотрудник ИЗиСП
при Правительстве Российской Федерации*

О приоритете юрисдикции Конституционного Суда Российской Федерации перед нормами международного права

Подтверждая свою приверженность следованию общеевропейским ценностям и гуманистическим идеалам, 28 февраля 1996 г. Россия вступила в Совет Европы, став 39-м государством — членом этой одной из авторитетных международных организаций, призванной содействовать развитию сотрудничества между европейскими странами в области стандартов права, прав человека, демократического развития, законности и культурного взаимодействия. В настоящее время эта европейская организация является самой представительной на «старом» континенте, объединяя 47 стран, на территории которых проживают более 800 млн человек.

На развитие национального законодательства России и в целом правоприменительной практики значительное влияние оказала Конвенция о защите прав человека и основных свобод, провозглашенная Советом Европы 4 ноября 1950 г. в Риме. Российская Федерация присоединилась к ее реализации 30 марта 1998 г. с целью полноправно сотрудничать в создании общего европейского правового пространства, стремясь к общеевропейской интеграции. Все государства — члены Совета Европы, ратифицировавшие Конвенцию, добровольно подчинили себя юрисдикции наднационального судебного органа — Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). Юрисдикция ЕСПЧ охватывает все вопросы соблюдения этими государствами принятых

на себя обязательств, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, в том числе в процессе рассмотрения индивидуальных жалоб. Окончательные постановления ЕСПЧ эти государства обязаны исполнять.

Конституционный Суд России в Постановлении от 6 декабря 2013 г. номер 27-П отметил, что Российская Федерация, ратифицировав Конвенцию, которая, таким образом, в силу части 4 статьи 15 Конституции России вошла в правовую систему России в качестве ее составной части, признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения положений данной Конвенции и Протоколов к ней в случаях их предполагаемого нарушения Россией. Поэтому окончательное постановление ЕСПЧ, в части, констатирующей соответствующее нарушение в отношении конкретного лица и приносящее ему в случае необходимости справедливую компенсацию, подлежит исполнению.

Необходимо отметить, что национальная конституционная юрисдикция в сочетании с конвенционной юрисдикцией ЕСПЧ представляют важный фактор утверждения и развития общеевропейских правовых ценностей. Это, однако, не исключило возникновение конфликтных ситуаций вследствие существующей правовой неопределенности границ государственного суверенитета России, основанного на верховенстве Конституции Российской Федерации и приоритете юрисдикции Конституционного Суда России перед нормами международного права и их интерпретацией международными судебными органами. Правильные акценты при формулировании правовой позиции по такому конкретному делу можно определить на основе позиции Председателя Конституционного Суда России Зорькина, изложенной им в статье «Предел уступчивости», главный смысл которой состоит в следующем: «Принципы государственного суверенитета и верховенства Конституции в правовой системе России относятся к основам ее конституционного строя. Конвенция как международный договор России является составной частью ее правовой системы, но она не выше Конституции. Конституция в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положениями закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование положений Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем толкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит... Каждое решение Европейского суда — это не только юридический, но и политический акт. Когда такие решения принимаются во благо защиты прав и свобод граждан и развития нашей страны, Россия всегда будет безукоснительно их соблюдать. Но когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться проблема соотношения постановлений Конституционного Суда и ЕСПЧ».

Аналогичный подход имеет место и в практике других европейских государств. Так, Федеральный конституционный суд Германии, рассмотрев в октябре 2004 г. конституционную жалобу заявителя Гергюлю, поданную уже после вынесения постановления ЕСПЧ, сформулировал свою правовую позицию таким образом: «Основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но он не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного прежде всего в германской Конституции. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов».

В Постановлении Конституционного Суда России от 19 апреля 2016 г. номер 12-П на основании норм и положений части 1 статьи 15 федеральной Конституции признано невозможным исполнение постановления ЕСПЧ, принятого по делу «Анчугов и Гладков против России», поскольку данное постановление противоречит части 3 статьи 32 Конституции России, согласно которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Постановление Конституционного Суда отдает приоритет положениям Конституции России перед нормами международного права. Принятие такого решения стало возможным после того, как в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены поправки, наделяющие суд правом отказывать в исполнении решений ЕСПЧ, если они противоречат Конституции России. Согласно Федеральному конституционному закону от 14 декабря 2015 г. у Конституционного Суда появилась новая категория дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. В соответствии с основами конституционного строя России и установленным федеральной Конституцией правовым регулированием прав и свобод личности по запросу Министерства юстиции России Конституционный Суд обладает полномочиями рассматривать дела о возможности исполнения решений межгосударственных органов на территории Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. был принят во исполнение постановления Конституционного Суда от 14 июля 2015 г. Согласно этому постановлению по запросу Президента или Правительства России Конституционный Суд вправе принять решение о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции России исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ. Таким образом, под проверку на предмет конституционности могут попасть решения любых межгосударственных органов, вынесенные в отношении России. Если такие решения противоречат положениям Конституции Российской Федерации и это подтверждено Конституционным Судом, то они не исполняются. По этому поводу Президент России Путин на встрече с судьями Конституционного Суда справедливо заметил: «Здесь мы ничего нового не придумали, многие европейские страны идут, по сути, по тому же пути».

Возвращаясь к Постановлению Конституционного Суда по делу «Анчугов и Гладков против России», следует также отметить, что нормы о запрете на участие в выборах лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы (заключенных), действуют и в других европейских государствах (Армении, Болгарии, Венгрии, Грузии, Великобритании, Эстонии). Судебный прецедент, подобный российскому, уже был ранее, когда Верховный суд Великобритании в своем решении от 16 октября 2013 г. объявил о неприемлемости для правовой системы страны постановления ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» в отношении избирательных прав заключенных. В соответствии с правовой позицией Верховного суда Великобритании решения ЕСПЧ не воспринимаются как подлежащие безусловному исполнению. Они «принимаются во внимание»; следование этим решениям возможно, если они не противоречат основополагающим материальным и процессуальным нормам национального права. Подобный подход к иным категориям решений международных судов на территории государств Европейского союза использован по ряду дел высшими судебными органами Германии, Австрии и Италии.

Общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя России, обеспечиваются и сохраняются прежде всего федеральной Конституцией. Изложенное выше влечет за собой начало верховенства Конституции и в сфере международных отношений, конструктивного сосуществования международного права и российских отраслей права. Практическая реализация Президентом, Парламентом, Правительством, Конституционным Судом России их конституционных полномочий является формой воплощения воли народа и суверенитета государства, положений и норм федеральной Конституции в сфере международных отношений. Нормы международного права, являясь составляющими одной из отраслей современного права, в случаях применения каким-либо государством преломляются через призму его собственного национального суверенитета. Суверенитет, согласно статьям 3, 4, 5, 15, 67 и 79 Конституции России, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак России как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. На основе анализа статьи 15 Конституции России можно утверждать, что международные договоры стоят выше законов, но ниже положений, закрепленных в Конституции, которые не могут изменяться никакими международными нормами и договорами.

В связи с изложенным для более четкого определения места решений ЕСПЧ в российском законодательстве, а также для исключения возможных коллизий между решениями ЕСПЧ и высшими судебными органами Российской Федерации существует объективная необходимость в разработке и принятии специального федерального закона. Этот закон должен содержать правовые нормы о месте международных договоров, решений ЕСПЧ, а также других международных судов в системе источников российского права и их реализации на территории России.

В. В. Еремян,
*заведующий кафедрой конституционного права
и конституционного судопроизводства
Юридического института РУДН*

Конституция 1993 г.: компромисс между законностью и целесообразностью?

Говоря о Конституции и тех неоднозначных, во многом противоречивых событиях, предшествовавших референдуму, на котором она была одобрена (количество процентов не имеет принципиального значения), вспоминаются слова одного из государствоведов, высказанные на страницах «Независимой газеты»: действия Съезда народных депутатов и Конституционного Суда были в условиях острейшего политического кризиса, вызванного помимо прочего неконституционным (если все-таки называть вещи своими именами) указом 1400, *законны, но нецелесообразны*, а решения Президента, являвшегося на тот момент высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, в свою очередь, *незаконны, но целесообразны*. Прошло четверть века, однако, к сожалению, страна до сих пор так и не может разрешить цивилизационную дилемму, в каком направлении двигаться вперед, чаще всего игнорируя уроки прошлого и используя в качестве аргументов популизм и демагогию.

Нет смысла акцентировать внимание на том, кто был прав, а кто нет, тем более что оба участника конфликта воспринимали компромисс не иначе, как проигрыш и «потерю лица» в глазах ближайшего окружения, не говоря уже о так называемых «зарубежных партнерах», в своей преобладающей массе не заинтересованных в скорейшей стабилизации ситуации. Вопрос совершенно в другом, а именно — какие уроки необходимо извлечь, вспоминая обгорелые окна верхних этажей Белого дома, призывая инициировать процесс по подготовке «новой редакции» основного закона, в очередной раз — осознанно либо неосознанно — поставив страну на грань «октября», как это уже случалось осенью 1917 и 1993 г.? Неужели мы, обладая уникальным историческим опытом, должны были последовать примеру Соединенных Штатов, которым для принятия XIII (отмена рабства), XIV (легитимация равенства прав в связи с приобретением гражданства) и XV (отказ от дискриминации избирательных прав по признаку расы и цвета кожи) поправок потребовалась четырехлетняя гражданская война, или Германии, в патологической форме «переболевшей» национал-социализмом и лишь благодаря «радикальной хирургии» ставшей толерантной и политкорректной?

В преддверии юбилейной даты нередко приходилось сталкиваться с призывами к дальнейшей «либерализации» соответствующих общественных отношений и «демократизации» системообразующих институтов, причем чем радикальнее, тем лучше (правда, не очень понятно, зачем и для кого), поэтому, оставив за скобками перипетии подготовки и принятия Конституции, нельзя не отметить, используя для этого определенную терминологию, некоторых «огрехов» в юридической технике, допущенных

при выработке механизмов «сдержек и противовесов», особенно — если речь идет о нормах тех глав, для которых установлен специальный порядок пересмотра или внесения в них изменений. Например, даже студенты второго курса обращают внимание на диссонанс между нормами статьи 10, достаточно императивно говорящей о том, что «государственная власть... осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную», и статьи 11, закрепляющей несколько другой перечень органов, обладающих функцией подобного рода и согласно которой «государственную власть... осуществляют Президент..., Федеральное Собрание..., Правительство..., суды Российской Федерации»¹. На наш взгляд, исходя из того обстоятельства, что Конституция — как важнейший документ учредительного характера — отличается от учебника, где без особых проблем можно объяснить и концептуально обосновать причину отмеченного «диссонанса», ее создатели должны были менее схематично сформулировать столь принципиальную, как разделение властей, проблему, чтобы избежать каких-либо противоречий между «буквой» и «духом». В то же время сам факт того, что модель властных институтов исходит из деления на традиционные ветви (по мнению сторонников рецепции, у нас все должно быть не хуже, чем в подавляющем большинстве демократических государств), свидетельствует о некоторой архаичности подходов к структуризации публичной власти, так как в той же Бельгии еще в тридцатых годах XIX в. (напомним, что по форме правления в данном случае речь идет о конституционной монархии, по форме политико-территориального устройства — федерации) власть осуществлялась в рамках дифференциации на законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную. Согласно статье 12, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», тем самым мы имеем еще один «дефект», вызывающий недоумение у неискушенного человека: как же относиться к одному из государственных институтов — как к публичной власти либо обычной самоорганизации населения, действующей вне федерального или регионального бюджета, а за свой счет и под свою ответственность? Как ни странно, но для граждан ответ напрашивается как бы сам собой.

Он выражается в сотнях тысяч обращений на имя Президента, в которых содержатся просьбы, имеющие непосредственное отношение к организации местного самоуправления, не воспринимаемой в подавляющем большинстве случаев ничем, кроме легальной формы коррупции со стороны «избранных народа» или систематических нарушений прав, свобод и законных интересов человека: отремонтировать водопровод, канализацию, построить спортивную площадку, навести порядок в землепользовании и самое главное — выделить средства на все это, так как подавляющее число муниципальных образований, за редким исключением, влачат жалкое существование и имеют дефицитный бюджет (при том, что их «официальные» и «должностные» лица частенько, о чем говорят многочисленные уголовные и административные дела, ведут, как ни странно, несколько иной образ жизни). Целесообразно ли было исключать

¹ См.: Конституция Российской Федерации: К 20-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарий. Алфавитно-предметный указатель. М., 2013. С. 8, 9.

организацию управления местными делами из сферы приоритетных целей и задач, как, например, тех же образования и здравоохранения, с которыми по объективным экономическим причинам не в состоянии адекватным образом справиться никто, кроме государства и его институтов, и в угоду мифическим принципам либерализма, свободного рынка и демократии перекладывать на плечи населения? Вопрос риторический, вместе с тем показывающий, что не все, в той или иной степени присущее развитым демократиям, может быть без какой-либо «адаптации», с учетом национальных традиций, декларируемо в основном законе. Естественно, что многие нормы Конституции носят характер целей, для достижения которых должны пройти если не десятилетия, то годы, поэтому авторам существующей редакции вдвойне было необходимо более внимательно относиться к зарубежному опыту, не забывая о том, что он — не возник на ровном месте, а является результатом практики государственного строительства, насчитывающей несколько веков.

И еще одно важное обстоятельство, субъективный характер которого не вызывает сомнений, преподносится несистемной оппозицией и маргиналами от политики всех мастей в качестве подтверждения авторитарной парадигмы развития России после вступления в силу действующей Конституции, в первую очередь — в течение последних восемнадцати лет. Справедливо констатируя, что соответствующие нормы писались под «строго определенное лицо», в то же время делаются выводы, многие из которых безапелляционны, не лишены абсурдности и ангажированности, что единственным выходом из кризиса, в котором перманентно находятся политическая система и властный механизм, по существу может стать переход к республике парламентского типа и отказ от президентской формы правления. Предложения подобного рода говорят о чем угодно, но только не о стремлении дать новый импульс процессу, в итоге которого мы увидим совершенно иную по качеству государственность.

Поэтому, как и двадцать пять лет назад, перед обществом встает вопрос о законности и целесообразности тех действий, которые предпримет власть для приведения в соответствие «букве» и «духу» статьи 1 Конституции всего того, что ассоциируется в глазах населения с демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Не секрет, что между декларациями, провозглашенными в одной исторической ситуации, и их практической реализацией в совершенно иной обстановке (с точки зрения экономических, социальных и политических отношений) лежат противоречия, способные повлиять не только на конечный результат, но и на его восприятие со стороны различных групп граждан и общества в целом, стремящимся выйти из-под опеки государства в лице чиновников муниципального, регионального и общенационального уровня. С другой стороны, никак не реагируя на вызовы времени, публичная власть и ее институты обречены на стагнацию и регресс, в связи с чем изменения, вносимые в текст Конституции, должны как можно меньше диссонировать с общим вектором развития гражданского общества, прав и свобод человека, в том числе непосредственных и представительных форм демократии. Но следует иметь в виду, что для реализации деклараций, какими бы при первом приближении либеральными и демократическими они ни являлись, должны быть созданы

необходимые предпосылки, в противном случае любые преобразования и реформы, оптимизации и модернизации обречены на провал и отторжение со стороны общества и отдельных граждан, особенно тех, кому, несмотря на отношение к функционирующим институтам власти и их представителям, не безразлична страна и ее будущее.

Как бы мы ни воспринимали Соединенные Штаты, пример их отношения к Конституции 1787 г. свидетельствует, в частности, о том, что если в основе «общественного договора» между государством (политической бюрократией) и его гражданами лежит легитимный документ высшей юридической силы, в целом гарантирующий сохранение достигнутого «статус-кво», обязательства, взятые на себя каждой из сторон, будут соблюдаться и выполняться, прежде всего в тех случаях, когда кому-то из них грозит опасность или угроза. До тех пор, пока мы не научимся ассоциировать себя со страной, а не с конкретным институтом и должностным лицом, в адрес любого из нас могут (справедливо или нет — другой вопрос) быть высказаны претензии, тем либо иным образом обусловленные дифирамбами, критическими замечаниями, предложениями, сформулированными по поводу основного закона и содержания его норм. В отличие от простого обывателя юрист должен быть предельно объективным, особенно тогда, когда речь идет о Конституции, причем такой «незрелой», с точки зрения «юного» возраста, как наша.

*Я. А. Пляйс,
заведующий кафедрой политологии
Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации*

Глубинный смысл статьи В. Зорькина «Буква и дух Конституции» vs выводы автора

Нет сомнения, что по поводу статьи В. Зорькина будут высказаны различные суждения, в том числе разительно противоположные. Как во время заседания, так и после него, как учеными, так и политиками. В причины этих различий не хотелось бы вдаваться, природа их понятна. Между тем содержание статьи таково, что оно не может и не должно оставить равнодушными ни различных ученых, ни политиков, которые по определению должны мыслить прагматично. И те, и другие обязаны предвидеть, что в конце концов образуется в результате развития происходящих в стране социально-политических и экономических процессов. Прогнозировать, как и почему события развиваются так, как они развиваются, и к чему такое развитие может привести, для ученых-обществоведов должно быть святой обязанностью по роду их деятельности. Политики же, повседневно занятые решением назревших практических проблем, могут не видеть «дальше своего носа» и даже не обязаны видеть, однако именно потому, что они полностью погружены в реальность, они, что называется, «кожей» должны чувствовать, к чему может привести развитие собы-

тий. Ученые же к этому должны приходить путем анализа, через фундаментальные исследования общественных процессов. Но, повторяюсь, и одни, и другие обязаны предвидеть, к чему приведет развитие событий, и обязаны также предупреждать негативные последствия, особенно катастрофические. Статья Зорькина написана именно в этом ключе. В ней и анализ ученого, и опыт практического политика, и мудрость человека, пережившего не одну житейскую бурю. Но поймут ли это все люди в больших погонах?

Глубинный смысл статьи Зорькина состоит в том, что те социально-экономические, политические, морально-этические и всякие другие проблемы, которые зародились в начале 1990-х гг., развиваясь в последующие годы и десятилетия, превратились в крайне опасную ситуацию. Не случайно, думаю, автор вспоминает о столетии российских революций 1917 г., которые «были порождены прежде всего глубоким социально-экономическим расколом внутри российского общества».

Какие же проблемы, или «болевые точки», как их называет автор, так волнуют Зорькина? Они следующие: «нерешенность социально-экономических проблем, в том числе недостаточная защита социальных прав граждан»; несправедливости в разных сферах жизни, воспринимаемые людьми «крайне болезненно»; «несправедливое распределение бремени проводимых в стране экономических реформ, свидетельством которого в первую очередь является чрезмерное социальное расслоение»; 20 млн россиян, находящихся за чертой бедности; высокая доля «работающих бедных» и «самая массовая группа бедных — это семьи с детьми»; несправедливая пенсионная реформа по отношению к малоимущим слоям населения; отрезанность «от процессов приватизации бывшей советской общенародной собственности основных слоев населения»; несправедливость «приватизации крупной собственности, проведенной в 90-е гг. прошлого века», ставящая «под сомнение легитимность сложившейся системы собственности со всеми вытекающими отсюда последствиями и рисками», «ведущими к подрыву общественного доверия к справедливости социального устройства в целом», коррупция и др. Можно было бы назвать и другие проблемы, которые Зорькин упоминает в своей статье, но и перечисленных, как мне представляется, более чем достаточно, чтобы понять всю обоснованность беспокойства Председателя Конституционного Суда России сложившейся ситуацией, а также то, к чему она может привести.

Но какие же выводы из всего обобщенного и сказанного в статье делает Зорькин? Главный его вывод состоит в том, что недостатки Конституции (таких недостатков, по его мнению, шесть, и он их все перечисляет в начале статьи) «вполне исправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины “живой Конституции”».

Однако достаточны ли будут «точечные изменения», о которых говорит Зорькин, чтобы устранить те существенные недостатки, о которых, повторяюсь, он говорит в начале статьи, а также решить фундаментальные проблемы, которые им также

называются и которые были воспроизведены мною выше? На мой взгляд, точечных изменений будет явно недостаточно. Особенно для того, чтобы реализовать идеи Зорькина о нашем переходе к двухпартийной (или двухблоковой) партийно-политической системе и новой модели демократии в России, которую он предлагает разработать (об их реалистичности и обоснованности речь пойдет ниже). Не менее важен вывод автора «Буквы и духа Конституции», что «надо суметь соединить присущий российскому народу коллективизм... с созданием конкурентной экономической и политической сферы... без чего стране грозит очередной застой, опасные последствия которого мы уже испытали на своем опыте».

При анализе статьи Зорькина нельзя обойти вниманием также его идеи о двухпартийности (или двухблоковости) и о новой модели демократии для России. На мой взгляд, для двухпартийности (или двухблоковости) у нас нет необходимой социальной опоры, так как она не успела еще сформироваться. Нет также соответствующей идеологической базы, поэтому говорить о переходе к двухпартийности, по-моему, явно преждевременно. Не уверен, что это будет возможно и в отдаленном будущем. Хотя в идеале такая система, безусловно, более эффективна, чем другие. Вторая идея Зорькина о том, что нам необходим «поиск новой, более эффективной модели народовластия», на мой взгляд, значительно более плодотворна. Но с той только поправкой, что, во-первых, новая модель нужна всем странам, а не только нам. И, во-вторых, что надо вообще разобраться в сути явления демократии и особенно его современном воплощении. Полагаю, в связи с этим, что нашим ученым-обществоведам различных научных специальностей надо в этой проблеме фундаментально разобраться, особенно в сущности современной демократии, все больше переходящей в цифровое измерение. В любом случае ясно, что, несмотря на безусловное значение демоса (народа) как основного (не единственного, как записано в нашей Конституции, а основного) источника власти, повседневная власть (кратос) принадлежит вовсе не ему, а политико-административной элите и другим субъектам (как одушевленным, так и неодушевленным, например, деньгам, средствам информации, идеологии и структурам).

Одна из самых важных статей нашей Конституции — статья 9. В ней говорится следующее: «1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. 2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Статья 9 носит фундаментальный характер, так как именно она закрепляет итоги приватизации 1992 г. Поэтому не случайно, что именно она, а также 1-я и 2-я главы «не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием», что закреплено статьей 135 (ч. 1). Часть 2 этой же статьи все же определяет, как упомянутые статьи могут быть изменены, и, несмотря на всю сложность и громоздкость этой процедуры, ее все-таки можно реализовать. Однако маловероятно, что нынешние власти на это пойдут, хотя это и было бы выходом из сложившейся ситуации, которая так беспокоит Валерия Зорькина. Если власти не решатся сами, массовые движения протеста ее могут на это

вынудить. Ибо без радикальных изменений в фундаменте, что связано прежде всего с собственностью на землю и другие природные ресурсы, изменения в надстройке мало что дадут. Как и «точечные изменения» Конституции. Отсюда мой главный вывод: без новой Конституции нам не обойтись.

*Н. Б. Слюсарь,
начальник управления защиты
политических прав Аппарата Уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации*

Защита прав человека в современном измерении

Уважаемые коллеги, дорогие гости заседания!

Рада приветствовать всех участников этого мероприятия, приуроченного к 25-летию принятия отечественной Конституции, документа, принятого в условиях нестабильности и противоречий гражданского общества. Поскольку тема выступления касается прав человека, нельзя не вспомнить и о другом документе, знаменующем новую веху исторического развития, — Всеобщей декларации прав человека, 70-летний юбилей которой также отмечаем.

Одной из основ государственного строя является признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Приоритет этого конституционного принципа определен в преамбуле, а глава вторая закрепляет тот широкий каталог основных прав и свобод человека и гражданина, на защиту которых направлен весь государственный механизм. В общей сложности основным правам человека и гражданина, их гарантиям посвящены 46 статей основного закона.

По праву можно утверждать, что сегодня права человека представляют собой яркий индикатор прогресса государства, а уровень их обеспеченности предопределяет развитие страны, показателями которого являются: степень защищенности гражданина от посягательств на его права; эффективность механизмов реализации прав и свобод, базирующихся на общих принципах правового статуса личности.

Если смотреть на современный механизм российского государства через призму правозащиты, то увидим, весомую ее часть составляет институт уполномоченных по правам человека.

Уникальность этого института состоит в том, что в условиях отсутствия у Уполномоченного властных полномочий его деятельность строится, прежде всего, на его авторитете, публичности. Авторитет обусловлен, в первую очередь, местом, которое омбудсмен занимает в системе органов власти, а именно — посредника между обществом и государственной властью, выполняющего, в некоторой степени, функцию аудитора отраслевых органов исполнительной власти в части вопросов защиты прав граждан и правоприменения.

Эффективность этого института признана и международным сообществом¹. Ее оценка (эффективности) проявляется через анализ таких показателей, как: правовая поддержка и защита граждан в вопросах, относящихся к области прав человека; восстановление нарушенных прав; правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав, форм и средств их защиты; участие в совершенствовании законодательства в сфере прав человека.

И все-таки главным направлением деятельности Уполномоченного является восстановление нарушенных прав.

Согласно результатам социологических исследований в рейтинге прав и свобод человека и гражданина на первом месте стоят права и свободы в социальной сфере, на втором — право на справедливое судебное разбирательство и на третьем — гражданские и культурные права.

Не зря В. Д. Зорькин отмечает в своей статье, что «...главным источником напряженностей в российском обществе является... недостаточная защита социальных прав граждан»².

Неудовлетворенность граждан гарантиями реализации и защиты социальных прав преимущественно затрагивает область охраны здоровья и медицинской помощи, образования, жилищных и трудовых отношений. Это подтверждается статистикой поступающих к Уполномоченному обращений, среди которых жалобы на нарушения социальных прав составляют почти третью долю от общего числа обращений.

Современный выбор нашей страны заключается в стремлении постичь ценности правовой государственности, заложить их в основы конституционного строя России. К ним относятся: приоритет прав и свобод человека, народовластие, социальное государство, многообразие форм собственности, идеологическое многообразие, светскость государства и др. Это те принципы, которым должны подчиняться органы публичной власти и которые должны защищаться судом. Можно с большой долей уверенности констатировать, что в совокупности они направлены на реализацию права на мирную жизнь, свободную от страха и нужды.

Уровень медицины, образования, социального обеспечения, размер оплаты труда — это показатели высокой развитости государства. Россия посредством проведения реформ во всех этих сферах стремится выправить ситуацию и сократить раздел между богатыми и бедными, не покушаясь на гарантии частной собственности, конкуренции в сфере предпринимательства.

Вместе с тем мы прекрасно понимаем, что защита жизненно важных ценностей невозможна без надежного корпуса политических прав. Особенную значимость

¹ В декабре 2014 г. Бюро Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов подтвердило в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высший аккредитационный статус «А» на период с 2014 по 2019 г.

² В. Д. Зорькин. Буква и дух Конституции [электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html>

приобретает эффективная реализация гражданами права на участие в управлении делами государства, права избирать и быть избранным, права на свободу собраний и на объединение, которая может быть обеспечена лишь в тесном взаимодействии институтов гражданского общества и государства.

Одной из высших форм народовластия выступают выборы, осуществляемые на принципах конкуренции и многопартийности.

Защита избирательных прав является для уполномоченных (как для федерального, так и для региональных) одной из приоритетных задач. В период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации в рабочем аппарате Уполномоченного была организована мониторинговая рабочая группа, которая в ежедневном режиме осуществляла анализ обращений граждан о нарушениях избирательного законодательства, проводила изучение публикаций в печатных СМИ и в сети Интернет, поддерживала связь с региональными уполномоченными, обменивалась информацией с аппаратом ЦИК России.

В ряду нормальных отношений публичного властвования нельзя отрицать протест как способ соучастия в осуществлении власти.

В целях обеспечения права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить публичные мероприятия законодатель установил порядок их организации и проведения в Российской Федерации в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Данный федеральный закон направлен на обеспечение возможности реализации данного права и одновременно — соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц — с другой.

Возвращаясь к государственной правозащите, хотела бы отметить, что Уполномоченные — вспомогательные государственные органы в механизме разделения властей, что обусловлено их компетенцией. Важным достижением института государственной правозащиты стало формирование уникальной системы государственной правозащиты на территории Российской Федерации. В 2016 г. уполномоченные по правам человека появились во всех 85 субъектах.

Институт уполномоченного по правам человека призван следить за обеспечением гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, содействовать нормальному функционированию других государственных органов с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Так, с 1998 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в общей сложности поступило около миллиона обращений. За 20 лет существования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации удалось восстановить права многих и многих тысяч российских граждан и иностранцев.

В результате тесного сотрудничества уполномоченных с правозащитным сообществом, некоммерческими организациями на новый уровень выведено взаимодействие института государственной правозащиты и гражданского общества, мы добились

последовательной и системной работы над наиболее острыми и требующими внимания вопросами защиты прав граждан Российской Федерации.

Как справедливо отмечает известный профессор, конституционалист Борис Александрович Страшун, конституционные права человека — нравственно-политический императив, облаченный в юридическую форму. Наша миссия сегодня и в дальнейшем заключается в том, чтобы сохранить этот императив, не допустить выхолащивания принципиальных идей, являющихся фундаментом нашей Конституции.

*В. Е. Чиркин,
главный научный сотрудник
Института государства и права
Российской академии наук*

Конституция Российской Федерации среди конституций государств мира

В течение 130 лет, до 1918 г., конституции всех государств строились по инструментальной модели, созданной первой конституцией государства — США 1787 г. Это был относительно прогрессивный документ своего времени (но рабство негров сохранялось, а все «цветные» не имели прав граждан государства). Конституция США не содержала социально-экономических положений (кроме норм о защите собственности), принципов общественного строя. Она, как и последовавшие капиталистические конституции, закрепляла некоторые личные и политические права граждан, а также регулировала основы организации государства.

Перелом в конституционном развитии мира был связан с принятием первой советской Конституции 1918 г. Она и последующие конституции СССР, а затем конституции зарубежных стран тоталитарного социализма впервые содержали главы об основах общественного строя. Это были основные законы нового типа, что признают и западные конституционалисты. Французский профессор П. Жерар считает, что советский опыт «мог бы привести к созданию новой конституционной модели, опирающейся на принципы, фундаментально отличные от западных принципов конституционного права», но, как он констатирует, не привел, а получились «потемкинские деревни»¹.

Конституции СССР, как и основные законы зарубежных социалистических стран, были конституциями тоталитарного социализма. При тоталитарном социализме, как признают теперь при опросах некоторые граждане России, в жизни общества были некоторые позитивные элементы в сфере труда, образования, медицины, не было бед-

¹ Gerard P. Les spécificités constitutionnelles Russes // L'état et le droit d'est en ouest. Mélanges offerts au professeur Michel Lesage. Paris. 2006. P. 27. На деле, как выяснили потом историки, князь Потемкин-Таврический бутафорских поселений по берегам Днепра не создавал.

ности работающего человека (как она понималась тогда), партийно-государственная номенклатура имела некоторые привилегии, незначительные по современным условиям, но олигархов, оказывающих давление на власть, не было. Некоторые элементы такого строя, закреплённые в социалистических конституциях, были привлекательны для населения многих других стран, и уже до второй мировой войны оказывали влияние на конституции отдельных капиталистических стран: в них появились некоторые социально-экономические положения (Веймарская конституция Германии), нормы о правах человека (Франция).

После второй мировой войны в условиях возросшей международной роли СССР такое воздействие усилилось. Капиталистические страны стали включать в свои конституции уже не частные, а некоторые принципиальные социально-экономические положения (прежде всего, нормы о некоторых социально-экономических правах, особенно важные для человека труда)¹, а затем и главы о некоторых сторонах общественного строя (Бразилия, Италия, Испания, Португалия и др.).

Однако конституции тоталитарного социализма были совершенно неприемлемы для современного менталитета и образа жизни человечества (запрет частной собственности, ликвидация свободы экономической деятельности, классовые различия, диктатура пролетариата, тоталитарный режим, отсутствие реальных выборов. навечно установленная руководящая роль коммунистической партии и др.).

Строй тоталитарного социализма был отвергнут народами на рубеже 80–90-х гг. XX в. в ходе антитоталитарных демократических революций. В России и многих других странах, где ранее существовал тоталитарный социализм, были приняты новые конституции. Они включили некоторые социо-экономические основы капиталистического общества (частная собственность, труд как товар, иное распределение общественного продукта и др.).

С другой стороны, СССР воспринимал отдельные элементы традиционной политической демократии применительно к своим условиям и постольку, поскольку их можно было использовать для советского образа жизни. Это заметно уже в «Сталинской Конституции» СССР 1936 г., которая во многом отличалась от Конституции России 1918 г. Позже это отразилось в Конституции СССР 1977 г. (отказ от принципа диктатуры пролетариата, положение, что Коммунистическая партия действует в рамках Конституции, судебная ответственность органов государства и должностных лиц и др.). Принципиальная дивергенция (расхождение) конституционных основ капитализма и социализма оставалась (например, по вопросу о частной собственности), но элементы конвергенции (сближения) имели место с обеих сторон, причем гораздо шире со стороны капиталистического мира вследствие влияния некоторых социально-экономических конституционных принципов социализма и давления трудового населения.

¹ На включение положений о социально-экономических правах в капиталистические конституции большое влияние оказало принятие ООН Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. На разработку этого Пакта решающее влияние также оказал СССР.

В результате политической победы антитоталитарной демократической революции Россия имеет другую Конституцию, с которой общество и государство развиваются по новому пути 25 лет. На этом пути есть крупные успехи, но есть и недостатки. Те и другие очевидны, они свободно обсуждаются в средствах массовой информации, в научных исследованиях (что, например, не делается в США).

Как говорилось, в современных условиях развития мира наблюдается конвергенция (но не гармонизация) некоторых (не всех) элементов капитализма и социализма. Это трудный и длительный процесс, но он существует. Об этом свидетельствуют, например, с одной стороны, китайские «капиталистические» реформы в области экономики (получили законодательную основу в поправках к социалистической Конституции 1982 г. в 1988–2004 гг.¹) и, с другой стороны, новое для капитализма и чуждое ему, как эгоистической системе, развитое социальное законодательство, включение в новые конституции капиталистических стран социалистического по происхождению принципа социальной справедливости, других социально-экономических положений. Такие явления позволяют сделать некоторые прогнозы на практически обозримый период о будущем строе и его конституции.

В современных условиях в экономически развитых странах планеты существует либерально-полусоциальный капитализм. Учитывая тенденции глобального развития, явления конвергенции, видимо, длительным переходным этапом к будущему социально справедливому строю станет сначала капитализм особого рода — социально-демократический капитализм или сложится некоторая гибридная форма общественного строя с элементами капитализма и социализма (ее названия пока нет). В настоящее время ближе к этому некоторые страны Скандинавии, где разрыв в доходах правящих и управляемых (10% самых богатых и 10% самых бедных), элиты и «массы» составляет приблизительно в 3–4 раза (в США — в 15 раз, в России по социальной статистике — в 14,3 раза в 2018 г., но по исследованиям экономистов, оглашавшихся устно, — в 30 и более раз), а жизнеобеспечение человека (МРОТ и стоимость потребительской корзины) в странах Скандинавии (как и в Бельгии, Ирландии и Нидерландах) почти в десять или более раз превышает установленное законами в России. Проблема жизнеобеспечения человека станет в таком строе центральной.

Новому строю должна соответствовать социо-демократическая конституция нового социо-капиталистического или гибридного строя.

Одной из главных частей такой конституции является согласованный комплекс норм об основах общественного строя. Ныне такие положения или даже главы, разделы, части и др. есть в зарубежных капиталистических конституциях. Такие части в капиталистических конституциях впервые появились в конституциях Франции 1946 г. (заменена, но ее преамбула с социальными положениями действует) и Италии 1947 г. («Гражданские отношения», «Этико-социальные отношения», «Политические отношения»). Позже подобные главы включены в другие зарубежные капиталистические

¹ Последняя поправка к Конституции КНР в 2018 г. о роли действующего руководителя Коммунистической партии Китая не имеет отношения к таким реформам.

конституции: в Конституцию Португалии 1976 г. — раздел II «Социально-экономические права и обязанности, обязанности в области культуры», часть II «Экономическая организация общества», часть III «Организация политической власти»; в Конституцию Испании 1978 г. — глава 3 раздела 1 «Об основополагающих принципах социально-экономической политики»; в Конституцию традиционно правой Швейцарии 1999 г. — раздел «Социальные цели» в главе 2, несколько разделов в главе 3: «Экономика», «Образование, исследования, культура», «Жилье, работа, социальная защищенность и здоровье» и др.

Главы (разделы) о тех или иных сторонах общественного строя и соответствующие положения теперь чаще содержатся в конституциях развивающихся стран. В Конституции Индии 1949 г. говорится о таком «социальном порядке, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость определяет сущность всех учреждений» (статья 38). В Конституции Чили 1980 г. есть глава, переведенная на русский язык как общественный строй. В Конституции Бразилии это «Экономический и финансовый строй», «О социальном строе». Подобные главы имеются в некоторых других латиноамериканских конституциях. В Конституции африканского Египта 2014 г. в главе 2 говорится о трех «составляющих египетского общества»: социальные, экономические и культурные. Некоторые главы такого рода есть даже в документах конституционного значения в странах мусульманского фундаментализма (главы 3 и 4 Основного низама Саудовской Аравии 1992 г. называются: «Составляющие Саудовского общества» и «Экономическая система»).

Не будем больше утомлять цитированием конституций. Ясно, что зарубежные капиталистические конституции принимают теперь заложенный Россией *новый вектор регулирования* — закрепление некоторых положений (крайне редко — основ) о социо-экономических, социальных, политических и социо-культурных отношениях, а также принципов международной политики государства. В данном случае заметим лишь, что отношение к социально-экономическим правам и к иным конституционным социально-экономическим положениям в либерально-полусоциальной капиталистической системе права остается, по существу, отрицательным. Включая социальные положения, конституции зарубежных капиталистических стран запрещают их применение судами. В конституциях указано, что социально-экономические положения не могут осуществляться в судебном порядке (в виде примера: нередко говорится, что никакой суд не может дать работу безработному, ссылающемуся на конституционное право на труд, или вылечить больного в соответствии с правом на здравоохранение). Сказано, что лицо не вправе требовать социальных услуг от государства, ссылаясь на нормы об основных правах человека. Часть 2 статьи 59 Конституции Албании 1998 г. устанавливает, что «добиваться социальных целей непосредственно через суд нельзя». Аналогичные запреты есть в Конституции Индии 1949 г., Швейцарии 1999 г. и др.

В Конституции России положения об основах общественного строя традиционно представлены широко. Объемно представлены положения об основах общественного строя также в сохранившихся государствах тоталитарного социализма (Вьетнам,

Китай, КНДР, Куба, Лаос). Подробнее тексты такого рода лишь в некоторых латино-американских конституциях (например, Бразилии), но в них такие положения часто относятся не только к основам, принципам общественного строя, а также к сопутствующим вопросам и содержат излишние подробности.

Многие социо-экономические положения в Конституции России имеют иной социальный характер, чем это было в советских конституциях (слов о социализме, как и о капитализме, в ней нет). В главе 1 Конституции России закреплён принцип социального государства (статья 7), сказано о множественности, равноправии и равной защите форм собственности (часть 2 статьи 8), свободе экономической деятельности и свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств (часть 1 статьи 8), свободе труда (статья 37), свободе конкуренции (статья 34), регулируется вопрос о земле (статья 9), запрещены экономический монополизм и недобросовестная конкуренция (статья 34), федеральным законом устанавливается минимальный размер оплаты труда — МРОТ (статья 37).

В Конституции этого нет, но в России с 1997 г. действует закон о прожиточном минимуме. Теперь с 1 мая 2018 г. (после двух десятилетий и работ юристов, убеждавших властные структуры, что установление МРОТ ниже установленного законом прожиточного минимума ставит в неудобное положение само государство) МРОТ уравнивается с прожиточным минимумом (до этого МРОТ составлял 85% от прожиточного минимума, а эти 15% дней месяца без МРОТ тоже надо жить).

Исследователи США, пишущие о российской Конституции, в своих статьях и монографиях мало обращают или совсем не обращают внимания на социально-экономические положения российской Конституции. Они традиционно рассматривают территориальную организацию государства, разделение властей, высшие органы государства (местное самоуправление не анализируют), детально говорят о роли суда. Социально-экономические положения их мало привлекают. В американской юридической науке нет традиции их исследовать.

Многие из названных выше положений главы 1 Конституции России войдут в будущую конституцию социально-демократического капитализма (гибридного строя). Однако Конституция России не учла все необходимые и достаточные принципы социо-экономического характера, в том числе и те, которые были в конституциях некоторых зарубежных капиталистических стран во время ее принятия. На наш взгляд, дополнительно к положениям российской Конституции в новую конституцию могли бы войти следующие положения, которые должны развиваться и конкретизироваться в текущем законодательстве:

1) социально ориентированная рыночная экономика с государственным регулированием в необходимых пределах. В связи с этим можно сказать и об индикативном государственном планировании. Такие положения имеются в конституциях или законах некоторых стран (особенно развивающихся);

2) социальная справедливость. Слово «справедливость», как общечеловеческая ценность, известно законодательству очень давно. Социальный характер ему придали социалистические учения;

3) социальное партнерство. В России такой термин есть в статье 27 Трудового кодекса, но не в Конституции;

4) социальная ответственность. Такого термина в конституциях нет. В литературе обычно его связывают с поведением слоя работодателей, но он относится и к сообществу работников и даже к поведению индивидов, чьи необдуманные действия могут причинить несопоставимый ущерб обществу;

5) двойственная функция частной собственности (служить не только собственнику, но и выполнять общественную функцию). Как говорилось, такое положение было впервые включено в Веймарскую конституцию 1919 г.;

6) в перечень форм собственности можно было бы добавить положения о личной и частной трудовой собственности. Обе они имеют непосредственное значение для человека. Положения о личной собственности были в советских конституциях. Без использования такого названия были, по существу, и положения о частной трудовой собственности (теперь это индивидуальная трудовая деятельность, самозанятые). В Конституции России после перечисления видов собственности (частная, государственная, муниципальная) говорится и о других видах собственности (часть 2 статьи 8), но, на наш взгляд, две названные формы собственности, ввиду их особого значения для индивида, могли бы быть выделены особо и таким образом получить конституционные гарантии;

7) прогрессивное налогообложение. Оно вытекает из принципа социальной справедливости: получающие больший доход выплачивают больший и все возрастающий процент налога государству на развитие общества. Этот принцип действует в подавляющем большинстве государств мира и записан во многих конституциях. В России действует плоская шкала налогообложения (13% для всех). Нам неизвестны страны, где есть такой же порядок. В России власть имущие ссылаются на невозможность установить прогрессивное налогообложение;

8) обязанность государственной власти установить прожиточный минимум для человека (или гражданина). В России величина прожиточного минимума за второй квартал 2018 г. установлена Приказом Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 550н от 24 августа 2018 г.: на душу населения — 10 444 рублей в месяц. Отдельно устанавливается прожиточный минимум для трудоспособного населения — 11 280 рублей, пенсионеров — 8583 рубля. Эти размеры будут периодически повышаться на размер инфляции. В пересчете на евро прожиточный уровень на душу населения в России составляет приблизительно 138 евро (в Швейцарии — 3008,05, в Люксембурге — 2048,03, в Германии и Франции — 1498,00, в Польше — 625,14, в Венгрии — 440,87, в Болгарии — 260,00, на Украине — 126,02).

В Конституции России есть иные недостатки и погрешности: в статье 5 республики в составе Российской Федерации названы государствами; в статье 73 и других публичная не суверенная власть субъектов Российской Федерации охарактеризована как государственная власть; из статей 10 и 11 неясно, существуют в России три или четыре ветви государственной власти; неверно общее положение части первой статьи 105, что законы принимает Государственная Дума, и др.

Однако главные проблемы России связаны с социально-экономическим положением человека. Конечно, россияне вряд ли будут особенно стремиться включить в число показателей прожиточного минимума игру в гольф (Великобритания) или два посещения ресторана в месяц (Франция). Не надо и пиво, как в Германии. Но все-таки число показателей, включаемых в прожиточный минимум, в России втрое меньше, чем, например, в Великобритании (сейчас соответствующие органы ведут работу по их расширению).

Особые условия и сложности развития России понятны, но все-таки вопросы жизнеобеспечения человека должны быть одними из центральных в новой социально-демократической конституции. Для этого, разумеется, нужны огромные средства. Их никто не подарит. Источниками богатства общества являются труд и природные ресурсы. Взять необходимые средства негде, кроме как путем совершенствования организации общества и государства, воспитания личности человека. Необходимы лучшая организация и повышение производительности труда, рациональное использование природных богатств в интересах общества, справедливое распределение доходов между работниками и работодателями, другими слоями населения, индивидами от «общественного пирога». Для этого нужно использовать власть и, в частности, нужна соответствующая конституция как инструмент своего рода общественного договора, результат «союза и борьбы» (сотрудничества и состязательности различных слоев российского общества, политических сил).

*А. Б. Шатилов,
декан факультета социологии
и политологии Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации*

Российская Конституция как результат политического противоборства и компромиссов элитных сообществ

В современном мире в структуре власти «наверху» иерархии находятся политические элиты, которые по своему «весу» и влиянию превосходят как лидеров, так и гражданское общество. Поэтому именно консенсус или противостояние внутри элиты определяет политическую, социально-экономическую и правовую конъюнктуру ведущих стран мира. Конституционный процесс также во многом зависит от «расклада сил» внутри властного истеблишмента.

Это весьма наглядно демонстрирует история постсоветской России, где достижению конституционного консенсуса предшествовал очень острый политический, аппаратный и ценностный конфликт, апогеем которого стали трагические события сентября — октября 1993 г. После поражения ГКЧП и начала политико-экономической модернизации внутри «правящего класса» постсоветской России возникли серьезные разногласия как по стратегии развития страны, так и по проблеме бес-

печения суверенитета. В итоге «новые» элитные группы, чьи интересы были связаны с форсированной либеральной модернизацией и переделом собственности, сумели одержать победу над своими «разношерстными» оппонентами, которые с тех или иных позиций выступали за постепенный путь проведения реформ при лидирующей роли государства. В итоге вследствие силовой победы «команды» Ельцина над оппонентами именно «либеральная линия» оказалась определяющей в Конституции Российской Федерации. Доминация победителей выразилась как в процедуре обсуждения и принятия основного закона (фактический запрет на критику ее статей, отстранение оппозиции от конституционного процесса, жесткие действия по «проталкиванию» Конституции), так и в его содержании («накачивание» полномочий Президента России, «однозначность» рыночной экономики, подчинение российских норм принципам международного права). При этом были проигнорированы следующие принципиальные для России моменты: патерналистский и этатистский характер российского социума, державные амбиции элитных групп (даже «новых»), объективные потребности страны в «большом» политическом и экономическом стиле.

Однако как ни парадоксально, но в современных условиях важно не столько содержание статей Конституции, сколько мастерство в их трактовке. Авторы «либерального» варианта Конституции, находясь под впечатлением победы над оппозицией, не учли этого момента, а также того обстоятельства, что настроения внутри элиты и общества со временем могут поменяться.

Соответственно, после прихода к власти Путина сложился новый внутриэлитный консенсус, который привел к изменению трактовок (но не текста) ряда конституционных положений в пользу «государственников». Более того, такой «державно-патриотический разворот» во многом состоялся благодаря «суперпрезидентским» полномочиям главы государства, которые в 1993 г. были заложены либералами в Конституцию «под» Ельцина. В итоге в 2000-е гг. Россия получила правовые возможности для борьбы за восстановление своего суверенитета и территориальной целостности.

*М. А. Краснов,
профессор НИУ ВШЭ*

Точечные изменения в Конституцию. А какие точки?

В статье В. Д. Зорькина «Дух и буква Конституции»¹ есть такие слова: «Разумеется, у нашей Конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры». Эти

¹ Зорькин В. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября. № 226.

и другие называемые им недостатки автор предлагает исправлять «путем точечных изменений».

Я не хочу строить конспирологические теории, анализируя политическую подоплеку появления и содержания этой статьи. Реагирую только на написанное. Так вот, процитированные слова рождают у меня печаль, поскольку Зорькин в один ряд поставил недостатки и пороки и тем самым, что называется, «сбил прицел».

Недостатки не страшны никакой конституции, поскольку, здесь прав автор, «заключенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины “живой Конституции”». А вот порок Конституции в рамках этой доктрины изжить судебными решениями вряд ли удастся, ибо он меняет парадигму деятельности и самого Конституционного Суда (по крайней мере, до сих пор, начиная с 1995 г. Суд только усиливал конституционный порок).

В чем же этот порок? В. Д. Зорькин его назвал: «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов». Да, это именно порок. Все остальное — всего лишь недостатки, среди которых есть, кстати, и мнимые. Например, «крен в пользу исполнительной ветви власти». Нет никакого крена, ибо исполнительная власть, с одной стороны, практически не подконтрольна парламенту, с другой, — ее сила обязана только Президенту, который, по нашей Конституции, не возглавляет исполнительную власть, но, тем не менее, полностью руководит ею.

Для того чтобы увести от насущных задач, часто используют старый, но эффективный прием: соединить в одном тезисе важное и второстепенное, крупное и мелкое, действительное и мнимое. Тем самым проблема размывается, а главная проблема (порок) теряется среди всего остального (недостатков). Председатель КС РФ с успехом использовал такой прием, который тем более хорошо работает, что не только в обществе, но и в элитах нет четкого понимания того, что весь характер нашей политической, а за нею экономической и социальной (и, что меня тревожит больше всего, — правовой) жизни деформирован, если исходить из упомянутого Зорькиным глубинного конституционного смысла. И деформирован этот характер вследствие «всего лишь» дисбаланса в системе сдержек и противовесов.

Именно эта система и только она должна сегодня стать той «точкой», которую следует изменить. Понимаю, что вероятность «посягательств» на нее в нынешних условиях почти нулевая (разве что в поисках конституционных способов продлить существующую политическую модель могут быть внесены изменения, которые объективно, помимо воли их авторов, послужат переходу к более сбалансированной системе власти).

Мне уже приходилось выступать в научной печати с предложениями об оптимальном образе российской модели сдержек и противовесов. Но, во-первых, об этом нужно говорить постоянно, а, во-вторых, некоторые детали я со временем переосмысливаю.

Часто не только журналисты и политики, но и юристы говорят, что у российского Президента слишком много полномочий и потому он такой «всемогущий». Но если непредвзято анализировать Конституцию, мы увидим, что это не так (я уж не говорю

о том, что никто не может сказать, что такое «много» и «слишком много»). На самом деле, большая часть его полномочий не прибавляет ему политического веса и не обуславливает сервильность всех публично-властных институтов. Разгадка феномена — в президентских прерогативах в отношении Правительства РФ на фоне номинальных полномочий Государственной Думы в той же сфере. Именно это делает Президента, даже не обладающего большой популярностью, как Б. Н. Ельцин во второй половине своего президентства, супермогучей фигурой (другое дело, что это не проявлялось в таких же формах и так же явно, как сегодня).

Иллюстрацией и индикатором сказанного могут служить полномочия, которыми Президент, начиная с 1994 г., наделяется Парламентом, а в Конституции они не закреплены. Приведу цифры, основанные на моем анализе.

К 2011 г. существовало 449 полномочий Президента, закрепленных за ним законодательно. Из них в период президентства Б. Н. Ельцина почти четверть (24%), по моей оценке, не соответствовали конституционному предназначению главы государства, в первые два срока В. В. Путина — 43% и Д. А. Медведева — 46%¹. К лету 2018 г. я насчитал уже 697 таких полномочий, из которых 223 (32%) не соответствуют Конституции РФ (еще 52 полномочия я называл условно соответствующими, т. к. допускаю спорность их несоответствия Конституции). Конечно, сами по себе цифры мало что скажут, т. к. нужно еще смотреть на сами полномочия. Тем не менее количественный рост законодательно закрепляемых полномочий говорит о многом. В том числе о том, что появляется необходимость расширения и усиления влияния (прежде всего, кадрового) вспомогательного аппарата (администрации) Президента. Ведь именно аппарат готовит проекты президентских решений.

Отсюда следует, что если бы кто-то захотел проводить реформу системы власти, стоило бы начать с ревизии именно этого сегмента и на несколько лет объявить мораторий на практику закрепления за главой государства новых законодательных полномочий. Однако, разумеется, это следствие (к тому же не самое главное), а не причина доминирования президентской власти, искажающего деятельность не только политических институтов, но и, что страшнее всего, институтов, предназначенных для защиты права. Причина же состоит в том, что, по большому счету, вся исполнительная власть, начиная с Правительства РФ, полностью подчинена, подконтрольна Президенту, тогда как Государственная Дума фактически лишена всякого контроля за Правительством (конституционная поправка 2008 г. о его ежегодных отчетах сморщится как издевка).

Казалось бы, отсюда следует необходимость предоставить нижней («политической») палате рычаги воздействия на исполнительную власть. И тогда внести хотя бы поправки о том, что: Президент предлагает кандидатуру премьера, которую ему представит парламентское большинство (коалиция); Правительство слагает с себя полномочия перед вновь избранной Государственной Думой; вынесенный Думой во-

¹ См.: Краснов М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 7.

тум недоверия обязательно влечет за собой отставку Правительства. Но, боюсь, эти минимальные поправки не спасут положение, поскольку нужно учитывать не только формальные правила, но и качество элит, сложившиеся стереотипы политического мышления и т. п. Поэтому я бы обратил внимание на характер самой модели власти (формы правления), воспринятой Конституцией РФ 1993 г.

Смешанная модель была «изобретена» Гуго Пройсом, Максом Вебером с соратниками и закреплена в Веймарской Конституции Германии 1919 г. Хотя она, как известно, не спасла от прихода к власти Гитлера, уничтожившего вскоре и Конституцию, нельзя обвинять саму модель. Эта история лишь показывает, что конституционалисты не должны строить свои рассуждения, основываясь лишь на нормах и формальной логике. Но веймарская модель не была «новым словом» в конституционализме. Еще за 100 лет до этого Бенджамин Констан писал о необходимости особой ветви власти — нейтральной, правда, имея в виду конституционного монарха.

«Второе рождение» смешанной модели мы наблюдаем уже в Пятой Французской республике (Конституция 1958 г.). Собственно, тогда и возник термин «полупрезидентская, или смешанная республика» (М. Дюверже). Но хотя она походила на веймарскую модель, Шарль де Голль придал ей другой смысл. Еще в 1946 г. он предложил, на первый взгляд, разумную модель президента-арбитра. Но только на первый. В его понимании арбитр фактически не может быть «нейтральным», ибо, как он говорил, «исполнительная власть должна назначаться Главой Государства, стоящего над партиями» и «именно ему должно принадлежать право назначать министров и прежде всего Премьер-министра, который руководит политикой и работой Правительства»¹.

Вот эту модель, собственно, и восприняла российская Конституция. Но если во Франции ее порок сдерживается развитой за 200 лет политической культурой населения, длительной политической конкуренцией, устоявшейся партийной системой, сильным парламентом, то в России, лишенной таких условий, эта модель привела к режиму личной власти.

Поэтому нам следует иметь в виду совсем иные «точки», требующие изменений, нежели те, о которых говорит и Председатель Конституционного Суда РФ, и многие исследователи, и политики. Нам следует искать оптимальную для России модель власти как раз в рамках констановской идеи — идеи «нейтральной власти».

Другими словами, нам нужен сильный президент, сила которого, однако, заключается не в его возможности командовать исполнительной властью, а через нее (финансы, кадры, государственное принуждение) всеми иными ветвями власти. Нам жизненно необходим президент, который будет заинтересован лишь в охране и защите конституционного строя. Только тогда он сможет «подняться» над всеми властными институтами, чтобы гасить или даже предупреждать конфликты, обеспечивать

¹ См.: Речь генерала де Голля в Байо 16 июня 1946 г. [Электронный ресурс] // Электронная библиотека PROFILIB. URL: <http://profilib.com/chtenie/131017/sharl-de-goll-voennye-memuary-tom-3-spasenie-1944-1946-lib-164.php> (дата обращения: 14.11.16).

мирное и стабильное развитие российской государственности, т. е. быть подлинным гарантом Конституции, неся ответственность за реальность основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

О некоторых итогах дискуссии на заседании Конституционного клуба 6 декабря 2018 г.

По итогам обсуждения на заседании Конституционного клуба (6 декабря 2018 г.) статьи Председателя Конституционного Суда В. Зорькина и в целом 25-летия действия Конституции Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

1. Большинство участников дискуссии согласны с тезисом статьи, что конституционный текст нуждается в точечных изменениях, которые должны способствовать адаптации основного закона к нынешним социально-политическим и экономическим реалиям. Однако необходимо гораздо точнее определить характеристики этих реалий, т. е. происходящего сегодня в стране и обществе.

2. При этом неоднократно высказывалась мысль, что проблема не столько в самом тексте основного закона, сколько в его реализации в рамках существующей в России внутриполитической модели. Уточнение и трактование этого текста законами и подзаконными актами часто ведет к искажению норм Конституции, особенно это касается понятия «социальное государство» и практики выборов всех уровней.

3. В связи с этим высказывались пожелания трансформации социально-политической и экономической модели в соответствии с истинными конституционными лекалами, однако конкретных путей этой трансформации участники Конституционного клуба не формулировали. Создается впечатление, что на сегодня представители экспертного сообщества юристов, специализирующихся на конституционной проблематике, не готовы предложить здесь какой-либо «дорожной карты».

4. Тема неэффективной реализации идей, заложенных в тексте Конституции, в ряде выступлений совмещалась с темой работы Конституционного Суда, который в своих толкованиях наиболее острых и актуальных вопросов исходит не столько из буквы Конституции, сколько из «политической целесообразности», т. е. культивирует принципы конформизма и лояльности. В связи с этим высказывались претензии и лично к Председателю Конституционного Суда.

5. Подавляющее большинство выступавших на заседании Конституционного клуба сошлись во мнении, что, несмотря на имеющиеся проблемы с реализацией конституционных норм, каких-либо радикальных изменений и поправок в тексте Конституции делать не следует. Кто-то при этом ссылался на непростую социально-экономическую ситуацию в России, кто-то утверждает, что при нынешней конфигурации верховной власти любые изменения будут приняты в интересах узких элитных групп и лишь усугубят перекосы в Конституции в сторону исполнительных структур.

6. Поэтому в «сухом остатке» по итогам дискуссии на площадке Конституционного клуба — объединившая участников формула: «Изменения необходимы, но сейчас

запускать конституционный процесс несвоевременно». Поскольку вряд ли удастся ограничить его рамками «точечных поправок», а сами эти поправки могут невольно оказаться детонатором рискованных и негативных конституционных реформ.

Ключевыми тезисами и идеями, высказанными участниками заседания Конституционного клуба, можно считать следующие.

Михаил Краснов, профессор Высшей школы экономики:

— В статье Зорькина говорится, что «заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям». Вопрос: а мы знаем эти реалии?! Какие они? Для начала надо их определить. Например, у меня и у Зорькина разное представление об этих реалиях.

Сергей Бабурин, Институт социально-политических исследований РАН:

— Не разделяю представления о Конституции как о священной корове. И если общество зашло в тупик, то не надо, по Зорькину, заниматься обустройством этого тупика. Конституция 1993 г. сохранила мирное развитие, но не надо требовать, чтобы ее уважали.

Владимир Лафитский, профессор МГЮА:

— Вокруг Конституции сложилось много мифов: как о священной корове; что она сплачивает общество (при отсутствии национальной идеи?!); что достаточно Президента как гаранта Конституции (хотя гарантировать ее должны все суды и другие органы власти!); что опасно сейчас менять Конституцию. В реальности даже ее точечные изменения могут разрушить все ее здание.

Сергей Марков, директор Института политических исследований:

— Расхождение реальной практики с нормами Конституции очевидно. Но эти нормы должны работать не сами по себе, а включаться через общественное действие. Надо приближать повседневную практику к нормам Конституции. Сегодня же успеха в обществе добиваются те, кто действует вопреки конституционным нормам.

Андрей Клишас, председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству:

— Я не нашел в статье Зорькина призывов к изменению Конституции. И в обществе не вижу запроса на изменение Конституции. А есть запрос, чтобы Конституция помогала защищать права и свободы граждан. Что и делает парламент и Конституционный Суд.

Владимир Мазаев, профессор Высшей школы экономики:

— Конституция 93-го закрепила модель «рыночной экономики». Но эта модель у нас неэффективная и устаревшая. Современная модель гораздо более продвинутая, другая. В ней нет такого засилья государства и госмонополий. И здесь мы сильно отстаем.

Михаил Митюков, профессор МГЮА:

— То, что задумывали создатели Конституции в 1993 г., и что мы имеем сейчас — это далеко не одно и то же. Конституцию «развивали», и некоторые идеи превратились в свою противоположность. Что она сегодня имеет общего с реальностью?!

Виктор Шейнис, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН:

— В 1993 г. было трудное, но хорошее время — споров, дискуссий, надежд. Но теперь многих политиков заботит лишь мысль, как приспособить Конституцию к желаниям Кремля? И полное согласие с властью в СМИ. Первое, что сегодня надо сделать — отказаться от вертикали власти, активировать политическую конкуренцию. Но править сейчас Конституцию — это открывать «ящик Пандоры». Надо менять условия нашей политической жизни — работы судов, административной практики и т. д. Политическое меньшинство должно иметь право голоса в обществе.

Вера Лекарева, член Совета при Председателе Совета Федерации:

— В обществе растет недоверие и к власти, и к судам. 30% граждан не верят в справедливость судебных решений. Как нам отвечать на вызовы времени? Надо не Конституцию менять, а меняться самим.

Борис Эбзеев, член ЦИК Российской Федерации:

— Сегодня в Конституции много проблем. Главное — идея социального государства не реализуется! А Конституционный Суд не мешает властям по-своему толковать нормы Конституции в зависимости от политической и административной целесообразности.

Сергей Полозков, глава представительства «Хабаровский аэропорт» в Москве:

— Надо вспомнить, что Конституция принималась в 93-м в условиях «вакханалии победителей». Это отложило на ней сильный отпечаток. Но менять ее сейчас очень рискованно.

Юрий Болдырев, публицист:

— Конституционный Суд должен говорить с властью и обществом не статьями, а своими вердиктами. И рассматривать Конституцию с учетом ее правоприменения. По итогам 25 лет действия этой Конституции мы подошли к неизбежному противостоянию с Западом ослабленными. Права и свободы там выглядят прекрасно, но механизмы управления государством ведут к его разворовыванию. И стала ли Конституция броней для защиты интересов гражданина и государства? Нет! Нам сегодня нужно вести работу по выработке ключевых направлений консолидации гражданского общества.

Илья Шаблинский, профессор Высшей школы экономики:

— Нынешняя Конституция в ближайшие 4–5 лет может быть заменена другой. Что очень опасно. Поэтому сегодня ее надо защищать с учетом идеалов 1990–1993 гг.

Владимир Исаков, профессор Высшей школы экономики:

— В конце 80-х мы все сильно критиковали «коллективное руководство» — Политбюро и т. д. 25 лет спустя страной правит одно лицо. Стало ли лучше от подобной перегруженности полномочиями?! Нет, это явно мешает развитию страны. Большие опасения внушает состояние российских выборов, их зарегулированность, не соответствующая современным демократическим нормам. Но сторонники власти объясняют это тем, что «народ не созрел»! Сомнителен и бюджетный процесс, где отсутствует какой-либо контроль парламента. Но согласен с тем, что сегодня запускать конституционный процесс несвоевременно.

Алексей Царёв, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института права и управления МГПУ:

— Нынешнее несовершенство Конституции и Конституционного Суда — дань политической целесообразности. И именно ради нее Конституционный Суд ставит сегодня некий «Дух» Конституции выше ее «Буквы»...

*(А. М. Воробьев,
политолог)*

Об участии Фонда конституционных реформ в мероприятиях, приуроченных к 25-летию Конституции Российской Федерации

В период с конца октября 2018 г. по середину декабря члены команды НКО «Фонд конституционных реформ» (ФКР) принимали активное участие в различных мероприятиях, приуроченных к юбилею основного закона страны, в том числе в тех, которые были внесены в официальный перечень организационного комитета по подготовке и проведению празднования 25-летия принятия Конституции Российской Федерации.

6 декабря в Президент-отеле состоялось юбилейное заседание Конституционного клуба, организованное ФКР совместно с Ассоциацией юристов России (АЮР). В роли модератора выступил О. Г. Румянцев. Мероприятие было посвящено обсуждению статьи Председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции», опубликованной в «Российской газете» 10 октября 2018 г. Состоявшаяся дискуссия вышла за рамки заявленной темы и касалась не только итогов прошедших 25 лет, но и перспектив развития конституционализма в России. Заседание посетили более 100 человек. Среди его гостей были члены Конституционной комиссии (1990–1993), участники Конституционного совещания (1993), сенаторы, депутаты текущего и предыдущих созывов парламента, политики, эксперты, общественные деятели, ученые и студенты.

В числе наиболее заметных событий также были выступление О. Г. Румянцева на Научно-практической конференции «Совет Федерации — 25 лет: практика, уроки, выводы», его лекции на факультете политологии МГУ имени М. В. Ломоносова и в Президентской библиотеке имени Б. Н. Ельцина. По заказу департамента образования и науки города Москвы была записана лекция для учеников столичных школ. В рамках VIII Московской юридической недели ФКР принял участие в мероприятиях различных форматов, проходивших в ведущих вузах страны — МГУ имени М. В. Ломоносова, Финансовом университете при Правительстве России, МГЮА имени О. Е. Кутафина, РАНХиГС.

Особняком стоит выставка в Государственном центральном музее современной истории России «Конституция моей страны», для участия в которой были переданы экспонаты из личных коллекций членов Конституционного клуба и актива ФКР. В рамках экспозиции активно используются мультимедийные технологии. Выставка продлится до середины апреля 2019 г.

Юбилей был отмечен выходом ряда заметных трудов президента ФКР О. Г. Румянцева. В конце ноября 2018 г. увидело свет третье, исправленное и дополненное издание его книги «Конституция Девяносто третьего. История явления. Документальная поэма в 7 частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов» (М., 2018, Библиотечка РГ). 10 декабря состоялась презентация книги в столичном «Библио-Глобусе», и сегодня все желающие могут там ее приобрести. Кроме того, в декабрьском номере журнала «Юридический мир» (№ 12 (264) 2018), являющемся официальным печатным органом АЮР, опубликована статья О. Г. Румянцева «Конституция Девяносто третьего — вчера, сегодня, завтра».

Одним из направлений деятельности ФКР всегда была популяризация конституционного наследия нашей страны. Продолжая традиции, заложенные в предыдущие годы, руководство фонда передало Российскому историческому обществу (РИО) и Президентской библиотеке имени Б. Н. Ельцина цифровые версии многотомного издания «Из истории создания Конституции Российской Федерации...» и третьего издания упомянутой выше книги «Конституция Девяносто третьего. История явления»¹.

Юбилей был отмечен многочисленными эфирами, публикациями, интервью, комментариями в СМИ участников ФКР и членов Конституционного клуба.

Непосредственно в день 25-летия основного закона страны, 12 декабря, ряд членов команды был приглашен на торжественный прием в Кремле, где всех лиц, причастных к созданию Конституции Российской Федерации, поздравил Президент России В. В. Путин.

Завершился юбилейный марафон на высокой ноте 15 декабря 2018 г. в Центре имени Вс. Мейерхольда, где состоялся перформанс «Конституция» режиссера Сергея Морозова. Деятели культуры решили не оставаться в стороне и внесли свой вклад в празднование 25-летия основного закона страны оригинальной постановкой. О. Г. Румянцев предварял ее рассказом зрителям, среди которых было много молодежи, об истории рождения Конституции России, а после завершения перформанса принял активное участие в его обсуждении.

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 томах (10 книгах) / под общ. ред. к. ю. н. О. Г. Румянцева.

Теперь все желающие смогут бесплатно ознакомиться с ними на сайтах Российского исторического общества и Президентской библиотеки.

Из истории создания Конституции...: <https://historyrussia.org/tsekh-istorikov/knigi/iz-istorii-sozdaniya-konstitutsii-rossijskoj-federatsii-konstitutsionnaya-komissiya-stenogrammy-materialy-dokumenty-1990-1993-gg-v-6-t.html>; <https://www.prlib.ru/catalog/53363?page=31>

<https://www.prlib.ru/catalog/53363?page=32>

Конституция Девяносто третьего...: <https://historyrussia.org/tsekh-istorikov/knigi/konstitutsiya-devyanosto-tretego-istoriya-yavleniya-dokumentalnaya-poema-v-7-chastyakh-ot-otvetstvennogo-sekretarya-konstitutsionnoj-komissii-1990-1993-godov.html>

**Мероприятия, приуроченные к 25-летию Конституции РФ,
проведенные при участии или поддержке ФКР
(октябрь — декабрь 2018 г.)**

- ✓ 29.10.18 — создание Комиссии Ассоциации юристов России (АЮР) по развитию конституционного правосознания (председатель — О. Г. Румянцев)
- ✓ 12.11.18 — лекция на факультете политологии МГУ имени М. В. Ломоносова «Конституция 93-го года. История явления»
- ✓ 16.11.18 — публичная лекция в Президентской библиотеке имени Б. Н. Ельцина
- ✓ 26.11.18 — выступление на Научно-практической конференции «Совет Федерации — 25 лет: практика, уроки, выводы»
- ✓ 27.11.18 — участие в совместной XIX Международной научно-практической конференции Юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова и XV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) на тему «Конституция Российской Федерации и современный правопорядок»; презентация третьего издания книги «Конституция Десяносто третьего. История явления»
- ✓ 28.11.18 — выступление на юридическом факультете МГУ имени М. В. Ломоносова в рамках VIII Московской юридической недели
- ✓ 28.11.18 — выступление в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации в рамках VIII Московской юридической недели
- ✓ 5.12.18 — участие в конференции «Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего», организованной РАНХиГС совместно с АЮР и посвященной юбилею принятия Конституции Российской Федерации
- ✓ 5.12.18 — записана лекция для столичных школ, организатор (заказчик) — Департамент образования и науки города Москвы
- ✓ 6.12.18 — заседание Конституционного клуба, приуроченное к 25-летию юбилею Конституции Российской Федерации; организовано при участии АЮР
- ✓ 10.12.18 — участие в открытии выставки в Государственном центральном музее современной истории России «Конституция моей страны»; для выставки переданы экспонаты из личной коллекции О. Г. Румянцева
- ✓ 11.12.18 — лекция в открытом Политическом университете Партии народной свободы (ПАРНАС)
- ✓ 12.12.18 — торжественный прием в Кремле по случаю 25-летия Конституции России
- ✓ 15.12.18 — презентация третьего издания книги «Конституция Десяносто третьего. История явления» в Центре имени Вс. Мейерхольда; участие в обсуждении перфоманса «Конституция»
- ✓ На сайте Российского исторического общества (РИО) выложены цифровые версии многотомного издания «Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 томах (10 книгах) / под общ. ред. к. ю. н. О. Г. Румянцева» и третьего издания книги «Конституция Десяносто третьего. История явления»

✓ На сайте Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина выложены цифровые версии многотомного издания «Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 томах (10 книгах) / под общ. ред. к. ю. н. О. Г. Румянцева» и третьего издания книги «Конституция Девяносто третьего. История явления»

✓ В марте 2019 г. планируется выход юбилейного номера журнала «Конституционный вестник», в котором будет опубликована стенограмма заседания Конституционного клуба 6.12.2018 г.

**Некоторые юбилейные статьи, интервью,
эфиры президента ФКР О. Г. Румянцева**

✓ 10.10.18 — участие в программе «Своя правда» на радио «Говорит Москва». Эфир был посвящен теме возможного внесения поправок в Конституцию России

✓ 23.10.18 — на общественно-политическом телеканале «Красная линия» состоялся эфир программы «Точка зрения», в которой принял участие О. Г. Румянцев. Тема была посвящена приближающемуся юбилею Конституции России

✓ 11.12.18 — интервью на радиостанции «Эхо Москвы»

✓ 12.12.18 — опубликовано интервью в «Коммерсанте»

✓ 12.12.18 — опубликовано интервью в «Московском комсомольце»

✓ 10.12.18 — опубликована статья в журнале «Юридический мир» АЮР

✓ 11.12.18 — интервью на Радио Спутник

✓ 12.12.18 — опубликовано интервью на портале «Петербургский дневник»

✓ 12.12.18 — опубликована колонка в газете «Взгляд»

✓ 12.12.18 — вышло в эфир интервью на телеканале ОТР в программе «Большая страна»

✓ 12.12.18 — опубликовано интервью на сайте РИА «Федеральное агентство новостей»

✓ 12.12.18 — опубликован комментарий на портале «Лайф»

(А. Д. Жилкин)

Раздел II. Трибуна конституционалиста

*В. Б. Исаков,
доктор юридических наук, профессор,
народный депутат России в 1990–1993 гг.*

Четверть века под знаменем Конституции: рефлексивные заметки

25-летие Конституции РФ — это повод не только вспомнить о том, как она создавалась, принималась и действует, но и задуматься над тем, к каким рубежам мы приплыли под флагом этой Конституции.

* * *

В спорах о том, была ли неизбежна «перестройка» и последующий развал недостроенного здания, я придерживаюсь точки зрения, что в Советском Союзе в 80-х гг. объективно назрели крупные перемены. Перемены в экономике, которая к тому времени напоминала инвалида, неспособного позаботиться не только о других, но и о самом себе. Перемены в политике, где у руля страны стояли дряхлые старцы, не хотевшие никаких изменений и опасавшиеся их. Перемены в духовной жизни, скованной догмами, которые давно оторвались от жизни, потеряли связь с реальностью, превратились в повод для шуток и анекдотов.

К 80-м гг. XX века железный занавес между СССР и остальным миром основательно проржавел и продырявился. Советские люди выезжали за рубеж в командировки, по турпутевкам и приглашениям. И вопреки официальной пропаганде видели, как живут «там». Эти сравнения были явно не в нашу пользу.

Страна была беременна реформами. К тому времени в общественном мнении сложился относительный консенсус в отношении их вектора: многообразие форм собственности; свобода предпринимательства; сохранение социальных гарантий; политический плюрализм; гласность; демократические выборы; правовое государство; идеологическое многообразие; устранение из экономики, политики и культуры удавки «партийного руководства».

К сожалению, роды приняли две очень плохие повивальные бабки, Горбачев и Ельцин, которые неважно справились со своими обязанностями. Неудержимый говорун

Горбачев постоянно лавировал, ставил одни задачи, затем подменял их другими, занимался бесконечным разменом фигур, шел на беспринципные компромиссы. И в конце концов проиграл страну. Его самой большой стратегической ошибкой, я считаю, была уступка требованиям своего «демократического» окружения — запуск политических реформ «с опережением», когда страна к ним была не готова ни экономически, ни политически, ни интеллектуально.

Что касается Ельцина, он проявил себя как могучий разрушитель, который всю свою энергию и немалый капитал популярности потратил на уничтожение остатков социализма. Его созидательная программа ничтожна и не идет ни в какое сравнение с разрушениями, которые он учинил. Последствия ельцинских реформ мы зализываем до сих пор. Впрочем, спасибо ему, что не довел страну до гражданской войны, если не считать таковой «малую» по российским масштабам войну на Кавказе. Почувствовав, что перегруженный проблемами самолет не сегодня-завтра может врезаться в землю, Ельцин при поддержке семьи и ближайшего окружения выбросился (или был выброшен) из этого самолета с парашютом — золотым, разумеется.

Одним словом, с лидерами назревших преобразований России не повезло. Ни Горбачев, ни Ельцин в человеческом плане не обладали тем стратегическим видением событий и государственной мудростью, которые были необходимы на их посту. Что касается исторического масштаба этих личностей — промолчу, пусть его оценивают потомки.

* * *

Столь же пестра, размыта и неопределенна была социальная база реформ. Ее составили разрозненные силы, которых объединял, по сути, только общий лозунг: «Так жить нельзя!» Но эта база полностью раскрошилась и распалась, превратилась в кишасьий гадюшник, когда встал следующий вопрос: «Как жить дальше?» Оказалось, что по этому вопросу нет никакого единства мнений.

В рядах реформаторов можно было видеть партийную и беспартийную интеллигенцию, деятелей литературы и искусства, журналистов, активную часть рабочего класса, военных, молодежь, диссидентов. Часть из них стала народными депутатами СССР и РСФСР. В силу гиперактивности участников, но в то же время отсутствия у них элементарной политической и правовой культуры, первые съезды народных депутатов были незабываемым зрелищем. Обалдевшие от избытка хлынувшей на них гласности граждане смотрели их по телевидению ночи напролет, как захватывающий политический сериал, а утром невыспавшиеся шли на работу.

Вместе с тем новая, нарождающаяся политическая элита оказалась в немалой степени заражена недостатками старой: цинизмом, двоемыслием, беспринципностью, способностью прикрывать высокими словами и лозунгами мелкие корыстные и карьерные расчеты. В немалом количестве в нее влились «перекрасившиеся» сотрудники партаппарата, вовремя понявшие, куда дует ветер, представители криминала, почувствовавшие, что пришло их время, и просто обыкновенные карьеристы и приспособленцы.

* * *

В силу избрания народным депутатом РСФСР мне достаточно близко довелось видеть кризис тогдашней партии власти. Ее судьба прискорбна, но в то же время показательна и поучительна¹. Партийные лидеры КПРФ — наиболее крупного обломка, возникшего на развалинах КПСС, — на мой взгляд, последовательно пропустили несколько рубежей, на которых можно было порвать с прошлым, повернуть к созданию массовой, популярной, пользующейся поддержкой в обществе партии социал-демократического типа. Такими рубежами я считаю создание ГКЧП (август 1991 г.), распад СССР (декабрь 1991 г.), суд над КПРФ (1992 г.), разгром Съезда и Верховного Совета РСФСР (1993 г.).

Но они пошли другим путем — затеяли бесплодную и непопулярную судебную возню вокруг указов Ельцина о запрете КПСС и конфискации партийного имущества. Хотя если бы они сделали эффектный политический жест — сами отказались бы от этого имущества, отдали его народу, то получили бы его несомненные симпатии и существенно расширили бы свои ряды. Однако они предпочли держаться за обветшавшие догмы и принципы, не поменяв существенно даже риторику. И в итоге — поплыли в политическое будущее на тающей с каждым днем льдине пенсионного и предпенсионного электората.

Имела ли КПРФ шанс легально вернуться к власти в 1996 г. — на первых, по новой Конституции России, выборах Президента? Полагаю, что да. Российское общество к тому времени уже нахлебалось ельцинских «реформ». Более того, версия о том, что на президентских выборах на самом деле победил Зюганов, не только имеет право на существование, но скорее всего соответствует истине. Однако Зюганов предпочел признать поражение и поздравить «победителя». И дело вовсе не в том, что лично ему и его партии угрожали. В КПРФ трезво рассудили, что взять власть они могут, а вот удержать — нет. Активная часть общества, поддержавшая реформы и успевшая вкушать их плоды — предприниматели, интеллигенция, молодежь, СМИ, а также позиция Запада — все было против них. Повернуть назад без масштабного насилия над обществом, без жестких и непопулярных мер было уже невозможно. Но кто это насилие должен был осуществить?

Версия о том, что после прихода к власти коммунисты могли бы пойти на установление в стране «диктатуры пролетариата», представляется мне малореальной, так как предпосылок для этого уже не было — это убедительно доказала попытка ГКЧП. Репрессии как метод управления страной к тому времени были полностью скомпрометированы: страна уже не та и люди не те — массовые репрессии не поддерживал бы никто, включая самих коммунистов. В стране с разваленной экономикой и недействующей системой управления коммунисты продержались бы в лучшем

¹ Во избежание недоразумений и спекуляций на эту тему сообщаю, что состоял в КПСС с 1980 по 1990 гг. Вышел из КПСС в октябре 1990 г., сразу после ее XXVII Съезда. Развернутый комментарий по данному вопросу я дал в «Парламентских дневниках» за 1991 г. в статье «Десять лет в партии» (М., 1995; Екатеринбург, 1997).

случае несколько месяцев, а может быть и недель. И вот после этого их разгром действительно пошел бы по-настоящему — с преследованиями, люстрациями и полной декоммунизацией страны. Почувствовав реальность подобной перспективы, лидеры КПРФ предпочли согласиться с «серебром» и занять место постоянной, Ее Величества, парламентской оппозиции.

Больше всего меня удивляет, как быстро КПРФ растеряла интеллектуальный потенциал. К тому времени ее покинули все сколь-нибудь значимые интеллектуальные силы, за исключением небольшой группы возрастных партийных идеологов — Р. И. Косолапова, И. П. Осадчего и др., — которых лично я глубоко уважаю за последовательность и принципиальность. Но выработать новый стратегический курс партии и общества, который отражал бы вызовы времени, им уже было не под силу, а дерзкого, дееспособного молодого пополнения так и не прибыло. В результате КПРФ не выступает с крупными стратегическими инициативами, а ограничивается реакцией на текущие события и предложениями о новых памятных и праздничных датах. Однако без интеллектуального лидерства не может быть лидерства политического. Пропустив рубежи для обновления, КПРФ на каждых очередных выборах теряет голоса избирателей. По-видимому, не за горами момент, когда эта партия не преодолеет 5-процентный барьер и сойдет с политической сцены. Что будет, по-моему, очень плохо, поскольку из всего набора разномастной оппозиции наиболее последовательно выражает взгляды простого народа именно КПРФ.

* * *

Несколько слов о других актерах политической сцены. Партия «Справедливая Россия», призванная заполнить пустующее место в социал-демократическом сегменте, мне мало знакома. Но уже то, что власти приходится искусственно завышать ее результаты на выборах (такая информация была опубликована в Интернете), говорит само за себя. Этот кремлевский проект сам по себе нежизнеспособен и без «кислородной подушки», по-видимому, не выживет.

Партию Жириновского в большей степени, чем какую-либо другую, можно считать наследниками большевиков-ленинцев (это видно и по ревности Жириновского к Зюганову, и по его постоянным нападкам на КПРФ). Как и коммунисты, Жириновский делает ставку на «пионеров и пенсионеров» — тех, кто верит во все, и тех, кто не верит ни во что. Предлагаемые Жириновским решения, как правило, прямолинейны и радикальны, что нравится части электората, не отягощенной избытком образования и интеллекта.

Вспоминается такой эпизод. На выборах в Государственную Думу в 1995 г. я был кандидатом в депутаты. В Вятке, на встрече с избирателями в Политехническом институте, меня спросили об отношении к Жириновскому. Я ответил, что голосование за Жириновского покажет, сколько в стране дураков. И сразу почувствовал, что обидел аудиторию — зал загудел, раздались недовольные выкрики. К моему удивлению среди присутствовавших на встрече преподавателей и студентов института оказалось довольно много сторонников Жириновского. Нет ничего глупее, чем прийти на встречу

с избирателями и обидеть их. Пришлось выкручиваться из этой нелепой ситуации: «Конечно, сам Жириновский умный и дальновидный политик, но посмотрите, кого он вокруг себя собрал...»

В исторической перспективе партия Жириновского должна либо прийти к власти (шанс для этого представится, если все другие участники политической игры оскандалятся и полностью себя дискредитируют), либо сойти со сцены вместе с КПРФ. Бесконечно привлекать внимание клоунадой и популистскими лозунгами невозможно — рано или поздно народу это надоест. По-видимому, с уходом Жириновского, который устал от собственного пиара, прекратит свое существование и его партия.

* * *

Партия власти в России за 25 лет претерпела коренную трансформацию. В 1993 г. это была «Демократическая Россия», которая, собственно, и привела Б. Н. Ельцина к власти. С тех пор это политическое крыло умудрилось полностью растерять поддержку электората (см. График 1).

Динамика электората “демократических сил” (в процентах)

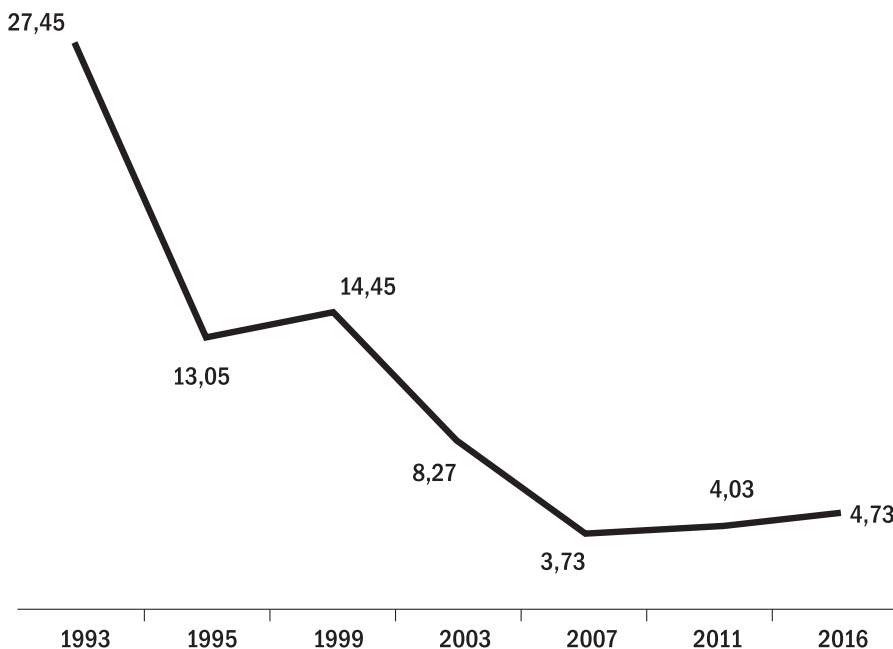


График 1. Результаты голосования за демократические силы на парламентских выборах в 1993–2016 гг. (по данным Центризбиркома РФ)

В составе этого крыла не оказалось мощного и авторитетного реформатора, как, например, Людвиг Эрхард в Германии. Интеллектуальный фон российских реформ определили оторванные от жизни интеллигенты типа Е. Гайдара, прилежно действовавшие по западным прописям. Существенным фактором их поражения выступило то, что «демократические силы» оказались неспособными договариваться не только с другими политическими силами, но и между собой. Яркий пример тому Григорий Явлинский, засохший под лозунгом «Никаких компромиссов!» (1,05% на президентских выборах 2018 г.).

Нынешняя партия власти — результат объединения «центристских сил», в число которых вошли федеральная и региональная бюрократия, крупный бизнес, силовики, часть влиятельного криминала. В такого рода объединениях всегда идет борьба за влияние между несколькими центрами. Одним из эпизодов этой борьбы было то, что в 1999–2002 гг. региональный центр в лице Ю. М. Лужкова, Е. М. Примакова, М. Ш. Шаймиева и В. А. Яковлева был вытеснен из центристской коалиции и его влияние существенно ослаблено. Шаги консолидации новой партии власти можно также проследить по результатам парламентских выборов (см. График 2).

Динамика электората «центристов — партии власти» (в процентах)

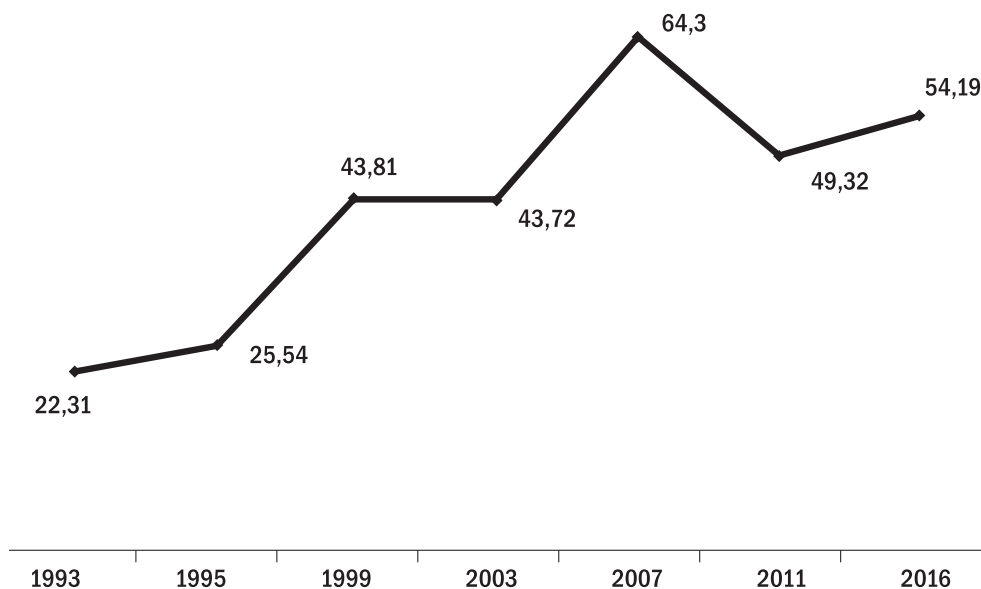


График 2. Результаты голосования за центристов (партию власти) на парламентских выборах в 1993–2016 гг. (по данным Центризбиркома РФ).

Идеологической платформой современной партии власти объявлен «правый центр», что на практике означает обещать избирателям перед выборами все хорошее, но реально действовать в интересах новых хозяев жизни — крупного капитала. Долго ли можно усидеть в этой позиции? Трудно сказать. Многое зависит от масштабов фальсификаций на выборах, которые российское общество продолжает скрепя сердце терпеть. Возможно, моментом истины станет пенсионная реформа, в которой партии власти, вилай—не вилай, а все же придется занять определенную позицию, сказать, на чьей она стороне.

Социальной основой партии власти является достаточно широкий в России класс «политмещанства» — людей среднего уровня знаний и способностей, которые, однако, хотели бы получить от жизни все, занять в ней достойное место. Понимая, что на профессиональной стезе им вряд ли этого добиться — способностей маловато, конкуренция высока, они делают ставку на политическую карьеру, на продвижение вверх благодаря лояльности действующей власти. В силу особенностей политического устройства России особых талантов для такой политической карьеры не требуется, достаточно вести себя «правильно». Пробившись во власть, серость обеспечивает свое положение тем, что подтягивает под себя еще большую серость. В результате возникает мощный эффект отрицательного отбора во власть, который выступает одним из основных факторов торможения экономического и социального развития России.

В свое время был свидетелем любопытного эпизода. В качестве начальника Правового управления Государственной Думы я отчитывался о работе на заседании фракции «Единая Россия». Внезапно с какой-то важной новостью в зал ворвалась депутат, представительница фракции в Центризбиркоме: «Ребята, я обеспечила для нас...» Увидев меня, она не стала продолжать, поскольку информация явно не предназначалась для посторонних ушей. В этом мелком, частном примере видна важная особенность партии власти. В отличие, например, от демократов, постоянно воюющих друг с другом, представители партии политмещанства четко понимают свой круг ценностей, прекрасно видят друг друга и мгновенно объединяются во имя общих интересов.

* * *

С трудом представляю себе, что чувствуют сегодня, глядя на политику США и Запада, российские либералы. Ведь в большинстве своем они интеллигентные люди. У многих хорошее университетское образование, престижные должности, работа и стажировки за рубежом. На их глазах икона демократии, взлелеянный ими демократический идеал поблек, осел, накренился и повалился с пьедестала. Надежда и опора демократии — Соединенные Штаты Америки и американский Конгресс — по части дешевого популизма оказались не только не лучше своих российских коллег, но в чем-то даже хуже — амбициознее, грубее, примитивнее. Ужас! Кошмар! Масштаб ментальной катастрофы вполне сопоставим с крушением советского коммунистического идеала. Даже как-то жалко людей, оказавшихся в подобной ситуации. Им надо искать новый идеал, но какой? Возникшую идейную пустоту не так просто будет заполнить.

Меня всегда удивляло и удивляет, как резко меняются большие руководители после ухода с высоких должностей. Еще вчера был величав и недосягаем, окружен непробиваемой толпой подхалимов. А сегодня — вдруг узнает, улыбается, первым тянет руку. Откуда-то появились и понимание, и чувство юмора. Милый человек. В минуты откровенности признает «отдельные ошибки», но тут же доверительно сообщает, что «таковы были правила игры, которые отдельный человек изменить не волен» и тех, кто не соблюдает эти правила, «просто выносят с поля». Доля истины в этом, безусловно, есть: социализма в стране не существует уже более четверти века, но правила жизни и поведение элиты во многом остались прежними. Расстаться с ними, вытравить их из сознания, заменить их более современными и демократичными оказалось практически невозможно.

Многих удивляет волна раздражения и критики, которая поднялась в мире в отношении России и русских. Одни видят в этом исторически сложившееся на Западе неприятие России. Другие пытаются возложить всю вину на «режим Путина»¹. Лично мне реакция Запада на наши реальности кажется вполне естественной и предсказуемой. Колосс, которым пугали детей, вдруг зашатался, начал пятиться и рухнул в грязь. Его перестали бояться. Стало возможным безнаказанно его пинать, чем многие и поспешили воспользоваться.

Но дело не только в этом. Глядя в ретроспективу, понимаешь, что мы заслужили презрение своим тотальным предательством. В начале прошлого века подняли красное знамя строительства нового общества, новых ценностей, нового человека, нового образа жизни. И многие нам поверили, пошли за нами. У СССР оказалось множество единомышленников, в том числе среди интеллигенции на Западе. Нас поддержали даже вполне себе критически мыслящие интеллектуалы — Джон Рид, Герберт Уэллс, Андре Жид, Лион Фейхтвангер и другие.

Но рано или поздно замечательные, светлые идеи и лозунги проходят проверку практикой. Дикие сталинские репрессии, тоталитаризм, нарушения законности и удушье свободной духовной жизни заставили многих отшатнуться от коммунистического идеала. Полагаю, что на рубеже 40–х годов советская версия социализма вполне могла бы пережить глубокий кризис, если бы перед угрозой немецко-фашистской диктатуры, реальной угрозы уничтожения, народ не сплотился бы вокруг Сталина и коммунистической партии.

Война победоносно завершилась, и жизнь начала возвращаться в прежнее русло: вновь пошли политические процессы, началось давление на интеллигенцию (правда, уже без массовых репрессий), в области науки стала править лысенковщина.

¹ См.: Лилия Шевцова. Не верю, что Путин досидит до конца своего президентского срока. URL: <https://glavred.info/world/498003-liliya-shevcova-ne-veryu-chto-putin-dosidit-do-konca-svoego-prezidentskogo-sroka.html>

Да, конечно, я не забыл, что наряду с этим произошел прорыв в освоении атомной энергии и космоса, обусловленные тем, что партийных догматиков в эти сферы науки и практики не пустили. А вот генетику, кибернетику, социальные науки — они успешно затоптали. Был ли извлечен из этого урок? Судя по тому, как Россия обошлась со своей наукой в 90-е гг. и какую «реформу» учинила Академии наук, никаких выводов мы не сделали.

Далее — хрущевский волюнтаризм и брежневский застой, очередные этапы медленно тормозящего коммунистического проекта. Вместо того чтобы двигаться вперед, мы все чаще стали имитировать движение — раскачивать вагоны под крики «Ту-ту!» Сомнительная честь завершить этот проект выпала М. С. Горбачеву и Б. Н. Ельцину — члену политбюро и кандидату в члены Политбюро ЦК КПСС.

Я не верю М. С. Горбачеву, который время от времени говорит, что с самого начала планировал развал «тоталитарной системы». Как не верю и карикатурному ельцинскому антикоммунизму. Оба они начинали свои реформы как правоверные коммунисты, хотели «улучшения социализма», но по своим интеллектуальным и человеческим качествам не смогли вытянуть начатые ими преобразования. И вынуждены были мимикрировать, чтобы не быть раздавленными обрушенными ими общественными структурами.

В процессе реформ явственно обнаружилось, что господствующая партия не смогла создать в обществе слоя цивилизованных реформаторов, способных выработать и реализовать разумную программу преобразований в интересах всего общества. Разрушителей создала, воров и взяточников породила в избытке, реформаторов — нет.

Многочисленные попытки изобрести новую «национальную идею» также не привели к осязаемому результату. На выжженном поле, оставшемся после зачистки «коммунистической идеи», ничего, кроме сорняков, так и не выросло. Зато проявились в полной мере ценности «новых русских»: беспринципность, бессовестность, лживость, стремление к наживе любой ценой, презрение к собственному народу, безропотно подставившему шею под новых угнетателей. Посмотрим на своих соседей, китайцев: они не стали, подобно нам, рубить по корень и выкорчевывать коммунистическую идею, а аккуратно трансформировали ее. И успешно строят на ее основе современное общество и рыночную экономику.

* * *

В момент проведения чубайсовской приватизации, организованного в государственных масштабах разграбления общественного достояния встревоженное общество успокаивали: «Имущество надо быстро передать эффективному частному собственнику, и оно тут же заработает. С расцветом экономики наполнятся и бюджет, и все социальные фонды, включая пенсионный. Длительного снижения уровня жизни и отмены социальных гарантий не будет. Пюре надо делать, пока картошка горячая!»

И где же оно, обещанное «пюре»? Получив за гроши государственную собственность, новые собственники тут же начали легализовать ее за рубежом и переводить

туда же свои доходы. Их можно понять. Если государство делает масштабные глупости, позволяя разворовывать самое себя, то от такого государства можно ожидать всего, чего угодно: бездумно отдало, так же бездумно может начать отбирать обратно. В результате государственный бюджет и социальные фонды не наполнились, а опустели, критически важные для современного общества сферы жизни — здравоохранение, образование, наука — стали стремительно деградировать.

Добрались, наконец, и до пенсий. Конечно, о том, что нынешние олигархи, за редким исключением, выросли на приватизации общенародной собственности и природных богатств, сегодня можно и забыть. Тем более, что государство выдало каждому по ваучеру (по две «Волги» на нос) и формально с вами в расчете. А вот за незначительное и неустойчивое в современных условиях повышение продолжительности жизни извольте заплатить. Олигархат в эти «лишние годы жизни» вас кормить не намерен и для ваших пенсионных накоплений найдет иное, лучшее применение.

* * *

Самое отвратительное — то, что больше всего уязвляет и оскорбляет до глубины души, — атмосфера лжи, умолчаний и социального предательства, воцарившаяся в обществе в период реформ. Сорвали со стены и растоптали иконы, на которые молились десятилетиями. Смешали с грязью идеи, которыми (хотя бы на словах) руководствовались все это время. Выдали больного Хонеккера Германии. Пытаясь угодить американцам, бросили без помощи прославленный в песнях «остров Свободы» — Кубу. Б. Ельцин во время встречи с Президентом Литвы В. Ландсбергисом передал ему в качестве «подарка» списки истребительных батальонов, сражавшихся с отрядами «лесных братьев» в конце 40-х годов — около 18 тысяч человек. Наверное, чтобы в Литве их наградили...

Лично я испытывал и испытываю от этой политики горькое чувство стыда. И какого же уважения к себе мы после этого ждем? Нет ничего удивительного в том, что и политики, и обычные граждане за рубежом плюют в нашу сторону и своим потомкам наказывают: «С русскими — дела не иметь!»

На днях в ответ на санкции со стороны Трампа объединенная Европа в очередной раз продлила санкции... против России, также находящейся под американскими санкциями. Казалось бы, абсурд, нелепость, на шахматной доске так не ходят. Что мешало в ответ на санкции Трампа прекратить или хотя бы ослабить давление на Россию? На самом деле, все верно: Россия остается для коллективного Запада куда большей угрозой, чем клоунада и непредсказуемость Трампа. За четверть века Россия скатилась на обочину истории, сама себя превратила в нефтегазовые задворки. Теперь даже слабые и бессистемные попытки России, больше на словах, чем на деле, проявить самостоятельность, занять более значимое место в политике и истории воспринимаются на Западе как недопустимая наглость и пресекаются его коллективными усилиями: «Не позволим! Не дадим! Не пустим!»

* * *

Сегодня страна остро нуждается в культе, и не в одном, а в трех: культе правды, культе закона и культе честного и качественного труда. Страна задыхается от лжи и воровства. Ложь на всех уровнях, включая самый высший, стала настолько обыденной и привычной, что удивляешься не тому, что тот или иной руководитель и чиновник солгали, а тому, что они в кои-то веки сказали правду. Но как можно выявлять и решать проблемы, когда никто не говорит полной правды, а только то, что выгодно? Институты, основанные на правде, предполагающие честное поведение их участников, например, правосудие и выборы, в России деформированы до неузнаваемости и представляют, по большей части, пародию на самих себя. Можно прочесть, например, как журналисты с удивлением и восхищением пишут: «Надо же! В этот раз судья не нарушал законы, не натягивал сову на глобус, а провел процесс относительно честно». Восторг и изумление вызывает то, что в правовом государстве должно быть нормой.

Казалось бы, в государстве, руководимом двумя юристами, право и законность должны были подняться на новую высоту. Но этого, к сожалению, не произошло. Отчасти мы сдали даже те позиции, которые, казалось, прочно завоевали в эпоху социализма. Страну захлестнули многомиллиардные хищения, которые продолжались годами. Одно, другое, третье... На скамью подсудимых садятся руководители министерств и ведомств, крупные начальники правоохранительных органов. Но это, по-видимому, капля в море, потому что в стране созданы все условия для масштабных хищений: ослабленная представительная власть, угодливое правосудие, слепые и безынициативные правоохранительные органы, а главное — массовое безразличие и презрение чиновников к народу. Где наши доблестные органы безопасности, призванные останавливать опасные преступления на дальних подступах, пока еще они не превратились в угрозу для государства? Заняты выявлением школьников-экстремистов в Интернете?

В очередной раз вскрылись пытки и грубейшие нарушения законности в исправительных учреждениях. Говорилось и писалось по этому поводу немало. Тревожные звонки раздавались практически непрерывно — полистайте, например, подшивку «Новой газеты». Но надо было показать в Интернете на весь мир записи насилия и пыток в российских колониях, чтобы власть и общественное мнение, наконец, всколыхнулись, обратили внимание на эту проблему. Едва начали заживать рубцы от незаконных сталинских репрессий — и вновь на те же грабли.

* * *

Будучи свидетелем и участником многих исторических событий, я поражаюсь уровню нашей исторической и политологической литературы и школьных учебников. Многие труды нельзя читать без чувства отвращения и брезгливости. Все переврано, искажено, факты перемешаны с ложью и домыслами. Из всех щелей лезет стремление выполнить заказ, влить в сознание очередную порцию лжи.

Без тени сомнения, как непреложную истину, утверждают, например, что «в 1993 г. депутаты во главе с Хасбулатовым и Руцким попытались перехватить

власть у Президента Ельцина». Хотя все было как раз наоборот: это Ельцин с третьей попытки успешно осуществил государственный переворот, в ходе которого под аплодисменты отечественных СМИ и зарубежной «демократической общест-венности» уничтожил мешавший ему «конституционный противовес» — де-мократически избранную представительную власть. Сегодня некоторые об этом «сожалеют», льют слезы по «погибшей российской демократии». Выясняется, что разогнанный Верховный Совет был, в сравнении с нынешней Государствен-ной Думой, «не так уж плох». Но в каком месте находилась ваша совесть тогда? И где она сегодня?

Наблюдая за жаркими теледискуссиями журналистов, общественных деятелей, депутатов, я вижу, как мало мы продвинулись в осмыслении событий 1993 г. и отече-ственной истории вообще. Эти дискуссии сводятся, в основном, к закидыванию друг друга убогими, плоскими, затасканными штампами. Возникает ощущение, что истори-ческая правда, подлинный смысл произошедших событий никому не нужны и никого не интересуют. Но общественный консенсус, к которому, по крайней мере на словах, стремится руководство страны, невозможен без консенсуса в отношении собственной истории. А последний, в свою очередь, может возникнуть только на основе полной, ясной и очевидной правды, одинаковой для всех думающих людей, а не той, которая «у каждого своя». Страна, которая не научилась говорить себе правду, не имеет ни ис-тории, ни настоящего, ни будущего.

*В. Л. Шейнис,
главный научный сотрудник ИМЭМО РАН,
доктор экономических наук, профессор,
член Верховного Совета России в 1990–1993 гг.*

Конституционная реформа. Невнятный юбилей

Юбилеи знатных событий в истории страны отмечаются по-разному. Бывают праздничные юбилеи, когда смысл некогда произошедших событий растворяется в славословиях в честь сегодняшнего дня. Иное дело — рабочие юбилеи, когда их устроители стремятся по-новому осмыслить и довести до публики, что же тогда произошло и какие последствия это повлекло за собою. Случаются и невнятные юбилеи. Юбилейное событие, ритуально поклонившись ему, поминают, но тот-час же от него либо уходят, либо искажают его смысл. Это бывает, когда тема слишком горяча и напоминание о ней и того больше — обсуждение может принять нежелательный и взрывной характер. Именно так подошли мы к четвертьвеко-вому юбилею Конституции России — седьмой по счету (если внести в перечень вариант, появившийся в годы перестройки после ломки последней советской Конституции). Это связано с тем, что живем мы сейчас не по Конституции, а при ней и около нее.

У истоков Конституции-93

В том, что касается новой Конституции, все начиналось неплохо. Россия еще выходила из коммунистического прошлого. К чему она придет — было неизвестно. В стране (и политическом классе) существовал запрос на либеральную Конституцию. Из I Съезда народных депутатов России Борис Ельцин вышел победителем, лидером демократов. Правда, при избрании постоянных органов Съезда не все складывалось наилучшим для них образом. Так произошло и при образовании Конституционной комиссии. В ее состав включили сотню депутатов с разным жизненным и профессиональным опытом, с далеко не одинаковыми, иногда полярными политическими взглядами. Сумеет ли она справиться с таким сложным делом, как создание Конституции, отражающей произошедшие (и, возможно, ожидающие страну в недалеком будущем) перемены, было сомнительно. Но Б. Ельцину, возглавившему российский протопарламент, удалось найти выход: разработка Конституции была поручена сформированной внутри Конституционной комиссии Рабочей группе. Ее состав был более однородным. Это вселяло надежду на успех. Руководителем Рабочей группы был назначен О. Румянцев, группу экспертов возглавил В. Зорькин. Группа приступила к работе и вскоре представила первый вариант проекта. Когда ударные фрагменты из него оглашались в благожелательных аудиториях, гремели аплодисменты.

Правда, сначала конституционный процесс пошел не так, как надеялись. Первый проект, подготовленный с ходу, вынести на первое чтение на ближайшем Съезде не удалось. Ключевые его положения были встречены большинством депутатов в штыки. Дальше — больше. Спротивление нарастало, найти компромисс не удавалось, продвижение новой Конституции растянулось на годы. Появились альтернативные варианты: коммунистов, лидеров автономий и др. Они были несовместимы ни с проектом Рабочей группы, ни друг с другом. Главное же заключалось в том, что ни под какой проект невозможно было собрать две трети (конституционное большинство) голосов на Съезде народных депутатов и, следовательно, нельзя было завершить в намеченный сначала срок утверждение Конституции. А принятие новой Конституции было важно для нормализации политической ситуации в стране: ожидали, что она может стать амортизатором (конфликты нарастали).

Проект, неоднократно прогнанный сквозь строй в Верховном Совете России и на пленуме Конституционной комиссии, был доработан. Были пересмотрены важные положения, вызывавшие отторжение его критиков, в частности, урезаны полномочия президента, возвращены некоторые привычные нормы из советских конституций и т. д. Но исправленный вариант, приглушив возражения одних депутатов, оказался еще более неприемлем для других. С каждым новым чтением становилось все более очевидно, что провести проект через Съезд (только такой вариант утверждения предусматривала Конституция) не удастся. И летом 1993 г. работа над проектом Конституции по инициативе Президента была свернута на обходной путь. Однако и на нем достижение результата вызывало сомнения.

Во-первых, Президент от своего имени представил новый проект, подготовленный под руководством С. Алексеева, А. Собчака и С. Шахрая, а для его обсуждения созвал

Конституционное совещание. По численности и поставленной задаче — доработке проекта — оно было сопоставимо Съезду. Это был довольно представительный многосудный институт. Но он не был избран и предусмотрен действовавшей на тот момент Конституцией России. Тем не менее Конституционное совещание под руководством главы президентской администрации С. Филатова и под приглядом Президента принялось за работу и с согласия Б. Ельцина совместило два основных проекта новой Конституции: Конституционной комиссии и внесенного от имени Президента. Получился компромиссный проект, у которого были некоторые шансы на продвижение. Но при окончательной его доработке, произведенной после октябрьских событий 1993 г., его, и без того явно пропрезидентская, направленность была усилена комиссией юристов, назначенной Президентом, и рукою самого Президента.

Во-вторых, существовали некоторые основания предполагать, что в день всенародного голосования (а не референдума, как полагалось по закону) его результаты были негласно откорректированы, чтобы обеспечить прохождению Конституции несомненное большинство. Если это предположение верно, то конституционный проект, вынесенный на голосование, большинства не получил. Однако высказанные в кулуарах ЦИКа сразу после оглашения результатов голосования сомнения не получили прямого подтверждения и распространения. И Конституция-93 самим фактом своего длительного существования и общественного признания приобрела легитимность¹.

Компромисс, к которому в некоторые моменты склонялся Ельцин, не состоялся. Президент и его сторонники одержали тройную победу: над агрессивной оппозицией, не смилившейся с нарушением Конституции и поднявшей мятеж; над умеренной оппозицией, не получившей участие во власти, на что она претендовала; над региональными элитами, отстаивавшими собственную самостоятельность. Острая фаза противостояния двух основных политических сил, которое в 1993 г. грозило обернуться гражданской войной, завершилась.

Можно ли сказать, что из политического кризиса страна вышла с Конституцией победителя? Отчасти так. Но победа была неполной и чреватой дальнейшими осложнениями. Оппозиция была разбита, но не подавлена. Демократы получили причитающееся им вознаграждение — участие во власти, но далеко не контрольный пакет. Его Президент закрепил за собой. В реальной политике Конституции еще предстояла серия непростых превращений. В утвержденном варианте она скорее зафиксировала глубоко противоречивую политико-правовую систему.

Конституция формальная и реальная

Президент согласился, что при совмещении двух исходных проектов в основу первой и второй глав, описывающих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, должны лечь либерально-демократические положения из проекта Конституционной комиссии. Эти нормы отвечали мировым стандартам

¹ Подробнее об этой версии см. Шейнис В. Взлет и падение парламента. М.: Московский центр Карнеги, Индем, 2005. Т. 2. С. 713–716.

и были одобрены Венецианской комиссией. Конституционное совещание, не без трений, с этим согласилось. Сверх того, этим главам был придан более высокий статус, а порядок их изменения защищен более сложной процедурой. Эта привлекательная, хотя и декларативная витрина Конституции принципиально превосходила все, что соглашались включить в свои тексты создатели последних советских конституций. Самые прорывные положения Конституции-93 — об идеологическом многообразии и запрете государственной либо обязательной идеологии, о приоритете международных норм, о свободе получения и распространения информации и др. — хотя и не соблюдаются, вызывают бешеную ярость завязых государственных и подвергаются периодическим нападкам. Такова одна сторона Конституции.

А другая сторона — построение органов власти. В ней заложены почти беспредельные возможности деволуции политического режима в стране. Гарантом прав и свобод Конституция назначила Президента. Норма эта игнорировала тот очевидный, подтвержденный мировым историческим опытом факт, что не один институт, а только взятые в совокупности органы государственной (региональной и местной) власти, взаимодействуя и ограничивая друг друга, могут обеспечить гарантии от произвола, с какой бы стороны он ни угрожал, и в первую очередь — со стороны государства и его представителей.

По Конституции власть сконцентрирована в руках Президента, который формально не отнесен ни к одной из ветвей власти, а по сути возвышается над всеми, оказывая решающее влияние на формирование и функционирование каждой из них. Но главный дисбаланс, заложенный в 1993 г. в Конституцию, не в избыточных правах Президента, а в отсутствии значимых сдержек и противовесов президентской власти. Рядом с Президентом располагается приниженный, поддавшийся управлению извне парламент. Право отправить в отставку правительство, предоставленное ему Конституцией, заблокировано сложной процедурой, а главное — попытка воспользоваться этим правом вопреки воле Президента может обернуться для многих парламентариев политическим самоубийством — досрочным роспуском. Рядом с неполноценным парламентом суд, зависимость которого от власти Президента и его администрации, в обход и даже вопреки Конституции, была существенно усилена текущим законодательством.

До принятия Конституции известной самостоятельностью располагали субъекты Федерации, особенно национальные республики. Некоторые из них подчас позволяли себе бросать вызовы федеральной власти. Конкурируя за благорасположение региональных элит, и Президент, и депутаты шли на уступки их настояниям. Федерация выстраивалась как договорная, а не конституционная. Поражение Съезда помогло отыграть назад большинство этих уступок. Но отсутствие в Конституции важных гарантий федеративного устройства позволило впоследствии заняться восстановлением вертикали государственного устройства.

После перетягивания каната при обсуждении проектов Конституции положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, обрело в ней свое место. Но не был обозначен ни территориальный, ни по-

литический ареал, на который распространяется их компетенция. Местные органы власти сразу же начали теснить государственные структуры. Местные власти оказались их заложниками. Это стало серьезным препятствием на пути низовой альтернативы населения по поводу наиболее близких ему забот. Авторы Конституции не предусмотрели создание подсистемы, где наделенные толикой власти органы должны переплетаться с самоорганизацией гражданского общества.

В целом одобренная Конституция не внушала большого оптимизма и в 90-е гг. Известная двойственность ее положений открывала возможность внесения изменений, отвечающих существующим условиям. Но с приходом к власти в 2000 г. новой команды и в особенности после политического кризиса 2011–2012 гг. конституционное и политическое развитие России, сначала медленно и постепенно, а затем круто и резко, было развернуто в противоположном направлении.

Ценности, провозгласив которые Россия вступала на путь либеральных и демократических преобразований, оказались подменены. Конституционный принцип «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» в жизни вытеснен ценностями противоположного свойства — мощи и величия государства. На месте государства, в обязанности которого вменены соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, поставлены обязанности граждан перед государством. Эта реальность была закреплена серией антиконституционных законов, которые без устали издают законодательные органы.

От того, что было заложено при Горбачеве и Ельцине, ушли и во внешней политике. Тогда было провозглашено, что исторически Россия является частью Европы и разделяет ценности европейской цивилизации. Такой курс подтверждался и в первых заявлениях президента Путина. Но и здесь шаг за шагом совершился принципиальный разворот. Он был закреплён режимом санкций и антисанкций, введенных после российских действий в Крыму и Донбассе. Разрыв с демократическими странами Запада и видимая переориентация на страны Азии — акции не столько даже внешней, сколько внутренней политики и сдвига в официальной идеологии. Наивно, конечно, полагать, что отношения с Европой, которые выстраивались годами, можно заменить ставкой на антизападные союзы с Китаем и другими государствами. Мифология «особого пути России» и ее участия в столь же мифической «евразийской цивилизации» — лекарство для внутреннего употребления с ограниченным сроком действия. Это тактика, а не стратегия. И ведет она не в Азию, не к странам, предъявляющим претензии Европе и Америке, а в исторический тупик. Но пока что (и бог весть, надолго ли) — это часть изменившейся реальности, манкуртизации довольно многочисленных слоев населения, представления которых о стране и мире деформируются государственным телевидением и для управления которыми стали изобретать «национальную идею».

В 90-е гг. в экономике, политике и идеологии, не всегда уверенно, с откатами и противоречиями, был взят курс на модернизацию России. За рывки по этому пути была заплачена немалая, не вполне соразмерная цена. В следующие десятилетия возобладал демодернизационный курс. 90-е гг., броско прозванные «лихими», оказались кратким переходным этапом. Куда и к чему? Как выяснилось, не к демокра-

тии и современному рынку, не к конкурентной системе. На смену развалившемуся коммунистическому строю шел авторитаризм антидемократический и агрессивный. Торили дорогу к выборочной реставрации прежних порядков.

Это не могло не отразиться на обращении с Конституцией. Горячие головы призывали к полному ее пересмотру. Это было сочтено нецелесообразным. Замелькавшие было призывы подготовить предписанный 135 статьей Конституции конституционный закон о Конституционном собрании, без которого полная ее ревизия невозможна, вроде бы исчезли. Всплывшие было экзотические проекты такого закона тихо ушли на дно. Вроде бы вспомнили слова Путина, сказанные им перед первым избранием на президентский пост: мы имеем хорошую Конституцию. И не только идея об общем пересмотре Конституции, но и точечные предложения о переформулировании отдельных ее положений были отложены на неизвестно какой срок. Поутихли возникавшие подчас страсти по Конституции. Может быть, сообразили, что открыть ящик Пандоры легко, но рискованно. И пошли, как выразился однажды основоположник российского коммунизма, по другому пути. Путь этот, во-первых, — немногочисленные изменения, внесенные в конституционный текст, и издание череды постановлений Конституционного Суда России, развивающих (или искажающих) нормы основного закона. А во-вторых — приспособление судебной и административной практики к повседневным нуждам властей вразрез с Конституцией.

Большинство поправок, внесенных в Конституцию, носят технический характер. Но одна из них — увеличение срока президентских полномочий — принципиально важна. Институт президентства — сердцевина российского государственного устройства. Это ось всей государственной и общественной жизни и по закону, и «по понятиям» — реальным общественным связям и отношениям, в том числе и тем, которые законом не регулируются, а нередко ему и противоречат. Продление срока полномочий — ни много, ни мало в полтора раза (!) — лица, которому избиратели дают главный мандат на управление страной то ли с 4 до 6, то ли с 8 до 12 лет — конституционная новелла с далеко идущими последствиями. Едва ли можно всерьез отнестись к доводу о «необходимом обеспечении стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной власти». Это не демократическая, а цезаристская логика, увязывающая успешность проводимой политики с персоной лидера и его планами, а не с нормальным взаимодействием всех институтов власти.

Но дело не только в этой ключевой поправке. В режиме Бориса Ельцина присутствовали элементы и демократии, и анархии, и авторитаризма. Авторитаризма «царского стиля» — импульсивного, взрывного, капризного, упрямого. Но все-таки «царь Борис», вознесенный к власти на волне демократической, антикоммунистической (и антиКГБистской) революции, усвоил некоторые привнесенные ею ценности и уважал налагаемые новым мышлением (пусть не все) запреты. А пришедший на смену ему порядок стал режимом фронтального, последовательного подавления всех независимых от центральной власти сил. Под девизом «управляемой демократии» реставрировались несущие конструкции авторитарного режима: пресловутая «вертикаль власти», цензура в СМИ, надзор государства над политическими партиями

и организациями. И «чекистский крюк» — организующая и надзирающая роль спецслужб в системе государственных органов, о чем поведал публике один из деятелей режима (правда, поплатившийся отставкой за неуместную откровенность). Конструкция власти, выстроенная к настоящему времени, — итог перестройки и постперестройки, длинного ряда контрреформ в законодательстве. В противоречии с духом и буквой Конституции подорвано разделение властей в центре и регионах. Под текущие нужды приспособляется избирательная система. Роль парламента сведена к обслуживанию инициатив Президента и Правительства. Искажены федеративные отношения. Вводятся все новые ограничители гражданских и личных прав: по линии НКО, контактов российских граждан с границей, их материального положения, семейных дел и т. д. Приговоры судов по политическим делам предсказуемы и суровы. Резко ужесточена вся карательная и репрессивная политика государства.

Так выглядит реальность. Таков разрыв между Конституцией реальной и формальной, Конституцией «в книгах» и «в жизни». Раз с такими результатами мы подошли к очередному юбилею Конституции, отметить знаменательную дату на государственном уровне, как это повелось в России, можно только невнятно, удаляясь от сути дела. Но это не снимает необходимость реального анализа и постановки вопроса о будущем нашей Конституции.

Подходы к конституционной реформе

Конституционная реформа — составная часть более широкого вопроса о реформе политической и перспективе дальнейшего политического развития России. Невозможно или бесполезно вносить необходимые поправки в нашу Конституцию, не озаботившись тем, под какие политические изменения они вводятся, какие политические силы в таких поправках заинтересованы, будут их проводить и защищать, будут противодействовать их выхолащиванию. Обозначив этот более общий и трудный вопрос и оставив его для будущего обсуждения, нелишне сейчас высказать некоторые соображения о собственно конституционных реформах.

Во-первых, чтобы изменения Конституции были поставлены в порядок дня, необходимо, чтобы в обществе или, по крайней мере, в политическом классе сложились минимальные для конституционной реформы предпосылки и среди них — запрос на преобразования (настроение, которое в предперестроечные годы выразил популярный шлягер — «мы ждем перемен»). Запрос на политические изменения (под которыми разумею здесь демонтаж или, для начала, смягчение сложившегося авторитарного порядка) может появиться и встать во весь рост неожиданно. В последнее время, в частности, на выборах в сентябре–октябре 2018 г. в ряде регионов обозначились признаки непригодности, усталости механизмов государственного управления и контроля (в том смысле, в каком говорят об «усталости металлических конструкций»). В не очень отдаленной перспективе к власти могут прийти другие группы политического класса, склонные приступить к не косметическим реформам. Так ли это, покажет время. В таких предположениях надо проявлять осторожность: людям свойственно принимать ночные зарницы

за проглянувшее солнце. К тому же за многообещающими признаками перемен нередко следуют откаты.

Во-вторых, к добру или к худу, в жизни часто бывает так, что полосу реформ открывают ограниченные, точечные сдвиги. И сразу вспоминается известное правило: к общественным переменам разумно идти не с топором, а со скальпелем. Возможно, конечно, переломным событием станет Учредительное собрание (или начало работы Конституционного собрания). Но будем помнить, что в начале 90-х гг. показавшаяся возможность быстро и мирно продвинуть процесс перемен потонула в яростных спорах и неспособности участников событий прийти к компромиссам. Мирный, эволюционный подход всяко предпочтителен. Если, конечно, он окажется возможным. Но это проверяется только на практике.

В-третьих, экспертному сообществу следовало бы загодя продолжить подготовку проектов конституционных реформ. Здесь возможны двоякого рода решения. Кардинальное — разработка проекта новой Конституции. Оригинальный вариант заявлен М. Красновым, возглавившим вместе с С. Васильевой работу над проектом новой Конституции группы выпускников Высшей школы экономики. Полезно было бы продолжить обсуждение этого проекта и концепции, положенной в его основу, в более широком кругу экспертов. Но прежде общей замены Конституции могут быть внесены поправки и приняты отдельные конституционные законы. И, быть может, несколько забегаая вперед, я попробую обозначить здесь некоторые отдельные задачи изменения конституционного строя, понимая под ними все возможные механизмы реформы: поправки в Конституцию, конституционные и иные законы, постановления Конституционного Суда.

В первоочередном порядке необходимо воссоздать конкурентную ситуацию на выборах. Надо изменить порядок формирования избирательных комиссий — заменить в их составе назначенцев администрации представителями партий и общественных организаций, снять фильтры при выдвижении кандидатов, предусмотреть создание предвыборных межпартийных блоков, ввести разумные барьеры при определении итогов выборов, закрепить участие и права наблюдателей.

В известном смысле судебная реформа важнее демократических процедур в политике. Надо восстановить арбитражные суды как самостоятельные подразделения судебной власти, освободить судей от главенствующей и распорядительной роли председателей судов, закрепить компетенции суда присяжных и мировых судей, исключить участие Президента в назначении Председателя Конституционного Суда и т. д.

Сделать более равновесной систему разделения властей: вернуть четырехлетний срок полномочий Президента и «разгрузить» его от исполнения обязательств, не предусмотренных Конституцией, освободить Администрацию Президента от властных и распорядительных функций (которые перешли к ней от отделов ЦК КПСС), поставить состав и программу Правительства в зависимость от соотношения политических сил в парламенте. Члены Совета Федерации должны избираться на общих выборах, как это было в 1993 г., а сам Совет Федерации сориентировать на превращение в Сенат, различные модели которого присутствуют в демократических странах.

Следует отменить репрессивные и карательные установления, широким потоком в последние годы вливавшиеся в корпус российского законодательства и административной практики.

Наброшенный здесь эскиз актуальных реформ, конечно, не полон. По обстоятельствам могут приобрести особую актуальность и выдвигаться на первый план то одно, то другое. Но если и когда обозначится политический сдвиг — ослабнет давление государства на общество и будут предприняты первые шаги по демонтажу авторитарного режима, — процесс перемен сможет обрести логику саморазвития и поддержку возвращающихся в политику слоев общества. Все это, вероятно, потребует немалого времени. А пока что нашей интеллигенции надо не только вырабатывать верную позицию перед лицом ныне происходящих и угрожающих в будущем зловещих перемен, но и учиться работать на завтрашний и послезавтрашний день.

25 сентября 2018 г.

В. И. Лафитский,
профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, член Научно-консультативного совета и приглашенный профессор Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия), член-корреспондент Международной академии сравнительного права (Париж, Франция), замещающий член Венецианской комиссии Совета Европы (2013–2017 гг.), член рабочей экспертной группы Конституционной комиссии Российской Федерации (1992–1993 гг.)

**Эрозия Конституции и конституционной
правоприменительной практики**
(критические заметки в преддверии юбилея
Конституции РФ 1993 г.)

1. Генезис и формы проявления эрозии Конституции 1993 г.

В этом году Конституции Российской Федерации (далее — Конституция) исполняется четверть века. Для многих политиков и ученых, участвовавших в ее создании, — это повод для гордости¹, а для меня — тревоги за ее судьбу, поскольку все более явственно проявляются последствия эрозии Конституции и практики ее применения.

¹ См., в частности, выступление С. М. Шахрая в рамках заседания Межведомственного координационного совета Российской академии наук (<http://icc.msu.ru/node/33>).

Эти процессы сопровождали рождение Конституции, о чем свидетельствует яростное политическое противостояние, которое завершилось расстрелом Верховного Совета 4 октября 1993 г. и приостановлением деятельности Конституционного Суда России. Принятие Конституции всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. проводилось в нарушение действовавшего в то время законодательства, что ставило под сомнение ее легитимность¹.

Процессы конституционно-правовой эрозии стремительно развивались и в дальнейшем. Первая годовщина принятия Конституции (1994 г.) была ознаменована началом войны с Чеченской Республикой, которая в условиях «парада суверенитетов», многих других территориальных образований угрожала не только целостности, но и существованию Российской Федерации.

Конституционно-правовую материю того времени размывали мутные потоки ваучерной приватизации (1992–1994 гг.), залоговых аукционов (1995 г.), иных экономических и социальных проектов последнего десятилетия XX в., которые противоречили требованиям Конституции о защите прав и свобод каждого (статьи 2, 17–19) и обрекали большую часть граждан на беспросветную нищету.

Столь же разрушительными были последствия «новых» политических технологий, направленных в нарушение конституционных принципов народовластия и правового государства на сдерживание демократического развития, что подтвердили первые после принятия Конституции президентские выборы 1996 г.

Конституция и конституционно-правовая практика подвергались эрозии и в результате принятия федеральных законов, которым, по примеру Конституции, придавалась высшая юридическая сила в сравнении с другими законодательными актами. Так, в гражданско-правовой сфере регулирования такой приоритет был признан за Гражданским кодексом Российской Федерации², который воспринимался тогда и нередко признается сейчас «экономической конституцией»³, в ущерб подлинной Конституции страны.

Следует отметить, что эрозия Конституции изначально приобретала черты системного явления, влияя на ее содержание, механизмы и пределы ее реализации, на восприятие конституционных норм в общественном сознании. В основном сохранялось унаследованное от советского времени восприятие Конституции как декоративного документа, а не полноценного нормативного правового акта, непосредственно применяемого административными и судебными органами⁴.

¹ См.: Заявление лидеров партий и общественных объединений о нелегитимности Конституции, представленной на референдум Б. Ельциным. Газета «Правда». 18 января 1994 г.

² Пункт 2 статьи 3 ГК РФ требует, чтобы нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, соответствовали Гражданскому кодексу.

³ В частности, эту идею активно продвигали С. С. Алексеев и П. В. Крашенинников, утверждавшие, что «сверхзадачей в нашей экономической и правовой жизни следует признать придание Гражданскому кодексу РФ его исконной значимости «экономической конституции страны». См.: Алексеев С., Крашенинников П. Экономическая конституция // Независимая газета. 27 июля 2000 г.

⁴ Подробнее см.: Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2013.

А в тех случаях, когда нормативная сила конституционных предписаний не вызвала сомнений, допускались многочисленные изъятия из сферы их действия, обусловленные финансовыми возможностями, соображениями политической целесообразности, иными, в том числе субъективными факторами.

В качестве примера избирательного подхода можно указать «особое» прочтение положений частей 1 и 4 статьи 5 Конституции, допускавшее, в нарушение формально провозглашенного принципа равенства субъектов федерации, привилегии для республик, иных национальных территориальных образований. В результате такого толкования они, как в известной притче Дж. Оруэлла¹, стали «равнее других».

На процессы эрозии Конституции влияли и те привилегии, которые были предоставлены новой российской «элите» — высокопоставленным государственным чиновникам, олигархическим предпринимательским структурам, преступным кланам, «звездным» представителям искусства, культуры, науки. На многих из них не распространялись требования о соблюдении Конституции и законов (часть 2 статьи 15 Конституции). И только фактические их права и свободы признавались высшей ценностью (статья 2 Конституции) и защищались государством. Остальные граждане России на такое признание прав и свобод рассчитывать не могли и уповали в основном на себя.

Эрозия Конституции проявлялась не только в пространственном (территориальном и субъектном), но и во временном измерении.

В основном о ней вспоминали в день Конституции (12 декабря), при обсуждении громких дел в Конституционном Суде России (по обеспечению верховенства федерального права, защите прав и свобод личности, совершенствованию судостроительства и др.), а также во время политических и социальных потрясений: октябрьского 1994 г. обвала рубля, ноябрьских 1995 г. залоговых аукционов, февральских 1996 г. массовых забастовок, октябрьского 1997 г. биржевого кризиса, августовского 1998 г. дефолта, сентябрьских 1999 г. террористических актов, досрочной смены президентской власти в декабре 1999 г.

Но такое эпизодическое обращение к Конституции не способствовало ее укреплению, а, напротив, подчеркивало ее слабость.

Одно из основных проявлений эрозии — ограничение или искажение содержания конституционно-правовых ценностей, институтов и норм. Это хорошо видно на примере формировавшейся в России конституционно-правовой модели народовластия. Из средств прямой демократии использовались в основном выборы. Общенациональные референдумы, законотворческие инициативы, всенародные обсуждения наиболее важных вопросов государственно-правового развития, отзывы выборных должностных лиц не проводились, что не способствовало развитию демократических начал российской государственности (часть 1 статьи 1 Конституции) и подтверждению роли народа как единственного источника власти в стране (часть 1 статьи 3 Конституции).

¹ Оруэлл Дж. Скотный двор // 1984. Скотный двор. М., 2017.

Искажалось содержание многих конституционных норм, в том числе части 2 статьи 7 о гарантированном минимальном размере оплаты труда. Изначально, при разработке этой нормы, предполагалось, что минимальный размер оплаты труда будет не ниже показателей прожиточного минимума. Но эту очевидную взаимосвязь конституционное толкование и правоприменительная практика не подтвердили.

Еще одно проявление конституционно-правовой эрозии — «зачаточность» или отсутствие развития конституционных ценностей и норм, например, ценности правового государства (часть 1 статьи 1 Конституции), что негативно сказывалось не только на правовой, но и на социально-экономической и политической жизни страны в целом.

Некоторые конституционные положения, в частности, о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7 Конституции), о праве граждан участвовать в управлении делами государства (часть 1 статьи 32 Конституции) оставались «спящими».

Конституционно-правовая эрозия проявлялась и в замедлении процессов создания механизмов реализации положений Конституции, в том числе о делегировании полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти (части 2 и 3 статьи 78 Конституции), о развитии местного самоуправления (часть 1 статьи 130 Конституции) и др.

С другой стороны, не были установлены необходимые пределы реализации отдельных прав и свобод, в том числе свободы экономической деятельности (часть 1 статьи 8 Конституции), что способствовало беспрецедентному оттоку капитала из страны, снижению качества промышленной продукции, возникновению техногенных катастроф.

Эрозии подвергались не только конституционные положения (ценности, принципы, нормы) и механизмы их реализации, но и функции Конституции, в том числе отражение национальной идеи гражданского общества и государства.

Конституция определяет следующие основные цели гражданского общества (многонационального народа): единение на основе утверждения прав и свобод человека, гражданского мира и согласия; сохранение исторически сложившегося государственного единства; признание принципов равноправия и самоопределения народов; укрепление любви и уважения к Отечеству; поддержание веры в добро и справедливость; возрождение суверенной государственности; обеспечение благополучия и процветания России (преамбула Конституции).

Более полно в Конституции закреплены основные цели развития России как демократического, федеративного и правового государства с республиканской формой правления (часть 1 статьи 1), в котором:

- высшей ценностью признается человек (статья 2);
- единственным источником власти является многонациональный народ России (часть 1 статьи 3);
- федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и пол-

номочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов (часть 3 статьи 5);

— обеспечиваются достойная жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7);

— сохраняется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (часть 1 статьи 8);

— обеспечивается охрана земли и других природных ресурсов (часть 1 статьи 9);

— государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10);

— гарантируется местное самоуправление (статья 12);

— признается идеологическое многообразие (часть 1 статьи 13);

— осуществлено отделение государства от какой-либо религии и церкви (часть 1 статьи 14);

— органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязываются соблюдать Конституцию, законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (статья 15);

— права и свободы человека признаются непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, регулирующих деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статья 18).

Целостность и многогранность конституционно-правового отражения национальной идеи не вызывают каких-либо сомнений. Тем не менее уже в июле 1996 г. Президент России Б. Н. Ельцин призвал к поиску другой, еще неведомой национальной идеи, поручив эту миссию Г. А. Сатарову¹. Успехом этот поиск не увенчался, но заметно ослабил восприятие в общественном сознании такой функции Конституции, как отражение национальной идеи.

Не укоренилась в общественном сознании и функция Конституции как основного закона государства и общества. В идеале она должна соединять пространство и время, обретая такую же силу воздействия, как откровения Священных писаний о сущем и должном, допустимом и недопустимом. Такие качества изначально прививались конституциям США (1787 г.), Норвегии (1814 г.), Бельгии (1831 г.), Ирландии (1937 г.), Японии (1947 г.) и других государств, что способствовало не только долголетию, но и неукоснительному соблюдению конституционных норм.

В России такое отношение к Конституции не сложилось, и ее нормы все чаще воспринимались как рекомендации и пожелания, необязательные к исполнению. Пример подавали государственные органы, постоянно нарушавшие Конституцию из побуждений политической или экономической целесообразности. Иллюстрацией может служить Банк России, который так и не смог, возможно, не желал, за редкими

¹ Основным аналитическим центром по поиску национальной идеи был фонд ИНДЕМ, возглавляемый Г. А. Сатаровым. Подробнее см.: Сатаров Г. А. Россия в поисках идеи. М., 1997.

исключениями¹, выполнять свою основную, установленную Конституцией функцию защиты и обеспечения устойчивости рубля (часть 2 статьи 75) под предлогом решения других задач, предусмотренных Законом РСФСР от 2 декабря 1990 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»², а также иными актами федерального законодательства.

Эрозии функции Конституции как основного закона способствовала и недостаточность средств ее правовой защиты. Этот пробел можно было бы восполнить, признав за судами общей и арбитражной юрисдикции право признавать законы неконституционными. Но Конституционный Суд России не пожелал делить с другими судами право осуществления конституционного контроля, дав следующее толкование Конституции:

«Суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать... акты³ не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу. Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона. Обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом... существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации...»⁴

Как следствие, Россия лишилась возможности создать полноценный механизм защиты Конституции, охватывающий, как в США, все звенья судебной системы.

2. Тенденции развития эрозии Конституции в новом столетии

В последние 17 лет федеральная власть предпринимала немало усилий по сдерживанию процессов эрозии Конституции и конституционной правоприменительной практики. Одно из несомненных достижений — сохранение единства Российской Федерации. Неоспоримо усиление обороноспособности страны. Построена вертикаль исполнительной власти, обеспечивающая достаточно высокий уровень взаимодействия

¹ В 1990-х годах реализация задачи по защите и обеспечению устойчивости рубля осуществлялась Банком России в основном под руководством В. В. Герасченко.

² В настоящее время действует Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г.

³ Имеются в виду акты, указанные в статье 125 Конституции (пункты «а» и «б» части 2 и часть 4): федеральные законы, нормативные правовые акты Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

государственных и муниципальных структур. Укрепилась роль Конституционного Суда. Была приостановлена эрозия такой функции Конституции, как отражение национальной идеи, несмотря на многократные попытки ее подменить¹.

Но без полноценного экономического развития и гармонизации социальных, межэтнических и межконфессиональных отношений такие достижения вряд ли будут долгосрочными, о чем свидетельствует история распада СССР, Югославии, других государств, уповавших, как современная Россия, на административные (авторитарные) рычаги управления.

Федеральная власть так и не смогла найти пути решения социально-экономических задач, поставленных Конституцией. Утрачены скрепы соединения «общей судьбой на своей земле» (преамбула Конституции). У каждого — своя, в основном немилостивая судьба. Естественная убыль населения за 2017 г. составила 134,4 тыс. человек. Более 20 млн граждан России (15% населения) живут в нищете, имея доход ниже прожиточного минимума. 39% населения признают себя бедными. При этом 1% россиян владеет 43% совокупного богатства страны².

Да и Россия для многих уже не «своя». По самым скромным оценкам Министерства иностранных дел России за последнюю четверть века Россию покинули более 2 млн человек. Общее количество соотечественников, постоянно проживающих за рубежом, оценивается Министерством в 30 млн человек. При этом наблюдается тенденция к постоянному увеличению их численности³, а также стоимости объектов недвижимости, принадлежащих им за рубежом⁴.

¹ С такой инициативой выступал, в частности, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, подготовив в 2012 г. под руководством С. С. Сулакшина шеститомное издание «Национальная идея России». В мае 2012 г. Совет по межнациональным отношениям при Президенте России представил проект Концепции национальной идеи. В мае 2016 г. Председатель Следственного комитета России А. И. Бастрыкин выступил с заявлением о необходимости поиска национальной идеи и ее закрепления в законодательстве. Перечень таких инициатив можно продолжать долго...

² «Мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения РАНХиГС». 27 марта 2018 г. (social.ranepa.ru); ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 3407 (wciom.ru); Экономика и бизнес. 22 декабря 2017 г. (tass.ru); iz.ru

³ По данным Статистической службы (Eurostat) Европейского Союза, первичное разрешение на постоянное местожительство в 28 государствах Союза в 2014 г. получили 73 100 граждан России. В 2016 г. их число возросло до 79 397 человек (Eurostat News Release. Residence Permits for Non-EU Citizens. No. 159/2014; Eurostat Residence Permits Statistics. October 2017//ec.europa.eu). Постоянно увеличивается количество граждан России, постоянно проживающих в других регионах мира. Так, в США в 2016 г. такое право получили 9 297 граждан России (Department of Homeland Security. 2016 Yearbook of Immigration Statistics//dhs.gov).

⁴ Наибольшее число объектов недвижимости принадлежат гражданам России в Болгарии, Германии, Великобритании, Франции, Италии, Испании, Черногории, Австрии, США, Швейцарии, Чехии, Латвии, Турции, в ряде других государств. Только в одной Великобритании общая стоимость приобретенной гражданами России недвижимости превысила к концу 2017 г. 1,2 млрд долларов США. См.: Ведомости. 2017. 3 апреля (vedomosti.ru).

Добавим к этой картине, что в самой России укореняются процессы социального отчуждения от окружающего мира. В нем уже нет прежней веры в добро и справедливость (преамбула Конституции).

Мы не приближаемся, а, напротив, отдаляемся от конституционно-правовой модели социального государства, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7 Конституции).

Остается недостижимой и цель экономического «благополучия и процветания России» (преамбула Конституции), пути продвижения к которой четко определены Конституцией: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, равная защита всех форм собственности, в том числе частной, государственной, муниципальной (статья 8 Конституции).

Такому вектору развития воспрепятствовало сформировавшееся в 1990–е гг. государственно-частное (чиновничье-олигархическое) партнерство, возродившее отмененную на Руси еще в 1555 г. систему кормлений. Но, в отличие от прежней, современная система кормлений существенно преобразилась. В наши дни она не ограничивается только сферой государственной службы. Она охватывает практически все стороны общественной жизни, в том числе экономику, науку, культуру, при этом нередко становится пожизненной, иногда наследственной. В подтверждение приведу несколько примеров.

Во многих субъектах федерации ушедшие в отставку губернаторы, мэры, члены законодательных и муниципальных советов продолжают получать пожизненное кормление в виде значительных отчислений из региональных и местных бюджетов как «народные губернаторы» и почетные граждане субъектов федерации, городов, городских и сельских поселений¹.

При этом для многих политиков пребывание во власти становится либо может стать фактически пожизненным, что подтверждает история стремительного (в течение 9 дней) перехода А. М. Тулеева с должности губернатора на должность председателя Законодательного Собрания Кемеровской области.

И все более широко распространяется еще одно феодальное явление — семейно-родовое наследование званий и должностей, что, в частности, подтверждают результаты выборов в Российскую академию наук в октябре 2016 г.: из 65 академиков и 104

¹ Такую практику поддержали Верховный Суд и Конституционный Суд России. В частности, Верховный Суд не находит оснований для признания незаконности указанных выплат даже в тех случаях, когда в дотационных бюджетах субъектов федерации и муниципальных образований нет собственных средств на эти цели (см. апелляционные определения Верховного Суда РФ от 08.06.2016 № 83-АПГ 16–24, от 29.12.2016 № 50-АПГ 16–29 и др.). Такую позицию поддерживает Конституционный Суд РФ, указывая, что законодатель вправе устанавливать дополнительные пенсионные выплаты в зависимости от условий прохождения государственной или муниципальной службы (см. Постановление от 17.06.2004 г. № 12-П; Определение от 10.10.2013 г. № 1591-О и др.).

членов-корреспондентов Российской академии наук в близкородственных отношениях с действующими членами Академии состояли 14 человек¹.

Еще одно проявление конституционно-правовой эрозии нового времени — процесс «самоизоляции» конституционной правоприменительной практики, нарушающий не только конституционный завет многонационального народа России «осознавать себя частью мирового сообщества» (преамбула Конституции), но и многие другие конституционные нормы. Особое значение в их ряду имеют положения части 4 статьи 15, которые устанавливают, что принципы международного права и международные договоры России являются частью российской правовой системы и что в случае противоречий между правилами международных договоров России и законодательными нормами исполнению подлежат правила международных договоров.

Но указанные конституционные положения все чаще становятся объектом ожесточенных и, в основном, необоснованных нападков. Утверждается, что положения части 4 статьи 15 Конституции являются «колониальными» (Е. А. Федоров)², что они противоречат принципу народовластия (В. Р. Соловьев)³, что они умаляют национальный суверенитет (А. И. Бастрыкин)⁴. При этом такие утверждения подкрепляются ссылками на несоответствие указанных норм Конституции современной конституционно-правовой практике.

В действительности дело обстоит иным образом. Прямое указание о приоритете международно-правовых норм над законодательными установлено конституциями более 30 государств, в том числе Греции (статья 28); Нидерландов (статья 94); Парагвая (статьи 137, 141); Польши (статьи 9 и 91); Франции (статья 55); Хорватии (статья 134); Чехии (статья 10)⁵.

¹ См.: Стрижова Е. Академия наук рискует превратиться в семейный клуб. Известия. 2016. 27 июля // <https://iz.ru/news/624021>; Дети-академики и жены-академики: Российскую академию наук превратили в семейный бизнес // <http://ren.tv/novosti/2016-12-03/deti-akademiki-i-zheny-akademiki-rossiyskuyu-akademiyu-nauk-prevratili-v-semeynnyy>; Семейный подряд: академики протаскивают в РАН своих детей // <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2828671>

² См.: Евгений Федоров: Российская Конституция — колониальный листок управления // www.fontanka.ru/2013/11/29/186.

³ Выступление В. Р. Соловьева в Совете Федерации 28 марта 2018 г. // <https://www.youtube.com/watch?v=2NgMUcoh9Jk>

⁴ Исправленному — верить. Александр Бастрыкин предлагает установить приоритет национального права над международным. Российская газета. 2015. 27 апреля. // <https://rg.ru/2015/04/28/bastrykin.html>

⁵ Такие нормы установлены также конституциями Азербайджана (статья 151); Албании (часть вторая статьи 122); Армении (часть третья статьи 5); Болгарии (часть четвертая статьи 5); Восточного Тимора (часть третья статьи 9); Грузии (часть вторая статьи 6); Гондураса (статья 18); Демократической Республики Конго (статья 215); Джибути (статья 70); Камеруна (статья 45); Мали (статья 116); Молдовы (часть вторая статьи 4); Нигера (статья 171); Руанды (статья 190); Румынии (часть вторая статьи 20); Сальвадора (статья 144); Сенегала (статья 98); Словении (статья 153); Таджикистана (статья 10); Туркменистана (статья 6); Чада (статья 221); Эквадора (статья 163); Эстонии (статья 123).

Во многих других странах приоритет норм международного права обеспечивается посредством иных конституционно-правовых средств.

Так, Конституция Италии предписывает, чтобы национальный правопорядок согласовывался с общепринятыми нормами международного права (статья 10).

Конституция Швейцарии в число принципов правового государства включает требование о соблюдении международного права (статья 5).

Конституция Испании обязывает Генеральные кортесы (парламент) и Правительство обеспечивать исполнение договоров и резолюций, исходящих от международных или наднациональных организаций (статья 93).

Конституция Румынии предусматривает требование точного и добросовестного выполнения государством обязательств, вытекающих из международных договоров (статья 10).

Конституция Венгрии утверждает, что правовая система инкорпорирует общепринятые положения международного права и обеспечивает согласованность требований международного и внутреннего права (часть первая параграфа 7).

Во многих странах, в том числе общего права (США, Великобритания, Канада, Австралия), приоритет международно-правовых норм над законодательными формально не признается, но в судебной практике коллизии в основном разрешаются в пользу международно-правовых норм с целью исключить возможные международные санкции за неисполнение государством принятых на себя обязательств.

Отметим также, что конституции более 40 государств закрепляют нормы о передаче суверенных прав межгосударственным объединениям и организациям. В их числе Австрия (статья 9 Конституции); ФРГ (статьи 23 и 24 Основного закона); Дания (статья 20 Конституции); Португалия (статья 7 Конституции); Швеция (параграф 5 главы 10 Формы правления) и т. д.

Такое развитие современной конституционно-правовой практики опровергает обоснование предложений об отмене части 4 статьи 15 Конституции и, вместе с тем, раскрывает причины их появления.

Одна из них — все большее отчуждение России не только в дальнем, но и в ближнем зарубежье. Она так и не смогла использовать потенциал Содружества Независимых Государств как центра притяжения постсоветского пространства¹. Все более иллюзорными становятся Евразийский Экономический Союз² и Союзное Государство

¹ Возможная деградация СНГ прогнозировалась многими учеными (см., в частности: Гордейчик А., Снапковский В. О нынешнем состоянии СНГ и перспективах его развития // Белорусский журнал международного права и международных отношений. № 1, 1999. С. 57–64). Сейчас она становится реальностью. Примечательна в этой связи следующая оценка Президента Беларуси А. Г. Лукашенко: «Итог 25-летия СНГ неутешительный. Мы шли от лучшего к худшему. Сейчас невозможны некие реформы в плане усиления интеграции в рамках Содружества Независимых Государств — сохранить бы то, что есть». Цит. по: <http://www.stanradar.com/news/full/23215-chetvert-veka-sodruzhestva-v-tsitatah-prezidentov.html?page=103>

² В подтверждение приведу лишь один факт. В Казахстане в декабре 2017 г. учрежден Суд Международного финансового центра «Астана», который сформирован исключительно из ан-

России и Беларуси¹. При этом все чаще предпринимаются попытки убедить страну в том, что это — естественно-исторический процесс ее «геополитического одиночества», который, по словам В. Ю. Суркова, может длиться столетиями².

Не вступая в полемику по этому сюжету, выскажу только одно замечание. Путь «геополитического одиночества» ведет не к «звездам», как утверждает В. Ю. Сурков, а к уничтожению России. А нормы части 4 статьи 15 Конституции препятствуют такому развитию событий и создают достаточные гарантии суверенитета страны. Требуется лишь освоить искусство защиты национальных интересов в системе существующего международного правопорядка³, а не пытаться выйти из него в одностороннем порядке⁴.

Необходимость сохранения части 4 статьи 15 Конституции как одной из основ конституционного строя, закрепленных в главе 1 Конституции, связана также с угрозой отмены действующей и принятием новой Конституции России⁵.

глийских судей, действующих в рамках английского общего права. Парадоксальность ситуации заключается в том, что через МФЦ «Астана» осуществляется значительная часть финансовых операций участников Евразийского экономического союза, в том числе России. Подробнее см.: <http://www.mfa.gov.kz/ru/london/content-view/chairman-and-judges-to-astana-international-financial-centre-court-take-oath>; <https://kapital.kz/naznacheniya/65148/predsedatelem-suda-mfca-stal-garri-kennet-vulf.html>

¹ По этому вопросу см.: Призрак союзного государства. Что препятствует объединению России и Белоруссии // <http://gazetanv.ru/archive/article/?id=691>; Государство-призрак? Союзное государство России и Белоруссии — проблемы и перспективы // <http://rusinform.ru/policy/2086-gosudarstvo-prizrak-soyuznoe-gosudarstvo-rossii-i-belorussii-problemy-i-perspektivy.html>.

² Сурков В. Ю. Одиночество полукровки // Россия в глобальной политике // <http://globalaffairs.ru/global-processes/Odinchestvo-polukrovki-14-19477>

³ По этому вопросу см.: Лафитский В. И. Нулевая защита. Коммерсантъ. 2016. 12 сентября // <https://www.kommersant.ru/doc/3087464>.

⁴ В частности, в России допускается возможность неисполнения решений Европейского суда по правам человека, в которых дано толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод, противоречащее Конституции России (см. Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»; Постановление Конституционного Суда от 14.07.2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах РФ», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства РФ и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»).

⁵ Согласно нормам статьи 135 Конституции, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции поддержано большинством в три пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то создается Конституционное Собрание, которое может либо подтвердить неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов

Будет ли она более демократичной и действенной, чем действующая Конституция?
Не думаю.

Великие конституции рождаются в борьбе за право.

Это время в России еще не пришло...

*Л. Г. Бызов,
социолог, ведущий научный сотрудник
Института социологии РАН*

Юбилей Конституции России и вопрос об общественном согласии

25-летний юбилей действующей Конституции страна отмечает не в лучшем своем состоянии. Трудно найти сферу, от внешней политики до внутренней, где бы не были все более очевидны системные провалы и отсутствие идей выхода из этого во многом рукотворного кризиса. Статья В. Зорькина «Буква и дух Конституции» отмечает это обстоятельство, но достаточно мягко и уклончиво, избегая слишком резких оценок, как это и положено одному из высших должностных лиц страны. Кризис, тем более системный, — отличное время для интеллектуальных усилий общества, в том числе и связанных с необходимостью и неизбежностью конституционной реформы. Есть очевидные вещи — больше гарантий демократии и самоуправления, независимость судов, социальные гарантии. Достаточно ли этого? Ведь в той или иной форме все это предусмотрено в действующей Конституции, но не стало правилом нашей жизни. Опыт минувших 25-ти и даже 30-ти лет, связанных с попыткой демократических реформ и завершающихся персоналистской авторитарной диктатурой с дышащими на ладан общественными институтами, — этот опыт так толком и не изучен, а главное — не осмыслен. Нынешняя Конституция стала точкой отсчета для запуска авторитарных процессов, а были ли альтернативы? Могла ли в России сложиться работающая парламентско-президентская республика, если бы новая Конституция принималась не в условиях «пира победителей» в гражданском конфликте, а во время короткого периода общественного согласия, к примеру, осенью 1991 г., пока авантюристический курс «радикальных реформ» это общественное согласие не разрушил бесповоротно? Мне же, как практикующему социологу, представляется важным поговорить именно об общественном согласии, о преодолимых и непреодолимых расколах. Об этом в статье В. Зорькина тоже говорится немало и неслучайно, сам В. Зорькин стал свидетелем и действующим лицом почти состоявшейся гражданской войны 1993 г.

от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция считается принятой, если за нее проголосовали более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняли участие более половины избирателей.

И все же, очевидный для меня, нынешний кризис и связанные с ним расколы и угрозы недооцениваются. Сегодняшнее общество расколото сразу по нескольким направлениям — социальным, идеологическим, региональным, национальным. Социальный раскол при этом безусловно доминирует, что стало особенно заметным в нынешнем году, после пенсионной реформы и других крайне непопулярных мер, происходящих на фоне затянувшейся на многие годы социальной деградации. Когда до трети общества поставлено на грань выживания и вынуждено нести на себе все бремя ошибочных действий властей, тогда как сама власть и близкие к ней элиты не готовы жертвовать ничем и продолжают жить в своем мире, вести гедонистический образ жизни.

Нынешний режим все большими кругами общества воспринимается как глубоко антинародный. В этом году произошла очень важная вещь, хоть никак и не прописанная в Конституции — разрыв негласного соглашения между обществом и властью, действовавшего с начала «нулевых»: мы закрываем глаза на источники ваших доходов, а вы не мешайте нам, не лезьте в нашу жизнь. Доходы людей быстро росли, вчерашние бедняки подтягивались к среднему классу, и в этих условиях общественная несправедливость не казалась столь вопиющей. Да и сам «народ» тоже был не без греха — кое-как платил налоги, решал мелкие бытовые проблемы с помощью взяток. При этом никто его не учил жить, образно говоря, «не лез в постель». И народ без большой злобы прощал аналогичные «грехи» власти.

Важно и то, что «путинский» постреволюционный «термидор» воспринимался как исторический компромисс между объективной необходимостью продолжения рыночных реформ и неприятием их значительной частью общества. В первые годы существования режима сформировалась двухсекторная экономика с успешно развивающимся частным бизнесом и мощными государственными корпорациями. Одновременно возникла и ценностная конструкция, привязанная к сформировавшемуся в обществе архетипическому сознанию. И поэтому поначалу казавшаяся «своей», «настоящей русской», какой и должна быть, может быть даже слишком мягкой, либеральной. Сформировалась власть, воспринимаемая обществом как традиционная, «должная». Об этом же пишет известный социолог С. Белановский, называя данный феномен «народным легизмом», различая его с «державным легизмом». Народный легизм — это идея о том, что сильный правитель способен устранить любую несправедливость, о которой сможет узнать. Народ понимает, что это непростая задача, но тешит себя надеждой, что когда-нибудь это произойдет. Державный легизм представляет собой менее изученное явление, основная идея которого — культ военной силы, способной противостоять всему миру, «защитить от любого агрессора» и даже распространять по всему миру свое геополитическое «влияние». Вот эти две подпорки определяли легитимность власти и режима в целом. По сути, речь идет о левом и правом популизме, каждый из которых имеет корни в архетипическом сознании народа, а в их основании многовековой коллективный опыт, сформировавший то, что называется национальной «матрицей». На момент своего формирования путинский режим

опирался скорее на конструкцию державного легизма, тогда как справедливым не считался никогда.

В период кульминации режима в «нулевые» возник феномен, получивший название «путинский консенсус». Движение к рынку, но не безоглядное, осторожное, с социальными гарантиями для нерыночных секторов экономики. Центристское большинство, имевшее, с одной стороны, определенные «левые» черты, в основном связанные с патерналистским представлением о государстве как главном организующем обществе субъекте, с другой — национал-патриотические черты, связанные с актуализацией национал-государственнической проблематики и возвращением представлений о тотально враждебном к России внешнем окружении.

На наш взгляд, эволюция либерального сегмента общества в сторону умеренного государственничества была самым позитивным фактором, наблюдавшимся в первые годы путинской эпохи. Подобный «микст» был особенно характерен для активно развивающегося нового среднего класса. Согласия в обществе не было, но было что-то вроде пакта о взаимном ненападении.

Ситуация резко изменилась в «десятые» годы. Вектор на раскол общества сначала был задан действиями власти после массовых протестных акций в 2011 г. Власть, чтобы не допустить концентрации недовольства вокруг «креативного класса», реально — просто образованных и активных людей, взяла курс на опору режима в «консервативном большинстве», противопоставив ему под вывеской «либералов» тот самый креативный класс. Еще сильнее углубили раскол события 2014 г., сделав его во многом непримиримым, непреодолимым. Хотя в этот и последующие годы социологи фиксировали внешне единодушную поддержку любых действий власти, внимательный анализ показывал, что подобное единодушие во многом является фикцией. Характерно, что именно в это время во многом с подачи власти активно развивался правовой нигилизм, культ силы, продолжала деградировать судебная система, а Конституция 1993 г. приобретала дополнения и трактовки, явно нарушающие конституционный дух. Как и предсказывалось, сразу после триумфальных выборов Президента России в 2018 г. раскол общества стал явным, стало раскалываться прежнее «нерушимое консервативное большинство». Общество стало требовать перемен.

Запрос на перемены в основном связан с массовыми общественными настроениями в отношении базовых принципов социальной справедливости («левый популизм»), и его ни в коем случае нельзя трактовать как желание вернуться в эпоху 90-х, к продолжению либеральных экономических и политических реформ. Левый запрос, связанный с идеями социальной справедливости, стал заметно преобладать над правонационалистическим с его ценностями державной мощи и жесткой власти («правый популизм»), резко активизировавшимся после 2014 г. Рассмотрим в этой связи поддержку опрошенными тех или иных лозунгов и идей, определяющих их политические симпатии. Данные ИС РАН (октябрь 2018 г.).

Поддерживаемые лозунги в процентах (можно было выбрать до трех вариантов ответа):

12% — Россия, в первую очередь, — для русских;

14% — Сближение с Западом, с современными развитыми странами, вхождение в «общеевропейский дом»;

14% — Свободный рынок, частная собственность, минимум вмешательства государства в экономику;

26% — Сильная жесткая власть, способная обеспечить порядок;

27% — Возвращение к национальным традициям, моральным и религиозным ценностям, проверенным временем;

32% — Россия должна снова стать великой державой;

37% — Права человека, демократия, свобода самовыражения личности;

59% — Социальная справедливость.

Хорошо видно, что при «мягком рейтинге» лозунгов левая составляющая «путинского большинства» — социальная справедливость — примерно в два раза превышает правую составляющую — державу, традиции и порядок. Будущее россиянам видится в восстановлении базовых принципов социальной справедливости. В обществе складывается «запрос на баланс» между «мощью вооруженных сил» и «благополучием людей». Впервые за четыре года зафиксирован рост запроса россиян на демократию с 27% до 37%. «Права человека, демократия, свобода самовыражения личности» стали второй по значимости ценностью. Запрос на перемены все сильнее связывается с левопопулистской мечтой о социальной справедливости. При этом эта мечта скорее демократическая, чем авторитарная, чего мы не наблюдали с первой половины 90-х гг. Можно было бы сказать, что имеет место социал-демократический запрос, если бы этот термин не был дискредитирован в российском историческом контексте марксистской традицией, так же как вполне нейтральный изначально термин «национал-социализм». Сегодня левodemократический запрос является тем стержнем, который может объединить общество, непримиримо расколотое в отношении правопопулистского запроса, связанного с идеями державности, русской весны, наращивания оборонной мощи. Вот этот шанс на национальное единство должен быть обязательно учтен в попытках обновления действующей Конституции.

*А. Ю. Царёв,
заведующий кафедрой государственно-
правовых дисциплин Института права и управления
Московского городского педагогического университета,
член Конституционной комиссии России в 1990–1993 гг.*

Существует ли в России конституционная ответственность

Под конституционной ответственностью принято понимать особый вид юридической ответственности, предусмотренный законодателем в рамках конституционно-правовых отношений. В основном — это прекращение полномочий облеченных властью выборных или назначенных должностных лиц и коллегиальных органов.

Хотя к конституционной ответственности можно отнести и лишение депутата его жалования за пропуск заседаний парламента, и что-то еще.

Но можно ли все случаи прекращения полномочий названных лиц и органов считать конституционной ответственностью? Представляется, что главными признаками юридической ответственности являются следующие:

1) наступает только за правонарушение (т. е. соответствующее деяние должно быть названо таковым в законе);

2) наступает только при наличии вины того, кто к ней привлекается (другими словами, без вины не может быть юридической ответственности);

3) привлечение к ней влечет негативные или неблагоприятные последствия для того, кто к ней привлекается.

По поводу ответственности за правонарушение надо сказать следующее. Особенностью конституционной ответственности является то, что она не всегда наступает за установленное законом правонарушение. Например, в законе может быть сказано, что полномочия выборного должностного лица прекращаются, если оно не примет какое-то решение в какой-то срок. Т. е. в законе не сказано, что непринятие этого решения в этот срок является правонарушением, как не сказано и то, что это лицо обязано принять это решение в этот срок. Здесь правонарушение как бы подразумевается, и непринятие должностным лицом предусмотренного законом решения можно признать правонарушением лишь косвенно.

Теперь — о негативных последствиях, которые якобы должны наступать в результате «привлечения к конституционной ответственности». Отправленные в отставку министры или правительство за проведение политики, с которой не согласен, допустим, парламент, могут вовсе не чувствовать себя сколько-нибудь ущемленными. Уверенные в правильности своей политики, они могут гордиться тем, что предпочли отставку бездумному послушанию парламенту, который, по их мнению, навязывает стране политику губительную, вследствие которой негативные последствия их отставки наступят, пусть и не сразу, но не для них, а для страны.

Конечно, если главная цель министра — во что бы то ни стало удержаться на должности, то в случае его отставки он действительно претерпевает неблагоприятные последствия. Но такой министр, скорее всего, будет во всем соглашаться с парламентом, лишь бы не оказаться в отставке. Т. е. влечет ли отставка министра негативные для него последствия, зависит от его собственного отношения к ней.

Некоторые авторы разделяют конституционную и политическую ответственность. В первом случае лишаются должности «за провинности», а во втором — из-за политических разногласий. Но можно ли говорить об ответственности во втором случае? Ведь министр может и сам уйти. Например, в 1671 г. глава посольского приказа Афанасий Ордин-Нащекин подал в отставку из-за разногласий с царем Алексеем Михайловичем по вопросу о российско-польских отношениях. А в начале 90-х гг. прошлого столетия из Правительства России добровольно уходили Г. А. Явлинский, Н. В. Федоров и А. И. Казанник, будучи не согласными в чем-то с Президентом России.

И если при конституционной ответственности могут отсутствовать правонарушение и негативные последствия, то что тогда у нее остается общего с ответственностью юридической? Только наличие вины. Действительно, в большинстве демократических государств роспуск парламента предусмотрен именно при наличии его вины, причем чаще всего не за действия, а за бездействие. Например, если в соответствии с конституцией страны парламент:

- не смог в течение месяца сформировать коалицию с целью образования парламентского большинства (Украина);

- не смог самостоятельно избрать первого министра после того, как отклонил представленную на эту должность кандидатуру президента (Германия);

- не смог самостоятельно избрать правительство и в то же время отказал в доверии правительству, назначенному президентом (Польша);

- не смог в течение 30 дней после представления новой программы правительства принять по ней решение (Литва);

- не смог по прошествии двух месяцев с начала бюджетного года утвердить государственный бюджет (Эстония).

Здесь умышленно несколько раз повторяются слова «не смог», чтобы подчеркнуть, что парламент подлежит роспуску из-за его недееспособности, и правильнее сказать — из-за неполной дееспособности. Во всех этих и других подобных случаях конституционные нормы направлены на обеспечение работоспособности парламента. Вероятно, они применяются крайне редко, однако играют некую стимулирующую или устрашающую роль, заставляя парламент работать продуктивно, не доводя дело до своего роспуска.

Можно допустить наличие косвенной вины парламента и при формировании им правительства, которому он через некоторое время выражает недоверие. В такой ситуации одно из двух решений парламента (по вопросу о формировании правительства или по вопросу о недоверии ему) следует признать ошибочным. И тогда президент либо отправляет в отставку правительство, либо распускает парламент, выступая независимым арбитром между ними. Однако такого выбора нет у Президента России, который фактически сам сформировал Правительство и, можно не сомневаться, всегда будет на стороне «своих подопечных».

Наконец, роспуск парламента может быть предусмотрен в конституции для разрешения конституционного кризиса, когда конфликт между парламентом и правительством иным способом разрешить нельзя. Разумеется, это непростая процедура, включающая в себя необходимые консультации на высшем уровне. Однако вряд ли здесь можно говорить о вине парламента или правительства, у которых имеются разные взгляды на политику государства.

Но что мы имеем в России и в некоторых странах СНГ, которые в значительной мере заимствовали наши конституционные нормы? В нашей Конституции предусмотрены четыре варианта отставки Правительства.

Первый вариант, самый простой, состоит в том, что Президент может принять решение об отставке Правительства самостоятельно, никому ничего не объясняя.

Два варианта связаны с тем, что Государственная Дума может выразить недоверие Правительству по своей инициативе или отказать ему в доверии, если вопрос о доверии поставит перед ней Председатель Правительства. В этих двух случаях Президент, в конечном итоге, должен отправить в отставку Правительство или распустить Государственную Думу.

Эти две конституционные процедуры являются нелогичными, потому что трудно поверить в то, что Президент, который сам сформировал Правительство, согласится с Думой, что при его формировании поступил опрометчиво. Не хватало еще представить, что он должен благодарить Думу за то, что она заставила его исправить свою ошибку. Он ведь и сам в соответствии с Конституцией мог распустить Правительство без каких-либо предварительных условий, но не догадался сделать этого, пока «мудрая» Дума не подсказала ему об этом. Т. е. две эти процедуры представляются надуманными, причем с целью заставить Думу молчать при любой работе Правительства.

Согласно четвертому варианту, если Правительство само подаст в отставку, то Президент принимает или отклоняет ее. Здесь тоже просматривается нелогичность. Если Президент хочет, чтобы Правительство работало, то он отставку отклонит, а если бы он не хотел видеть это Правительство, то он отправил бы его в отставку, не дожидаясь, когда назначенные им министры «взбунтуются» и фактически выразят нежелание проводить политику, основные направления которой определяет Президент.

В общем, поскольку во всех четырех вариантах отставки Правительства последнее слово остается за Президентом, постольку фактически все они сводятся к варианту первому. И практика отставок Правительства это подтверждает. Хотя вина Правительства не всегда просматривалась. В 1998–1999 гг. Президент России четыре раза отправлял Правительство в отставку (В. С. Черномырдина, С. В. Кириенко, Е. М. Примакова, С. В. Степашина), при этом иногда благодаря его за проделанную работу.

Что касается института роспуска Государственной Думы, то он не только нелогичный, но и неправовой, с точки зрения естественного права. Дума может быть распущена только за то, что она не согласна с представленной ей кандидатурой на должность Председателя Правительства. Заметим, что в Конституции России записано не так, как только что было сказано, а иначе: Президент представляет Государственной Думе «кандидатуру Председателя Правительства», как будто представляемое лицо уже является Председателем Правительства. Случайная ли это оговорка?

Здесь — ни правонарушения, ни вины. Одни только неблагоприятные последствия, по крайней мере — для большинства депутатов. При этом нарушается один из основополагающих принципов парламентаризма: депутатский индемнитет. Депутат не может быть привлечен к ответственности за свое голосование. Поэтому можно сказать, что здесь имеет место скорее не конституционная ответственность, а конституционная месть: если вы голосуете не так, как мне нужно, идите прочь. Или конституционное устрашение, направленное на то, чтобы Дума согласилась с любой кандидатурой на должность Председателя Правительства, лишь бы избежать своего роспуска.

Последнее утверждение подтверждается практикой. 21 июня 1995 г. Государственная Дума выразила недоверие Правительству. Возможно, расчет думцев был такой:

после летних парламентских каникул, пока не пройдет трех месяцев после принятия этого решения, выразим недоверие Правительству еще раз и потом после роспуска Думы, который непременно состоится, пойдем на новые выборы как пострадавшие в борьбе с «антинародным правительством».

Однако спустя несколько дней Председатель Правительства решает поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. И стало ясно, что никаких трех месяцев и никаких каникул не будет, потому что если Государственная Дума в доверии откажет, то Президент распустит ее в 7-дневный срок. Надо ли говорить о том, что было дальше?

Как сказал на заседании Государственной Думы Председатель Правительства: «Состоявшееся только что голосование подвело черту под парламентско-правительственным кризисом. В соответствии с Регламентом Государственной Думы вопрос о недоверии Правительству считается отклоненным. Кризис урегулирован на основе компромисса в рамках, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, согласительных процедур при прямом участии Президента Российской Федерации»¹.

И депутаты поехали на каникулы...

*О. Ю. Болдырев,
кандидат юридических наук,
МГУ имени М. В. Ломоносова*

Новый век — новые проблемы. О проблемах Конституции России, ею порожденных, не разрешенных, не спрогнозированных

25 лет среди юристов не стихают дискуссии об оценках Конституции Российской Федерации (далее — Конституция). Одни подчеркивают ее достоинства: закрепление широкого круга прав человека, «демократичность» ее глав 1 и 2, их «соответствие международным стандартам»². Другие подвергают ее критике. Основные объекты критики — отсутствие реальных сдержек и противовесов во власти, гипертрофированность полномочий Президента России³, усложненная процедура привлечения его к ответственности⁴ и т. д. Иногда исследователи отмечают, что Конституция «писалась»

¹ Хроника заседания Государственной Думы 1 июля 1995 г. // <http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1995-07-01>

² Морщакова Т. Г. Конституционное собрание опасно для страны // Независимая газета. 2012. 17 апреля. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2012-04-17/11_sobranie.html (дата обращения: 28.03.2018).

³ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

⁴ Румянцев О. Г. Отрешение Президента России от должности: конституционно-правовые проблемы. URL: <http://rumiantsev.ru/a465/> (дата обращения: 14.12.2017).

под Президента и была навязана в результате государственного переворота¹, поддержанного Западом — в силу его заинтересованности в проводимом исполнительной властью курсе², или даже прямо формулируют, что действующая Конституция — конституция несuverенного государства³.

В отношении же первых двух глав Конституции исследователи отмечают, что приводимые обычно в заслугу ей положения были заимствованы из проекта Конституционной комиссии России⁴, но в то же время ведутся дискуссии вокруг оценки положений главы 1 («Основы конституционного строя») и о необеспеченности положений главы 2 («Права и свободы человека и гражданина»).

Так, хотя большинство авторов солидаризируется в позитивной оценке статьи 2 Конституции, ее толкование ими различается. Многие толкуют ее как закрепление приоритета личности перед публичными интересами. Однако данная позиция критикуется С. А. Авакьяном: «Никакого приоритета личности перед государством нет и быть не может. Ведь государство — это организация всех граждан данной страны». И представляется верным его вывод: «Вместо конституционной ценности появляется проблема ненужного противопоставления личности и государства»⁵. Е. И. Колюшин же, наоборот, считает, что «усилиями Конституционного Суда можно было бы четко сформулировать приоритет социальной государственности над всеми остальными положениями»⁶. Бурные дискуссии вызывают также статьи 5, 13, 15 и противоречащие между собой статьи 10 и 11 Конституции.

В целом можно выделить три группы проблем.

Первая — порожденные Конституцией недостаточные подконтрольность и ответственность власти. В частности, несбалансированность между большими полномочиями Президента России и ограничениями в части его подконтрольности и ответственности. Так, хотя аналитики критикуют доминирующий экономический курс, но с Президента России ответственность за деятельность Правительства и Цен-

¹ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М.: РЮИД «Сашко», 2000. С. 172–179.

² Домрин А. Н. Российский конституционный процесс 1993 года и США. К 20-летию принятия Конституции РФ // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 219–253. Домрин А. Н. США и конституционный переворот 1993 года в России // Свободная мысль. 2015. № 2–3 (1650–1651).

³ См.: Багдасарян В. Э. Конституции постсоветских государств с позиции обеспечения государственного суверенитета // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2015. № 2. С. 19–31.

⁴ «Нужен серьезный "ремонт" Конституции» — интервью с О. Румянцевым. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/n6-2013/22289-nuzhen-sereznyy-remont-konstitucii-intervyu-s-olegom-rumyancevym.html> (дата обращения: 29.03.2018).

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс в 2 т. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 349–350.

⁶ Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность. Сборник материалов под общей ред. д. ю. н., проф. Е. И. Колюшина, к. ю. н., доц. А. А. Нелюбина. М.: Изд. Совета Федерации, 2007. С. 7.

трального банка снимается¹, несмотря на имеющиеся в его руках кадровые и иные инструменты влияния на них и на то, что по Конституции он определяет основные направления не только внешней, но и внутренней политики.

Вторая группа проблем связана с недостаточной гарантированностью прав и свобод человека, декларативностью ряда конституционных положений. Ведь не только радикальные рыночные реформы 1990–х гг., но и остающийся доминирующим экономический курс ведет к демонтажу социального государства². Встает вопрос о соответствии реальных конституционному принципу социального государства в условиях чрезвычайной имущественной дифференциации и одновременно отсутствия механизмов сглаживания неравенства, используемых в развитых государствах (прогрессивное налогообложение и др.). В отличие от ряда зарубежных конституций в нашей не сформулированы требования в части сокращения неравенства³, хотя это мог бы сделать Конституционный Суд России в рамках толкования статьи 7 Конституции.

Проблемы актуализированы переводом государственных функций (включая образование и здравоохранение) в «услуги»⁴ и их коммерциализацией (в том числе заложенной в Федеральном законе от 08.05.2010 г. № 83–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»), принятием обязательств в рамках ВТО в части либерализации доступа к их предоставлению иностранным поставщикам⁵, реформами образования и здравоохранения, включая так называемую «оптимизацию»⁶.

Наконец, проблемы, которые являются вызовами современности, не существовавшие в период разработки Конституции, а также проблемы толкования конституционных категорий в условиях меняющегося мира.

В связи с этим возникает вопрос, следует ли толковать категорию «поддержка конкуренции» (статья 8 Конституции) лишь как обеспечение условий для конкуренции на внутреннем рынке, ограничение его монополизации? Или же в условиях глобализации и открытости рынков ее следует толковать широко, в том числе как создание государством условий для обеспечения конкурентоспособности своего социума,

¹ Батчиков С. А. Момент истины // Свободная мысль, 2016, № 3 (1657). С. 37, 44.

² Александрова О. А. Социальное государство в современной России: развитие или демонтаж // Вестник РГГУ. Серия: Экономика, Управление, Право. 2013. № 15 (116). С. 55–64.

³ Чиркин В. Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12 (144). С. 25–26.

⁴ Батчиков С. А., Карамурза С. Г. От здравоохранения к продаже медицинских услуг // Экономические стратегии. 2013. Т. 15. № 3 (111). С. 14–19.

⁵ Ждановская А. ГАТС ВТО — соглашение о приватизации общественных благ и разрушении модели социального государства. URL: http://wto-inform.ru/experts/gats_vto_soglashenie_o_privatizatsii_obshchestvennykh_blag_i_razrushenii_modeli_sotsialnogo_gosudars/ (дата обращения 14.02.2018).

⁶ См. публикации Т. В. Чубаровой, О. А. Александровой, Н. С. Григорьевой, О. Н. Смолина, Г. Э. Улумбековой и др.

своих производителей на мировых рынках? Учитывая то, что субъектом поддержки конкуренции здесь является социальное государство, для которого главное — интересы общества, образовавшего это государство.

Остановимся на проблеме суверенитета, актуализированной в условиях глобализации. Конституцией не установлены ограничения и усложненные процедуры при принятии решений по территориальным вопросам. И Россия уже уступила часть акватории Баренцева моря Норвегии по договору 2010 г.¹ И теперь существует угроза «ползучей» уступки территорий. Подобные риски создает «совместное освоение» Курильских островов Россией и Японией. Не создает ли подобное «совместное освоение» дополнительные аргументы для территориальных претензий со стороны Японии (вопрос и политический, и юридический) и не приучает ли оно население России к мысли о спорности принадлежности данных территорий (вопрос не юридический, но заслуживающий внимания)? Представляется, что конституционное право должно найти ответы на эти новые вопросы. Одним из них могло бы стать закрепление на конституционном уровне недопустимости какого-либо «совместного освоения» территорий с государствами, на них претендующими.

Угрозы существуют и при сохранении территории, но распространении на нее прав иностранных субъектов, или при выведении ее из-под национальной юрисдикции. Примером может служить создание на территории государства иностранной военной базы (ситуация с «перевалочным пунктом» НАТО под Ульяновском) или выделение территории с особым режимом и выведение ее из-под национальной юрисдикции (принятие Федерального закона от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»).

Неясно, относится ли требование статьи 79 Конституции о «непротиворечии основам конституционного строя» лишь к передаче части полномочий России межгосударственным объединениям или же и к участию России в межгосударственных объединениях? Здесь может быть показателен зарубежный опыт страховочных механизмов. В Основном законе ФРГ (п. 1 ст. 23) предусмотрено, что к институтам ЕС и к изменениям его договорных основ применяется статья 79 Основного закона, в которой содержится отсылка к его статьям 1 и 20, в которых содержатся принципы человеческого достоинства (и выводимые из него права), демократического и социального государства, народного суверенитета и разделения властей. Такая сложная система отсылок страхует на тот случай, если институты ЕС окажутся противоречащими указанным выше принципам. Еще более определенно сказано в Акте о Форме правления Швеции 1974 г.: «Риксдаг может передавать право принятия решений Европейским Сообществам до тех пор, пока они принимают на себя обязательство защиты свобод и прав, которые установлены в данной Форме правления и в Европейской конвенции, закрепляющей защиту прав человека и принципы свободы» (§ 5 главы 10).

¹ Федеральный закон от 5.04.2011 г. № 57-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане».

Толкования требует и сама категория «межгосударственные объединения». Из пункта «д» статьи 15 Федерального закона от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» вытекает, что международная организация рассматривается как частный случай «межгосударственного объединения», но Конституционный Суд России, напротив, фактически делает вывод о том, что понятие «международные организации» шире¹ (при этом не признавая названную статью закона не соответствующей Конституции). Т. е. не любой международной организации можно передать полномочия России по статье 79 Конституции? В зарубежных же конституциях подобные термины иногда разграничивают, например, в Конституции Швейцарии установлены различные процедуры вступления в «наднациональное сообщество» и в «международную организацию» (статьи 140 и 141).

Приведем три примера других важных оговорок, которых нет в нашей Конституции:

1) в конституциях некоторых государств предусмотрена возможность ограничения своего суверенитета или признание приоритета международного договора лишь «на условиях взаимности» (Италия) или «при условии ... его применения другой стороной» (Франция);

2) в конституциях Хорватии (ст. 134), Польши (ст. 87) и Португалии (ст. 8) признается приоритет (или вообще юридическая сила) лишь ратифицированных договоров (Россия же продолжила временное применение так называемого «Соглашения Бейкер–Шеварднадзе»²);

3) актуален опыт государств, которые, хотя и не отказались от признания «общепризнанных принципов и норм» международного права, но пошли по пути предоставления своим органам конституционного контроля полномочия определять *ad hoc*, подпадает ли норма под подобные категории (яркий пример — статья 100 Основного закона ФРГ).

Иногда в конституциях предусмотрены усложненные процедуры принятия обязательств по передаче суверенных полномочий государства наднациональным образованиям (например, голосование квалифицированным большинством голосов членов парламента в конституциях Норвегии и Хорватии). В Основном законе ФРГ уступка части суверенитета государства понимается как вопрос, не менее фундаментальный, чем изменение самого Основного закона, и для решения того и другого вопросов установлена аналогичная процедура. В ряде государств при вступлении в ЕС или принятии масштабных международных обязательств проводится референдум: по вопросу членства в ЕС — во Франции, Венгрии, Австрии, Дании (2 референдума), Норвегии (с отрицательным результатом); по Бюджетному пакту ЕС 2012 г. — в Ирландии и т. д. Установление же одинаковой процедуры для принятия федерального закона или постановления оперативного характера и для ратификации договора

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П.

² Вылегжанин А. Н. 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО Университета, 2010. № 1, с. 104–113.

об уступке кому-то части полномочий России представляется неадекватным задаче обеспечения ее суверенитета.

Поскольку одним из механизмов более ответственной процедуры принятия судьбоносных решений является референдум, отметим проблему выхолащивания этого института в России. Дискуссии вызывает часть 3 статьи 3 Конституции: следует ли ее толковать как признание референдума и выборов равноценными формами народной демократии? Несмотря на то, что Конституционный Суд России занял именно такую позицию, обратим внимание на особое мнение судьи В. О. Лучина: «Из Конституции Российской Федерации скорее следует, что именно референдум — всенародное голосование — является первичной формой народовластия»¹.

Концептуальный вопрос: допустимо ли, чтобы представители народа ограничивали круг вопросов, которые они «доверяют» решать самостоятельно народу (суверену, которого они представляют)? Представляется уместным вспомнить позицию судьи Конституционного Суда К. В. Арановского: «... бесспорна обязанность конституционного государства ... доверять его институтам и самим гражданам, презюмируя их ответственность и добросовестность»². Однако законодатель «не доверяет» народу и ограничивает его право реализовать свою власть в ключевых вопросах, приняв Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (п. 5 ст. 6), выхолащивая суть статьи 3 Конституции.

Сами представления о суверенитете эволюционируют. Уже не только в литературе³, но и в нормативных актах, включая Стратегию экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.⁴, используются термин «экономический суверенитет» (его использует и Конституционный Суд России⁵) и термины, обозначающие его элементы (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации содержит термины «технологический суверенитет» и «суверенитет финансовой системы»⁶, а Конституционный Суд России использует термин «фискальный суверенитет»⁷).

В зарубежных конституциях закреплены механизмы обеспечения экономического суверенитета. Но в отличие от конституций Польши и Венгрии в нашей Конституции не установлен лимит государственного долга, а в отличие от новой Конституции Венгрии не закреплена подконтрольность Центрального банка (важнейший аспект

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. № 10–П.

² Мнение судьи Конституционного суда РФ К. В. Арановского к Постановлению Конституционного суда РФ от 26.05.2011 г. № 10–П.

³ Фархутдинов И. З. Экономический суверенитет государства в условиях глобализации // Право и безопасность. 2008. № 3 и др.

⁴ Утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 года № 8–П.

⁶ Утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683.

⁷ Постановления Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20–П; от 12.10.1998 г. № 24–П; Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.1998 № 190–О.

«финансового суверенитета»). Не содержит она и того механизма защиты «ресурсно-энергетического» суверенитета, который используется в некоторых конституциях, в которых закреплена государственная собственность на недра. Хотя в современном мире и эти механизмы недостаточны, т. к. появились апробированные инструменты доступа транснациональных корпораций к национальным природным ресурсам через «соглашения о разделе продукции» и тому подобные механизмы¹.

В заключение необходимо сказать, в чем отстают, как представляется, от вызовов современности не только российская конституция, но и конституции большинства государств.

1. Среди механизмов финансовой десоверенизации государств — хранение их резервов в иностранных финансовых инструментах (в первую очередь — США). Представляется целесообразным конституционное ограничение возможности хранения государственных резервов в финансовых инструментах государств, не являющихся стратегическими союзниками, без достаточной их диверсификации.

2. В конституциях обычно не уделяется достаточного внимания таким угрозам «научно-технологическому суверенитету», как зависимость от иностранных стандартов и комплектующих, от импорта критически значимой продукции, иностранных информационных продуктов и т. д. Новая проблема для России — определение «эффективности» деятельности научных учреждений и ученых по цитируемости их работ в зарубежных библиографических базах (притом что в силу естественного для общественных наук конфликта интересов зарубежное цитирование российских апологетов реформ по рецептам МВФкратно выше, чем у их критиков²).

3. В конституциях закрепляются характеристики государства, разработанные либо классиками философии («правовое», «суверенное»), либо в XIX–XX вв. («социальное»). Представляется, что XXI век требует закрепления новой характеристики. Предложим такой вариант: «государство созидательного развития». Такая характеристика могла бы ориентировать государство на научно-промышленно-технологическое развитие (определяющее место государства в современной «центр-периферийной» иерархии) и поддержку реального сектора экономики с одновременным ограничением финансово-спекулятивной деятельности или паразитирования на экспорте переработанного сырья. При закреплении подобной характеристики органы конституционного контроля могли бы на ее основе признать неконституционными законы, содержащие налоговые условия для высокотехнологичной деятельности худшие, чем для финансово-спекулятивной, или льготное налогообложение капитала (дивидендов) по сравнению с налогообложением труда (НДФЛ) и т. д.

¹ Подробнее см.: Болдырев О. Ю. Экономический суверенитет государства: элементы и механизмы защиты // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100).

² Александрова О. А. Споры о социальном государстве: на чьей стороне наука? // Экономическая наука и социальное государство: Сборник материалов Круглого стола в рамках программы III Московского экономического форума (Москва, 26 марта 2015 г.) / отв. ред. д. э. н. О. А. Александрова, ред. сост. Ю. С. Ненахова. М.: Экон-информ, 2016. С. 21–22.

4. Юристы-конституционалисты признают, что финансовую власть «олицетворяет в своей основе Центральный банк»¹. Но если некоторые авторы считают, что «наука конституционного права должна ”догонять” экономическую мысль, одновременно переоценивая многие традиционные доктрины, начиная с доктрины разделения властей», отстаивают его исключение из системы органов государственной власти², то правомерна и иная постановка вопроса — об обновлении доктрины разделения властей (зарождавшейся в период, когда институт центральных банков еще не возник) с включением в нее, в том числе, и Центрального банка с полноценной подконтрольностью его народу и народным представителям (пусть и с сохранением независимости Центробанка при реализации отдельных его функций).

5. Последний пример — из другой сферы. В конституционных актах закрепляются основополагающие положения в области уголовного процесса (в рамках гарантий прав человека «по защите других прав»), что исторически обосновано. Но важно и закрепление концептуальных основ уголовного права, в том числе: пределов принципа индивидуализации наказания в целях ограничения коррупционно-опасной дискреции правоприменителя, права на необходимую оборону и базовых критериев определения ее пределов, не позволяющих занижать ее пределы до фактического выхода за пределы самого права и т. д.

Однако содержащиеся в данной статье некоторые проблемы и предложения по их разрешению сформулированы как постановочные, требующие дальнейшего осмысления и проработки.

К. В. Янков,
*заведующий лабораторией Института
народнохозяйственного прогнозирования РАН,
кандидат экономических наук*

Терминологические несоответствия Конституции и федеральных законов: проблема и пути решения

Сопоставление терминологии Конституции Российской Федерации (далее — Конституция) и федерального законодательства позволяет выявить проблему терминологического несоответствия основного закона страны и федеральных законов. Проблема заключается в наличии в Конституции ряда содержательных терминов, которые не нашли своего применения в федеральном законодательстве либо применяются, но без определения этих терминов или с неоднозначным их толкованием.

¹ Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 78.

² Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 23.

Например, в российском законодательстве нет таких конституционных терминов, как «медицинские опыты» и «научные опыты» (статья 21 Конституции). К определению «медицинских опытов» ближе всего подошел не российский законодатель, а Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ, принявшая в 2005 г. Модельный закон «О защите прав и достоинства человека в биомедицинских исследованиях в государствах — участниках СНГ». Имеющееся в нем определение «биомедицинского исследования» по существу могло бы стать определением «медицинского опыта», если бы было воспринято российским законодательством. Что же такое «научные опыты», не пытаются определить не только законодатели, но даже создатели толковых словарей.

Необычна судьба конституционного термина «социальные службы» (статья 7 Конституции, в которой сказано, что в Российской Федерации «развивается система социальных служб»). В Федеральном законе от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» под социальными службами понимались «предприятия и учреждения независимо от форм собственности, предоставляющие социальные услуги, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица». Однако 1 января 2015 г. этот закон утратил силу, а в пришедшем ему на смену Федеральном законе от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» нет термина «социальные службы», но появился термин «поставщик социальных услуг».

Остались без какого-либо определения и толкования и другие упомянутые в Конституции службы — «федеральные экономические службы» и относящиеся к этим службам «федеральные банки» (пункт «ж» статьи 71 Конституции). Примечательно, что Центральный банк России, который мог бы претендовать на статус федерального банка, не назван таковым ни в соответствующей статье Конституции (статья 75), ни в Федеральном законе от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Нет слов «федеральный банк» и в Федеральном законе от 2.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Конституционный термин «финансовые средства» (статья 8 Конституции), хотя и встречается в федеральном законодательстве (например, в статье 9 Федерального закона от 8.01.1997 г. № 2-ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»), однако своего определения в нем не нашел. Здесь вновь российского законодателя опередила Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ, которая еще в 1998 г. приняла Модельный закон «О противодействии легализации ("отмыванию") доходов, полученных незаконным путем». Финансовые средства определены в нем как «деньги (банкноты и металлические монеты) в валюте любой страны, государственные облигации, облигации, векселя, чеки, депозитные и сберегательные сертификаты, банковские сберегательные книжки на предъявителя, коносаменты, акции, приватизационные ценные бумаги, дебетовые и кредитовые пластиковые карточки или иные документы, удостоверяющие право

на владение или передачу денежных средств, имущества, имущественных прав, реализация которого возможна только при предъявлении таких документов». Но принятый позднее Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации ("отмыванию") доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» обошелся без термина «финансовые средства».

В свое время были попытки законодательно определить конституционный термин «федеральные энергетические системы» (пункт «и» статьи 71 Конституции), вносился даже соответствующий законопроект, но принят он не был. И федеральное законодательное регулирование в области энергетики осуществляется без упоминания такого предмета ведения Российской Федерации, как федеральные энергетические системы.

К предмету ведения Российской Федерации относится и «ядерная энергетика» (пункт «и» статьи 71 Конституции), но законодатель предпочел термин «атомная энергия» (см. Федеральный закон от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»). Туманно, с юридической точки зрения, и определение термина «расщепляющиеся материалы» (пункт «и» статьи 71 Конституции). Хотя он и используется в Федеральном законе от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...», определение этого понятия в законодательстве отсутствует. И ссылок на толкование этого термина в физической науке, в случае возникновения правовых проблем, может оказаться недостаточно.

Есть и более сложные случаи. Так, в соответствии со статьей 43 Конституции образование можно получить «на предприятии». Термин «предприятие» в законодательстве имеется, однако за 20 лет он изменил свое значение и сегодня в статье 132 Гражданского кодекса Российской Федерации он определен как обособленный имущественный комплекс, а не как вид организации — юридического лица. Поэтому получать образование «на предприятии», наверное, можно точно так же, как можно его получать «в здании» или «в сооружении», но к праву граждан на образование это, очевидно, не относится. Кроме того, слово «предприятие» используется как часть терминов «казенное предприятие» и «унитарное предприятие», и в этом качестве представляет собой смысловой осколок от того, что имели в виду авторы Конституции 25 лет назад. Именно осколок, не несущий сейчас отдельной смысловой юридической нагрузки.

Относительно безобидным примером пренебрежения законодателем к конституционным терминам является переименование «пожилых граждан» (статья 7 Конституции) в «граждан пожилого возраста» (например, в Федеральном законе от 02.08.2005 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»). Но в данном случае, по крайней мере, не просматривается возможность разного толкования этих терминов.

Таким образом, можно констатировать, что действующая Конституция содержит ряд юридических терминов, не нашедших своего применения или определения в федеральном законодательстве. Это, следует полагать, не создает пока видимых

неудобств в правоприменении. Да и в научной литературе по конституционному праву пока не было споров, связанных с толкованием этих терминов. Однако можно утверждать, что описанная проблема наносит определенный ущерб Конституции как правовому акту, совершенная юридическая техника которого должна служить образцом для законодателя.

Представляется, что рекомендации по устранению выявленных терминологических проблем могут быть разными, например:

- сохранив термин в Конституции, дать его определение в федеральном законе;
- изменить термин в тексте Конституции, гармонизировав его с терминологией федерального законодательства, либо вообще исключить его из Конституции в связи с практической ненужностью.

Но важно обосновать необходимость такой корректировки. Так, в сохранении и четком определении нуждаются такие термины, как «медицинские опыты», «научные опыты» и «расщепляющиеся материалы». Из них первые два напрямую связаны с защитой прав и свобод граждан, а последний — с технологической безопасностью. Целесообразно также дать в законе определение «финансовых средств», поскольку использование этого конституционного термина имеет важное значение для сохранения единого экономического пространства страны.

В некоторых случаях предпочтительнее внесение точечных терминологических поправок в Конституцию, нежели исправление терминологии большого массива законодательных и подзаконных актов. Это касается уточнения таких конституционных терминов, как «пожилые граждане», «ядерная энергетика» и «предприятие» (применительно к праву граждан на образование).

Более сложной представляется ситуация с «социальными службами». Следует согласиться с законодателем, что термин «поставщик социальных услуг» в законе уместнее, чем «социальные службы». Тем более что термин «службы» устоялся для обозначения одного из видов федеральных органов исполнительной власти. Однако, идя вслед за федеральным законодательством, не стоит слепо заменять термин «социальные службы» в статье 7 Конституции. Иначе она будет звучать: «В Российской Федерации ... развивается система поставщиков социальных услуг...» Предпочтительна более общая формулировка, например: «В Российской Федерации ... развивается предоставление социальных услуг...»

Примерно такую же метаморфозу, после содержательной дискуссии, можно проделать и с такими предметами федерального ведения, как «федеральные экономические службы», «федеральные банки» и «федеральные энергетические системы».

Предлагаемая «терминологическая чистка», не меняя сути ни Конституции, ни федерального законодательства, будет представлять собой шлифовку Конституции как документа самой высокой юридической чистоты и способствовать повышению качества вновь принимаемых законов.

*А. Д. Жилкин,
ответственный секретарь
Фонда конституционных реформ*

Три этапа становления нового российского конституционализма: проблемы и решения

Тема становления нового российского конституционализма в начале 90-х гг. прошлого века сегодня является интересной, по-прежнему вызывающей дискуссии и при этом недостаточно изученной. В частности, один из пробелов связан с периодизацией: в литературе отсутствует ее общепризнанная версия. И хотя речь идет о небольшом по историческим меркам периоде (всего 3,5 года), это время было чрезвычайно насыщено событиями, что, на наш взгляд, делает необходимым их систематизацию. В данной работе мы предлагаем лишь краткий обзор основных этапов, планируя посвятить каждому из них отдельную статью.

Важно понимать, что разработка новой Конституции России не была в начале 90-х гг. приоритетным вопросом как для власти, так и для большинства граждан, в связи с чем при его изучении следует рассматривать более широкий контекст. Ключевые акторы справедливо отмечают влияние на конституционную реформу политических событий, без понимания логики которых невозможно оценить ее ход¹.

Наиболее заметную попытку выделить и обосновать ключевые этапы в процессе разработки и принятия нового основного закона страны предпринял О. Г. Румянцев, занимавший в указанный период должность Ответственного секретаря Конституционной комиссии и большую часть времени являвшийся ее неформальным лидером. В своей монографии «Конституция Десяносто третьего. История явления» он выделяет шесть этапов²:

1) конец 1989 г. — начало 1991 г. (вместил в себя, по словам автора, попытки возрождения конституционализма и первые шаги по их воплощению);

2) март 1991 г. — декабрь 1991 г. (от учреждения поста Президента России и внесения соответствующих поправок в Конституцию до представления проекта нового основного закона на V Съезде народных депутатов РСФСР (далее также — Съезд) и распада СССР);

3) 1992-й год (строительство конституционной Федерации, «фактическое принятие шестым Съездом народных депутатов РФ в первом чтении» проекта Конституции

¹ См., например: Румянцев О. Г. Конституция Десяносто третьего. История явления. М., 2013. С. 8; Ельцин Б. Записки президента. М., 1995. С. 203; Хасбулатов Р. И. Выдающаяся роль Конституционной комиссии в трансформации России // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М. 2007–2010. Т. 6. С. 970 (далее — Из истории создания Конституции...).

² Румянцев О. Г. Указ. соч.

Конституционной комиссии, обостряющийся конфликт парламента с Правительством);

4) декабрь 1992 г. — апрель 1993 г. (решение вопросов всероссийского референдума по основным положениям проекта Конституции);

5) май — первая половина сентября 1993 г. (публичное состязание двух официальных проектов основного закона);

6) конец сентября — декабрь 1993 г. (конституционный коллапс и появление новой Конституции).

При всех достоинствах указанной работы, в числе которых подробный анализ процесса конституционной реформы и обилие фактов, подход автора не является исчерпывающим. К тому же О. Г. Румянцеву, как и любому другому активному участнику событий, присуща известная степень субъективизма. В данной работе мы стараемся выделить наиболее значительные события и тренды в политической и социально-экономической жизни страны и проследить их влияние на формирование российского конституционализма в начале 90-х гг. прошлого века.

На наш взгляд, можно выделить три больших этапа.

Первый этап (июнь 1990 г. — декабрь 1991 г.), назовем его условно союзный, был связан с началом независимой политики РСФСР и государственного строительства в период существования СССР. Это время отмечено вызреванием политических институтов новой России в лоне Союза, при этом существование последнего накладывает определенные ограничения, в т. ч. на конституционное творчество. К окончанию периода происходит рождение нового дизайна власти и утверждение президентской республики, закреплённых позднее в Конституции.

Второй этап (1992 г.) — экспериментальный. Приобретая статус независимого государства, Россия продолжает многие тенденции, запущенные в СССР. В основе этого этапа была попытка масштабного импорта западных опыта (прежде всего, в экономике) и ценностей, но уже к концу года проявилась ошибочность такого подхода. В течение всего 1992 г. нарастали противоречия между Президентом и парламентом, которые к концу года оформились в острый кризис двоевластия.

Третий этап (1993 г.) — кризисный. Он определяется в большей степени требованиями реальной политики, нежели идеологическими постулатами, наличием двух центров власти и поиском путей выхода из сложившейся ситуации. Этот этап венчают принятие Конституции России и проведение выборов в новый парламент.

Уточним, что изменения на конституционном поле начались еще до официального старта работы над проектом новой Конституции России. Они были вызваны трансформационными процессами, запущенными в СССР в ходе перестройки, и в числе прочего привели к изменению Основного закона Советского Союза, а также конституций входивших в него республик. Теоретически они могут быть выделены в отдельный этап, однако их исследование остается за рамками данной статьи.

На первом этапе конституционной реформы не было господства какой-либо одной идеологии. Объединению представителей различных политических сил способствовала жажда перемен, борьба с доминированием КПСС и союзным центром. Для обозначе-

ния его идейной основы в литературе часто используют понятие «антикоммунизм», тогда же стало популярным противопоставление «коммунистов» и «демократов»¹. На это же указывают и зарубежные исследователи. Так, известный немецкий социолог К. Оффе отмечает, что единственный в странах соцлагеря консенсус о недопустимости возврата к советскому типу «народной демократии» носил негативную, а не позитивную направленность².

Тем не менее ожидание перемен породило мощный общественный подъем, который оказывал влияние и на конституционное творчество. Осенью 1990 г. Конституционная комиссия объявила и провела конкурс на лучший проект основного закона республики. Было получено 40 различных материалов, из которых 38 представляли собой как целостные проекты, так и отдельные главы и статьи. Многие из них Конституционная комиссия использовала в своей работе³. Целостный проект был опубликован уже в ноябре 1990 г. Сроки его подготовки не могли не впечатлять. Позднее в своих мемуарах один из наиболее активных членов Конституционной комиссии В. Л. Шейнис и другие отмечали, что именно начальный период был временем надежд и общественного подъема, а первый вариант новой Конституции называют лучшим из всех, прежде всего потому, что он мог стать основой для компромисса. К 1993 г. подобная перспектива уже не просматривалась⁴.

Складывание конституционной модели в России происходило на фоне острой дискуссии по проблемам «институционального дизайна» в переходных политических режимах. Она началась в зарубежной политической науке в конце 80-х — начале 90-х и не могла не повлиять на воззрения российских конституционалистов⁵. По словам О. Г. Румянцева, взятый тогда руководством республики курс на разрушение «железного занавеса» и налаживание тесных связей с мировым сообществом предполагал в числе прочего интеграцию в международную правовую систему⁶. Для этого времени характерно определенное «очарование» Западом, пусть и было оно далеко не у всех политических акторов. Например, оценивая первый проект новой Конституции, член Конституционной комиссии С. Н. Бабурин отдавал дань эрудиции своих коллег из Рабочей группы Конституционной комиссии, но при этом отмечал, что они слишком увлеклись политическим моделированием по западным образцам и оторвались от родной почвы⁷.

¹ Барсенков А. С. Введение в современную российскую историю. М., 2002. С. 326, 336.

² Оффе К. Культурные аспекты консолидации: заметки об особенностях посткоммунистической трансформации // КПВО. 1998. № 1. С. 22.

³ Румянцев О. Г. Указ. соч. — С. 55.

⁴ Шейнис В. Л. Конституция-93: взгляд сквозь годы // Из истории создания Конституции. Т. 6. С. 1016.

⁵ Кузнецов И. И. Политические механизмы разделения властей в современной России. М., 2010. С. 142.

⁶ Интервью с О. Г. Румянцевым // Личный архив автора.

⁷ Бабурин С. Н. Нужна ли спешка? // Из истории создания Конституции... Т. 1. С. 750–751.

Одной из главных черт первого периода стало активное формирование исполнительной вертикали власти в России, увенчавшееся введением поста Президента в марте 1991 г. (законопроект был разработан в апреле) и избранием 12 июня 1991 г. на эту должность Б. Н. Ельцина. Именно с внесением соответствующих поправок в Конституцию был заложен институциональный конфликт Президента и парламента. Этот процесс сопровождался наступлением на Советы.

Указанный конфликт лишь усилился после того, как V Съезд сроком на один год (до 1 декабря 1992 г.) предоставил Б. Н. Ельцину чрезвычайные полномочия для проведения радикальной экономической реформы. Президент стал во главе Правительства и получил возможность самостоятельно определять его состав и структуру. Появился такой феномен, который стал именоваться «указным правом» и в дальнейшем широко применялся Б. Н. Ельциным. Представительные органы власти, прежде всего Съезд, фактически лишились возможности влиять на деятельность исполнительной власти.

Также V Съезд отменил назначенные ранее Верховным Советом на 8 декабря выборы местных глав администраций, сохранялся прежний порядок — назначения их указами Президента. К этому стоит добавить его право приостанавливать акты региональных органов власти в случае их противоречия Конституции РСФСР. Параллельно шел процесс назначения представителей Президента на местах.

К концу 1991 г. в России фактически родилась новая модель власти и утвердилась президентская республика¹. Вопросы, являвшиеся наиболее чувствительными в 1992–1993 гг., в частности, контроль Президента над Правительством и ограничение сепаратизма региональных элит, уже приобрели те очертания, которые позднее были детализированы и закреплены в новом основном законе. Это является важнейшим итогом первого из рассматриваемых нами трех этапов. В дальнейшем Б. Н. Ельцину и его окружению предстояло удержать полученную власть и легитимизировать ее, закрепив в Конституции.

Федеративные отношения на первом этапе находились под сильным влиянием борьбы за власть российского руководства с союзным. Стремясь заручиться поддержкой региональных элит, Б. Н. Ельцин и М. С. Горбачев «сравнивались» в поощрении их сепаратизма (первый — в рамках Союза, второй — в рамках РСФСР). В течение 1990–1991 гг. происходил «парад суверенитетов» российских автономий. Ситуация стала меняться после августа 1991 г., когда союзный Центр уже не мог конкурировать с Россией, но проблемы (в т. ч. в вопросах федерализма), порожденные соперничеством с ним, остались и решать их предстояло российским властям. Как справедливо отмечает А. С. Барсенков, к концу 1991 г. оказалась подорванной система отношений «Центр–регионы» и Россия стояла перед угрозой конфедерализации².

На международной арене попытки руководства России выйти из тени СССР терпели фиаско. Несмотря на активное сотрудничество на уровне экспертов в вопросах разработки новой Конституции и контакты на высшем уровне, западные лидеры

¹ Барсенков А. С. Указ. соч. С. 300.

² Барсенков А. С. Указ. соч. С. 365.

рассматривали в качестве главных акторов М. С. Горбачева и его окружение, о чем недвусмысленно давали понять¹. Не помогало и то, что Б. Н. Ельцин, пытаясь добиться признания на Западе, декларировал готовность идти на гораздо большие уступки ему, чем союзный центр². Ситуация стала меняться только после поражения ГКЧП в августе 1991 г. и утраты Президентом СССР прежнего влияния.

Второй этап стал временем эксперимента по внедрению в России, выражаясь языком немецкого социолога К. Оффе, импортированного образа будущего. Привлекательность последнего для посткоммунистических государств во многом объясняется тем, что он предлагался Западом «в пакете» с обещаниями различной помощи, включая финансовую³. Полем для эксперимента стала прежде всего экономика, однако затрагивал он и другие сферы, в т. ч. конституционное творчество. К концу года уже отчетливо проявились первые результаты «опытов».

Одним из трендов, начало которому было положено еще в 1991 г., стало растущее после поражения ГКЧП расслоение в рядах так называемых «демократов». С одной стороны, уходили «государственники», не согласные, в частности, с поддержкой руководством движения «Демократическая Россия» подписания Беловежских и Алма-Атинских соглашений, а также отсутствием адекватной реакции на ущемление прав русских в Прибалтике и бесплатной раздачей государственной собственности⁴. С другой, выступали идеологи и «прорабы перестройки», критиковавшие Б. Н. Ельцина и его окружение за проявления авторитаризма и сворачивание демократических процедур, растущий разрыв между властью и обществом, союз с советской номенклатурой и негативные результаты реформ команды Е. Т. Гайдара⁵.

Уже в начале года наметился союз коммунистов и державно-патриотических сил, в октябре оформившийся организационно во Фронт национального спасения (далее — ФНС). Однако и команда Б. Н. Ельцина, и не входившие в нее сторонники либерализма, и Запад видели для себя угрозу в этом альянсе, в связи с чем постарались использовать имеющиеся у них рычаги для минимизации их политической активности. В частности, деятельность ФНС была запрещена. Таким образом, альтернативы, предлагаемые левыми и патриотами, отменялись.

Ослабление позиций «демократов» в обществе заставило одного из их идеологов Г. Х. Попова говорить о необходимости введения командно-административной системы «нового, переходного типа»⁶. На фоне регулярных обвинений в «тоталитаризме»

¹ Шенин С. Ю. Возвращение в Россию: Стратегия и политика американской помощи (1990-е гг.). СПб., 2008. С. 29–30.

² Там же. С. 26–27.

³ Оффе К. Культурные аспекты консолидации: заметки об особенностях посткоммунистической трансформации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 22.

⁴ Шейнис В. Л. Взлет и падение парламента. М., 2005. Т. 1. С. 681.

⁵ Там же. С. 682–685.

⁶ Создано Российское движение демократических реформ // Коммерсантъ. 1992. 24 февраля. № 108.

лидеров СССР подобные заявления развеивают миф о принципиально ином подходе к власти самих «демократов».

По словам В. В. Костикова, занимавшего с мая 1992 г. пост пресс-секретаря Президента, Россия (и лично Б. Н. Ельцин) тогда еще пребывала в состоянии эйфории относительно перспектив и эффективности международной и прежде всего американской помощи реформам. Американцы же умело подпитывали это на уровне пропаганды, но при этом не шли на сколь-нибудь серьезные уступки в области экономики и торговли¹.

В целом в рассматриваемый период Запад во главе с США так и не предоставил ощутимой финансовой помощи, столь ожидаемой младореформаторами, вызвав резкие оценки со стороны последних, а также рост антиамериканских настроений населения к концу года². Отставка Е. Т. Гайдара и назначение в декабре 1992 г. В. С. Черномырдина премьер-министром воспринимались российскими и зарубежными сторонниками радикальных реформ как их поражение и возврат к централизованному планированию³. Г. Х. Попов в январе 1993 г. с сожалением констатировал первенство номенклатуры перед «демократами»⁴. Мы не склонны к пессимизму по данному поводу, т. к. этот тренд означал выход на ведущие роли опытных управленцев вместо политиков и кабинетных ученых, к числу которых оппоненты не без оснований причисляли Е. Т. Гайдара, являвшегося одним из главных идеологов и реализаторов «шоковой терапии». В здоровом государстве тон должны задавать профессионалы. А корректировка подхода к проведению преобразований в стране была необходимой с учетом социального фактора, а также особенностей ее размеров, климата, роли в экономике отдельных отраслей, например ВПК, и пр.

Моделирование по западным рецептам оказалось неудачным и на конституционном поле. Потерпела фиаско попытка внедрить в России классическую модель разделения властей с системой взаимных сдержек и противовесов. Можно дискутировать по поводу причин этой неудачи, но факт остается фактом. Нараставшие противоречия между Президентом и парламентом к концу года вылились в кризис двоевластия, когда каждая из сторон конфликта желала сосредоточить в своих руках ключевые полномочия и предлагала свой рецепт вывода страны из кризиса.

Как и в предыдущем периоде, федеративный вопрос был заложником борьбы за власть, на этот раз между Президентом и парламентом. Обе стороны заигрывали с региональными элитами и потворствовали росту аппетитов последних. Подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора не остановило центробежные процессы. Так, в ответ на высказанное Председателем Верховного Совета Башкортостана М. Г. Рахимовым на встрече глав республик с Б. Н. Ельциным в октябре 1992 г. пожелание

¹ Костиков В. В. Роман с президентом. М., 1997. С. 70.

² Шенин С. Ю. Указ. соч. С. 70.

³ Там же. С. 72.

⁴ Попов Г. Х. Проблемы нашего конституционного процесса // Из истории создания Конституции. Т. 4, ч. 1. С. 1057–1058.

о предоставлении регионам больших прав, чем предполагал Федеративный договор, был образован Совет глав республик во главе с Президентом Российской Федерации, который должен был содействовать выработке принципов реализации Федеративного договора на основе новой Конституции¹.

Нельзя не отметить определенную деструктивную роль «западных партнеров» в вопросе сепаратизма республик. Уже в начале 1992 г. делегация Татарстана присутствовала в Совете Европы. При этом Венецианская комиссия², представители которой на уровне экспертов принимали участие в обсуждении конституционной реформы в России и консультировали своих российских коллег, нашли обоснование независимости и суверенитету Казани, ссылаясь на международные нормы³.

1993 г. (третий этап) определялся кризисом двоевластия и поиском путей его преодоления. Для понимания идеологии этого периода подходит определение главы Администрации Президента С. А. Филатова, использованное им для характеристики курса, проводимого накануне президентских выборов 1996 г. По его словам, это была не столько идеологически мотивируемая, сколько реальная политика, диктуемая требованиями жизни⁴. В это время политический курс в большей степени формировали происходившие события, нежели теории.

Г. Х. Попов в начале 1993 г. уже не призывал к установлению диктатуры «демократов», как говорил годом ранее, отмечал их слабость и разрозненность, а главную роль видел в том, чтобы помочь привести к власти «более прогрессивные отряды аппарата», прежде всего хозяйственников. При этом сам кризис двоевластия он отказывался рассматривать через призму идеологического противостояния, считая, что между собой не договорились различные группы бюрократии⁵.

Сложившаяся политическая ситуация отразилась на поле конституционного творчества: у каждого центра власти появился свой проект основного закона страны. 29 апреля был обнародован «президентский» вариант, на который в дальнейшем опиралась команда Б. Н. Ельцина. Он был подготовлен группой юристов во главе с С. М. Шахраем, С. С. Алексеевым и А. А. Собчаком. С этого момента в стране было два официальных проекта, поскольку Б. Н. Ельцин продолжал занимать пост главы Конституционной комиссии, на текст которой ориентировался Верховный Совет.

Р. И. Хасбулатов, оценивая период своего председательствования в Верховном Совете, говорит о нем как о времени «трансформации социализма в капитализм». Фактически споры шли лишь о форме либеральной трансформации. Выступая от имени своих сторонников, он заявляет о приверженности идее строительства «мягкого», демократического, народного капитализма, т. е. постепенно вызревающего в обществе

¹ Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 99.

² Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 148.

³ Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М., 2013. С. 197.

⁴ Филатов С. А. Совершенно секретно. М., 2000. С. 427–428.

⁵ Попов Г. Х. Проблемы нашего конституционного процесса // Из истории создания Конституции... Т. 4, ч. 1. С. 1057–1058.

и идущего «снизу», как это происходило в Западной Европе и США, в противовес насаждаемого «сверху» правительствами Е. Т. Гайдара и В. С. Черномырдина¹.

При этом инициативы коммунистов и державно-патриотических сил, в том числе оформленные в виде собственных вариантов текста Конституции, во многом отменялись. Заложенные в них идеи в лучшем случае становились питательной средой для двух официальных проектов и использовались с целью заимствования из них отдельных статей. В принципиальных же положениях, прежде всего касавшихся властных полномочий, ни Президент, ни парламент уже не были готовы уступать. Фактически задача каждой из сторон сводилась к тому, чтобы провести свою версию основного закона страны и придать ей легитимность. Созванное командой Б. Н. Ельцина летом 1993 г. Конституционное совещание было призвано служить в первую очередь этой цели. Парламент собирался принять новый основной закон на Съезде в ноябре 1993 г., специально созываемом для этой цели.

В рассматриваемый период международный фактор не являлся решающим в ходе противостояния исполнительной и законодательной властей, тем не менее оказывал на него влияние. Придя в Белый дом в январе 1993 г., администрация Б. Клинтона сделала ставку на Б. Н. Ельцина. Возобладала точка зрения С. Тэлбота, однокашника президента США и будущего американского посла в России. Он считал российского лидера «единственной лошадью реформаторских сил» в стране².

Как известно, кризис двоевластия был преодолен силовым путем. Верх взяла команда Б. Н. Ельцина. Конституцию писали «победители», и принималась она в условиях раскола общества. При этом целый ряд сторонников парламента, в частности С. Н. Бабурин, О. Г. Румянцев и др., признали необходимость принятия правил, уставленных их оппонентами после победы, поскольку это позволило сохранить целостность государства, пусть и на не оптимальных, с их точки зрения, условиях разделения властных полномочий. Вместе с тем работа над проектом позволила создать обширную базу идей, которые могут быть использованы при внесении поправок в действующий основной закон страны или разработке нового, разумеется, когда для этого придет время.

¹ Хасбулатов Р. И. Выдающаяся роль Конституционной комиссии в трансформации России // Из истории создания Конституции... Т. 6. С. 975–976, 981.

² Домрин А. Н. Конституционный процесс 1993 года и США // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21).

Раздел III. СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

*Ю.Ю. Болдырев,
народный депутат СССР в 1989–1991 гг.*

Выборы Президента России-2018 как этап конституционного процесса: достигнуто широкое согласие по основам движения страны вперед

С чего начинается конституционный процесс?

С поиска ли абсолютной истины, идеально совершенной конституционно-правовой конструкции?

Или же с поиска максимально широкого и максимально возможного согласия в обществе вокруг истины пусть еще неполной, пусть относительной по вопросу о том, что сегодня взять за основу, хотя бы частичную, и как далее двигаться вперед?

Для ученых возможен и первый путь. Для практиков, особенно в расколотом обществе, приоритетен путь второй.

В этом смысле есть все основания присмотреться к последним президентским выборам как к очередному этапу конституционного процесса.

Чем запомнятся выборы Президента России 2018 г.?

Для одних — вроде как небывалым триумфом победителя, действующего Президента. Для других — небывалым прежде масштабом злоупотреблений властью и махинаций при проведении выборов и подсчете голосов. Для третьих — появлением на политическом поле новых фигур, существенно подвинувших старые. С точки же зрения развития конституционного процесса, эти выборы — очередная попытка сплотить широкие национально и социально ориентированные силы и выработать единые взаимоприемлемые позиции. В том числе по конституционно-правовым вопросам. Что в основе этой попытки?

Представляется, что общество совершенно намеренно расколото: левые силы — отдельно, национально-патриотические — отдельно. В подтверждение намеренности и целенаправленности этого раскола приведу в пример фрагмент моего разговора летом 2017 г. с известным экономистом и писателем, книга которого полтора десятка лет назад произвела масштабный переворот в умах многих в нашей стране. В ответ

на мое приглашение в команду «народного правительства» и подробный рассказ о том, что мы делаем, он меня переспросил: «Понимаете ли вы, какие перед вами трудности — ведь нынешняя власть допускает финансирование национально-патриотических сил исключительно на условиях жесткого антикоммунизма».

Тем не менее, по разным оценкам, совсем грубо, треть населения относит себя скорее к сторонникам левых взглядов, а еще треть — к сторонникам взглядов государственно- и национально-патриотических. И если политические силы, представляющие эти части населения, всегда действуют отдельно, а то и противостоят друг другу, то в выигрыше всегда окажутся манипулирующие ими представители крупного капитала. В нашем случае — капитала зарубежного и внутреннего криминально-компрадорского.

Значит, задача — попытаться найти пути объединения того, что намеренно представляется как несовместимое, вечно противостоящее. Прежде всего, показать и доказать, что не по вопросам прошлого — о монархии, революции, Ленине, Сталине, — но по вопросам новейшей истории, сегодняшнего дня и актуального будущего сотрудничество возможно.

За основу были взяты КПРФ, как наиболее известный и даже заявленный в парламенте страны представитель левых сил, и ПДС НПСР (Постоянно действующее совещание национально-патриотических сил России), как представитель широкого спектра государственных и национально-патриотических организаций.

При этом нет нужды скрывать или ретушировать, что КПРФ и силы, входящие в ПДС НПСР, разделяло и поныне разделяет множество идейных, религиозных и исторических разногласий. Но объединяет большее:

— несогласие с господством в России компрадорских олигархических сил, вопиющим социальным неравенством и бесправием большинства, отсутствием стимулов к добросовестному творческому труду и развитию и, как следствие — с неуклонной научно-технологической, промышленной и культурной деградацией;

— фактически совместное на протяжении десятков лет противодействие сдаче стратегических позиций России историческому противнику, включению России в контролируемую Западом систему мирового разделения труда на невыгодных и униженных условиях в качестве сырьевой колонии;

— общее стремление, оставив все разногласия в прошлом, но опираясь на лучшее из отечественного и зарубежного опыта, найти объединяющее для движения России вперед — к более эффективной модели общественного, государственного и социально-экономического устройства, которая позволила бы нам вновь вступить на путь ускоренного научно-технологического, промышленного и социального развития.

Что в рамках совместной работы здесь удалось:

— опираясь на программу КПРФ «10 шагов к достойной жизни» и объединительные тезисы ПДС НПСР, а также наработки МЭФ (Московского экономического форума), были подготовлены и 21 марта 2017 г. в рамках Московского экономического форума в стенах МГУ им. М. В. Ломоносова проведены прямые публичные переговоры между КПРФ и ПДС НПСР и принята за основу единая социально-экономическая

платформа «К единству в действии» — реальная альтернатива нынешней модели экономической и социальной деградации;

— 23 октября 2017 г. в совместной рабочей группе «КПРФ — ПДС НПСР» был принят за основу документ о конституционно-государственном устройстве на перспективу и переходный период, в котором нашли отражение как единые, бесспорные для сторон позиции, так и позиции компромиссные, временные на переходный период (до созыва Конституционного Собрания) — вопросы о федерализме или унитаризме, о президентской или парламентской системе и другие.

Таким образом, впервые в новейшей истории возникла отнюдь не идеальная, но бесспорно приемлемая для большинства приверженцев как левых, коммунистических, так и консервативных, имперских, националистических и даже монархических идей компромиссная основа для совместного движения вперед, решения самых острых назревших проблем, разворота страны на развитие.

Названные документы по своей стилистике ориентированы, прежде всего, не на юристов-правоведов, но на широкие массы людей, которые должны увидеть в их положениях свой кровный интерес, и потому оформлены не в сухом юридическом, но в несколько публицистическом ключе.

Первый документ — социально-экономическая платформа «К единству в действии» — оформлен, в каждом его пункте, как прямое противопоставление того, что есть, что реализуется ныне, и того, что мы предлагаем, что обещаем.

Второй документ — Основы государственно-конституционного устройства — содержит прямые, можно сказать, публицистические обращения к ряду целевых групп граждан, страдающих от несправедливых порядков, предваряющие наше публично-правовое обязательство. Повторю: стилистика здесь продиктована жанром — не юристы-конституционалисты, но, прежде всего, простые граждане должны увидеть в этих документах свой жизненный интерес. Правоведам же, разумеется, ничто не мешает выделить из них необходимую «пролетарскую суть».

Затем названные программные документы легли в основу разработки краткой рекламной выжимки — предвыборной программы единого кандидата от левых и национально-патриотических сил «20 шагов Павла Грудина». Но в ходе кампании, на встречах с избирателями мы без устали повторяли: «20 шагов...» — лишь самая краткая популярная выжимка, но все, кто интересуется подробностями — смотрите исходные документы, явившиеся результатом наших долгих и сложных переговоров.

Важно также пояснить, что между двумя основными документами по результатам переговоров есть существенное содержательное взаимное пересечение, но оно допущено сознательно. В социально-экономической программной платформе «К единству в действии» речь идет о намерениях и публичных обязательствах сторон в части социально-экономического курса, а в Основы государственно-конституционного устройства ряд тех же вопросов поднят на уровень не текущей социально-экономической политики, а необходимости фиксации соответствующих положений как базисных конституционно-правовых.

Поясню на примере. В социально-экономической платформе мы говорим о защите добросовестных собственников от фактической реквизиции их собственности под прикрытием «государственных нужд» путем ограничения возможности государства национализировать указанную изъятую собственность и коммерчески ее использовать в течение достаточно длительного времени — для того, чтобы вообще снять вопрос об искушении власти «отнять и переделить». А в Основях государственно-конституционного устройства для обеспечения долгосрочной необратимости такого положения мы фиксируем необходимость конституционной записи о принципиальной невозможности реквизиции и коммерческого использования таких объектов в течение срока не менее ста лет.

Ниже привожу документ об основах государственно-конституционного устройства в том виде, в каком он был принят за основу 23 октября 2017 г. в совместной рабочей группе «КПРФ — ПДС НПСР» и затем опубликован.

**Основы единой позиции социально и национально ориентированных сил
(КПРФ и ПДС НПСР) по вопросу о государственно-конституционном устройстве
(к выборам Президента России в 2018 г.)**

Согласовано на заседании совместной рабочей группы
ПДС НПСР — КПРФ 23.10.2017

Цель и смысл всех предлагаемых изменений — восстановление ответственного перед народом эффективного государственного управления, нацеленного на развитие страны и пресечение препятствующих ему паразитизма, произвола, бесконтрольности и безнаказанности власти и круга к ней приближенных. По существу, речь о законной и легальной, но революции — антипаразитической, антиолигархической и антибюрократической.

Примечание: главное в части необходимости и механизмов восстановления в России ответственного государственного управления уже было многократно обсуждено и высказано ранее, в т. ч. на предвыборной пресс-конференции Г. А. Зюганова в «Росбалте» 16 февраля 2012 г. (участвовали представители широкого спектра национально и социально ориентированных сил: С. Бабурин, Ю. Болдырев, Г. Зюганов, В. Овчинский, А. Ющенко). Перед разработчиками данного документа стояла задача: подтвердить неизменную приверженность ранее заявленным позициям; продемонстрировать широкое согласие национально ориентированных сил в отношении ключевых положений; дополнить документ самым актуальным и акцентировать внимание на важности этих позиций для решения наиболее насущных вопросов жизни людей.

Данные основы единой позиции могут не в полной мере отражать все разнообразие взглядов участников переговорного процесса на необходимое в перспективе государственное устройство России (есть различия во взглядах на федерализм, президентскую или парламентскую модели и т. п., и это предметы детального обсуждения в будущем Конституционном Собрании), но являются ответом на сегодняшние и ближайшие ожидаемые вызовы и результатом согласия на данном этапе широкого спектра социально и национально ориентированных политических сил.

Документ был принят за основу, и дальнейшая его доработка предполагалась после выдвижения единого кандидата в президенты России, с учетом личности и акцентов выдвигаемого кандидата.

Документ структурирован не в соответствии с порядком положений действующей Конституции и не является проектом новой Конституции, которая должна разрабатываться Конституционным Собранием, но построен как структурированный перечень основных положений, принципиально отличающих позицию социально и национально ориентированных сил (КПРФ и ПДС НПСР) от положений действующей Конституции и практики управления государством ныне действующей властью.

I. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Общенациональный референдум. Не просто расширение права народа на референдум, но и трактовка действующей конституционной нормы (а затем и ее корректировка в новой Конституции): «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдумы», и лишь затем — свободные выборы. Должен быть установлен перечень вопросов, решения по которым могут приниматься исключительно по результатам общенационального референдума (начиная от принятия новой Конституции и кончая уступками части суверенитета государства межгосударственным объединениям). Всякую попытку ограничения перечня вопросов, которые можно выносить на референдум, препятствования организации и проведению общенационального референдума — приравнять к попытке узурпации власти и измене Родине (народу).

2. Президент. Чтобы государство не разлагалось по пословице «Рыба гниет с головы»: Президент — не абстрактный и безответственный «гарант Конституции», но ответственное перед народом высшее должностное лицо государства — подконтрольное, подотчетное и наказуемое. Президент — не исключение: на него, как и на любое должностное лицо, распространяется право парламента на парламентское расследование, причем, с правом его инициирования меньшинством — 20% депутатов каждой из палат парламента, а также с безусловной обязанностью Президента отвечать на вопросы парламентской комиссии по расследованию при уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Реализуемая процедура импичмента должна быть не сложнее, чем процедура уступки части суверенитета России (территории, вступления в межгосударственные объединения и т. п.). Гарантированная сменяемость власти — пост Президента занимать не более двух сроков по 4 года за всю жизнь.

3. Правительство. Отказ от лицемерной схемы «добрый царь, но злые бояре». Президент — глава исполнительной власти, глава правительства, без «мальчика для битья» в лице отдельного председателя правительства как на деле лишь «зама по хозяйству». Формирование Правительства под непосредственным руководством Президента с публичным обсуждением каждой кандидатуры в Думе, с публичным объяснением Президентом оснований для назначения министра вопреки мнению Думы — при полной личной ответственности Президента за действия министра, назначенного им вопреки мнению Думы. И никаких «государственных услуг» гражданам со стороны исполнительной власти — только функции, полномочия и ответственность.

4. Суд. Для восстановления системы народовластия и народного представительства ключевая проблема — безнаказанность фальсификаций на выборах. Отсюда: судебная система — первый приоритет. Ключевое звено: суд присяжных — радикальное расширение компетенции, снятие ограничений; в том числе распространение компетенции на споры о незаконных действиях и фальсификациях на выборах и референдумах. Пресечение произвола с протоколами судебных заседаний — полная аудио- и видеорегистрация и точное стенографирование (расшифровка) — обязательное приложение к протоколам этих основных первичных документов судебного слушания, право на замечания и дополнения сторон к протоколам. Пресечение манипулирования списками коллегий присяжных заседателей и радикальное расширение количества составов преступлений, по которым подсудимый вправе выбрать суд присяжных. Ограничение практики и даже теоретической возможности засекречивания судебных процессов — жесткое требование засекречивания исключительно того, что действительно представляет гостайну, но с оформлением как секретного приложения к несекретному судебному делу; введение уголовной ответственности за незаконное и, соответственно, необоснованное засекречивание материалов судебных дел, а также за незаконное ограничение доступа к ним (ДСП).

5. Дума. Расширение компетенции (прежде всего, полноценная контрольная функция) и свобода воли парламента как собрания народных представителей. Роспуск Думы — исключительно при невозможности сформировать коалицию большинства. При иных неразрешимых конфликтах с Президентом, по инициативе Президента — исключительно перевыборы одновременно и Думы, и Президента.

6. Независимый контроль за властью. Возврат к исходной конституционной процедуре (без участия Президента) формирования руководства Счетной палаты и ее роли как высшего независимого контрольного органа, контролирующего не второстепенные (по сравнению с властью) предприятия и организации, но непосредственно высшую власть, работающего публично и представляющего всю информацию по результатам контроля Парламенту и напрямую обществу.

7. Совет Федерации. Формирование Совета Федерации как полноценной верхней палаты Парламента (без включения представителей исполнительной власти) из числа реальных региональных лидеров по двухмандатной системе — как формировался в 1993-м г. первый выборный Совет Федерации.

8. Суверенитет. Никакого приоритета в России международных договоров над национальным законодательством. Вместо этого:

— обязательность лишь ратифицированных международных договоров, но не выше Конституции и конституционных законов и исключительно на взаимной с партнером основе (не допускающей, например, односторонних «санкций» Запада против России, при сохранении иных наших обязательств);

— исключение «общепризнанных принципов и норм международного права» — только закрытый перечень признанных Россией путем ратификации соответствующих конвенций;

— категорический конституционный запрет на передачу без общенационального референдума каких-либо территорий, включая акваторию моря, иным государствам

а также запрет на какое-либо «совместное освоение» территорий с государствами, претендующими на эти территории, — актуально для Южных Курил;

— конституционный запрет на вывод из-под полной юрисдикции России каких-либо территорий страны, а также спорных вопросов по земле, природным ресурсам и недвижимому имуществу на территории России; пресечение ТОРов — как покушения (под предлогом интересов развития) на полноту юрисдикции и действия законов России.

9. Выборы. Ключевой вопрос — финансирование избирательных кампаний и управление СМИ — выведение партий и кандидатов (депутатов) из зависимости от банковско-финансовых структур и «административного ресурса». Гарантирование равных условий достаточного для ведения избирательной кампании доступа к СМИ партиям и кандидатам, при уголовном преследовании за использование средств и ресурсов корпораций и скрытых источников финансирования, приоритет государственного (равного для всех) финансирования избирательных кампаний. Снятие необоснованных искусственных ограничений на участие в выборах («муниципальный фильтр» и т. п.). Обеспечение подлинной независимости ЦИК от Президента, Правительства и парламентского большинства. Обязательность публичных дебатов для кандидатов — участников выборов, при уголовном преследовании (судом присяжных) за дачу ложных показаний на дебатах.

10. Федерализм. Возврат субъектам Федерации полных прав на самостоятельное (в рамках единых конституционных требований) формирование своей системы власти, полномочий и налоговых источников финансирования, без принуждения к массовому обращению к «центру» за помощью.

11. Местное самоуправление. Формирование полноценной системы местного самоуправления, с собственными источниками финансирования полномочий, при тотальном пресечении всей мощью государства криминализации этой сферы. Законодательно закрепленное поощрение производственной и потребительской кооперации на местном уровне и традиций солидарной экономической деятельности (кооперация, артели и т. п.). Пресечение какой-либо приватизации общественного пространства.

12. Пресечение конфликта интересов и клановости. Каждый случай назначения близкого родственника высокопоставленного политика и госчиновника на высокую и высокооплачиваемую должность (вице-президент госкорпорации, банка и т. п.) — предмет публичного рассмотрения в парламентской комиссии по расследованию, с правом инициирования уголовного расследования и передачи дела на рассмотрение суда присяжных.

13. Отмена (корректировка) 282-й («русской») статьи УК РФ — законодательное закрепление невозможности и недопустимости осуждения по ней за критику власти и государственного устройства, а также за пропаганду национальных движений, в поддержку и защиту прав представителей различных национальностей, в том числе прав русских и русского народа.

14. Суверенному государству — национально ориентированное экономическое регулирование. Экономические регуляторы — исключительно органы государственной

власти. Никаких «учреждений с особым статусом», «саморегулируемых организаций» и т. п. Суверенная финансовая система под управлением ответственного Центрального банка как органа государственной власти, вписанного в систему исполнительной власти и нацеленного на реализацию государственной стратегии экономического развития.

II. ПОЛОЖЕНИЯ, УСТАНОВЛИВАЕМЫЕ КАК КОНСТИТУЦИОННО (В БУДУЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНАХ), ТАК И НА УРОВНЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

1. Признание антиконституционной ратификацию присоединения России к ВТО без общенародного референдума и даже без официального перевода всех существенных документов на русский язык.

2. Фиксация на конституционном уровне обязательного полного национального контроля за природными ресурсами, включая минерально-сырьевую базу, национальный контроль за нефтегазовым сервисом (геологоразведка, обустройство месторождений и т. п.), лесными и водными ресурсами. Национализация стратегических отраслей, определяющих жизнеспособность государства. Запрет на приватизацию лесных и водных ресурсов. Ограничение продажи за рубеж не переработанных природных ресурсов: на первом этапе — повышением экспортных пошлин, при одновременном снижении внутренних налогов. Затем — конституционное ограничение продажи за рубеж не переработанных природных ресурсов, стимулирование их максимальной переработки внутри страны и приоритетного использования ресурсов для внутреннего развития.

3. Фиксация на конституционном уровне отказа от срока давности по противозаконным сделкам со стратегическими ресурсами и соответствующими компаниями. Расторжение притворных кредитно-залоговых аукционов и привлечение к ответственности их организаторов и участников.

4. Конституционная запись об обязательном прямом государственном управлении естественными монополиями. Некоммерческий статус естественных монополий и соответствующих госкорпораций; оплата труда их руководителей как высокопоставленных госслужащих, без «золотых парашютов» и т. п. узаконенного воровства.

5. Отмена срока давности по привлечению к ответственности за нарушения закона при организации и проведении приватизации госсобственности. Запрет на конституционном уровне допуска к госуправлению и управлению какой-либо госсобственностью для лиц, признанных виновными в нарушении закона при организации и проведении приватизации госсобственности.

6. Государственное стратегическое планирование развития. Поощрение экономической деятельности исключительно соответствующей национальным интересам научно-технологического развития страны.

7. Фиксация на конституционном уровне недопустимости использования ресурсов государства для развития экономик других государств на невзаимной основе, включая хранение резервов в валютах и долговых обязательствах иностранных государств.

8. Никаких безответственных и кабальных (сверхдолгосрочных, да еще и с предварительным проеданием оплаты) сделок по поставкам наших природных ресурсов за рубеж, тем более с какой-либо «коммерческой тайной» — на это должен быть жесткий конституционный запрет. Никто не вправе распоряжаться судьбой детей и внуков — оставленными нами им природными ресурсами они распорядятся сами.

9. Установление на конституционном уровне минимума (в долях от ВВП и средств бюджетов разных уровней) необходимых государственных расходов на науку, образование, здравоохранение и культуру — как основу будущего развития.

10. **Вниманию жителей московских «морально устаревших» домов, погорельцев в Ростове и далее всех-всех:** запрет на конституционном уровне на любое изъятие личной собственности гражданина (жилье и т. п.) иначе, нежели на основании действительно общественных нужд, при жесткой фиксации недопустимости уже никогда (как минимум в течение ста лет) какой-либо приватизации и любого коммерческого использования объектов (включая земельные участки под домами), изъятых у граждан под предлогом общественных нужд — ответ на практику выселения людей из Имеретинской долины перед Олимпийскими играми в Сочи с последующей коммерциализацией изъятых участков, попытки «принудительного выкупа» земли у собственников после массового пожара в Ростове, а также на нынешние попытки выселять жителей Москвы и далее всей России из их квартир под предлогом «реновации».

11. **Вниманию «дальнобойщиков»:** запрет на конституционном уровне привлечения к сбору налогов и любых налогоподобных платежей частных коммерческих структур — исключительно силами органов государственной власти, с направлением всех собранных средств в бюджеты — ответ на удушение автоперевозчиков с помощью частной системы «Платон».

12. **Всем, кому надоело, что на каждом шагу «стригут и доят»:** запрет на конституционном уровне на принуждение граждан и юридических лиц для реализации своих прав к вступлению во взаимоотношения с частными коммерческими структурами, обязательная доступная альтернатива в лице органов госвласти и государственных, не подлежащих приватизации некоммерческих предприятий и организаций. Это ответ на засилье в системе ОМС частных страховых компаний, через которые пропускаются государственные средства; частные управляющие компании в системе ЖКХ; частные страховые компании в системе ОСАГО, теперь еще и не обязанные выплачивать ущерб, но имеющие право на аффилированных СТО ремонтировать пострадавшую автомашину «в натуре»; частные землеустроительные организации и бюро технической инвентаризации, без которых не оформить уже имеющиеся права на землю и имущество; частные нотариусы, к оплате услуг которых государство принуждает, например, при оформлении согласия супруга на куплю-продажу недвижимости и оформлении долевой собственности; частные коммерческие банки, в которых предприятия обязаны держать оборотные средства, и которые в этих банках регулярно пропадают...

13. **Всем, кому надоел обман и кто понял бесполезность изучения этикеток фальсифицированных продуктов питания:** законодательный возврат к ГОСТам на продукты

питания (по аналогии с Белоруссией), жесткое уголовное наказание за фальсификацию продуктов питания и лекарств.

14. Фермерам, пытавшимся идти с челобитной в Москву. Возврат к лозунгу столетней давности: право на землю тем, кто на ней трудится. Пресечение формирования земельных латифундий и изъятия земли у крестьян и фермеров. Снятие необоснованных ограничений на содержание скота и т. п. Законодательное (если потребуется — конституционное) приоритетное поощрение, включая господдержку, кооперативных форм сельскохозяйственного производства над формами корпоративными — частным капиталом, использующим наемный труд, тем более труд завозимых из-за рубежа безработных и бесправных гастарбайтеров. Жесткое регулирование миграции — в интересах общества, а не частного капитала.

15. Жителям Воронежской области, сгоняемым с земли ради развертывания добычи никеля: никакие коммерческие интересы частных компаний не могут выдвигаться за «общественные» нужды. Разрешение на добычу полезных ископаемых в обжитых районах в случаях, когда это меняет условия жизни местного населения — только и исключительно с его согласия, выраженного всеми без исключения гражданами в письменной форме (т. е. каждого без исключения нужно коммерчески заинтересовать). Кроме случая, когда потребность в ресурсах носит не коммерческий характер, а стратегический (оборонной промышленности не хватает никеля или молибдена и т. п.) — тогда именно по схеме решения вопроса для общественных нужд, но на сотню лет вперед без права приватизации и коммерческого использования объектов.

16. Вниманию пострадавших от автогонок «золотой молодежи». Введение и закрепление на конституционном уровне скандинавского принципа не равных штрафов, но штрафов равно чувствительных — в зависимости от стоимости автомобиля и суммарного дохода семьи. В случае смерти человека из-за ДТП в связи с грубым нарушением ПДД рассмотрение убийства не как по неосторожности, но как умышленного (по аналогии с недавним прецедентом пожизненного заключения «гонщиков» в Германии).

17. Если оказались в финансовом тупике, не торопитесь расставаться с жизнью: конституционный запрет на ростовщичество как втягивание в заведомо кабальные сделки. Амнистия гражданам, втянутым в кабальные сделки (с «микрофинансовыми организациями» и т. п.), и уголовное преследование лиц, втягивающих граждан в кабальные сделки, а также всяких «коллекторов».

III. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

1. Подготовка и принятие конституционного закона о Конституционном Собрании — органе, уполномоченном разработать новую Конституцию.

2. Подготовка и проведение тех минимально необходимых поправок в Конституцию, которые приведут ее и, прежде всего, систему государственного управления в соответствие с основами конституционного строя — создадут описанные выше механизмы ответственности — подконтрольности, подотчетности и наказуемости власти.

3. На этапе до внесения изменений в Конституцию использование имеющихся полномочий Президента для корректировки экономической и социальной политики в направлениях:

- реиндустриализации страны;
- стимулирования промышленно-технологического развития;
- пресечения нынешней «оптимизации» (фактического уничтожения) науки, образования, здравоохранения и всей социальной сферы;
- пресечения наиболее вульгарных и опасных проявлений бесконтрольных и безнаказанных властей к злоупотреблению своим положением и деятельности в интересах близких и родственных бизнесов.

Заключение

В ходе подготовки избирательной кампании 2018 г. и выдвижения единого кандидата от КПРФ и ПДС НПСР удалось показать и доказать, в том числе приведенными выше документами, что в России между сторонниками левой и национально-патриотической идей не в отношении отдаленного прошлого, но в отношении оценки новейшей истории, в отношении необходимых действий в настоящем и ближайшем обозримом будущем непреодолимых разногласий нет. И это — основа для дальнейшей совместной работы.

*А. Ю. Бузин,
кандидат юридических наук*

Государственно-политические ограничители российских выборов

Введение

Проблемы российских выборов лежат не только и не столько в плоскости организации выборов и избирательного законодательства, но, в первую очередь, в государственном и политическом устройстве России.

Хотя сами выборы являются институтом, который влияет на государственное и политическое устройство страны, сила этого влияния может быть сведена практически к нулю, если выборы управляются действующей властью, представляющей одновременно и участника, и организатора выборов.

Эта опасность тем сильнее, чем выше степень концентрации власти. Там, где существует разделение властей — ведомственное и территориальное, опасность сведена к минимуму, поскольку каждая из ветвей власти может воздействовать на выборы только внутри своих рамок, а территориальные лидеры являются потенциальными соперниками вышестоящих начальников. Если же власть выстроена в вертикаль, то у верхнего уровня есть рычаги глобального управления, в частности, при помощи

делегирувания полномочий по управлению вниз при контроле их исполнения в нужном направлении.

Контроль, в первую очередь, осуществляется путем подбора кадров. Такое управление кадрами, хорошо отработанное в советское время, называется «номенклатура». Номенклатура возродилась постепенно в период становления «стабильности», выжившей в возврате к единственной доминирующей политической силе, не оформленной, впрочем, как партия, но являющейся главным актором как политической системы вообще, так и выборов в частности. Девяностые годы — период смуты — были периодом становления номенклатуры, сначала в Москве, а затем, в начале двухтысячных, по московской схеме — во всей России.

Если отсутствует разделение властей, то выстроенная в единую вертикаль власть (в нашем случае вершиной вертикали является исполнительная власть, или администрация, венчающаяся Президентом страны) превращается в доминирующую политическую силу, в неформального, но главного участника тех мероприятий, которые называются выборами. Выборы перестают исполнять свою главную роль — обеспечение представительства граждан во власти и превращаются в самовоспроизводство действующей власти.

По советской традиции власть в той или иной степени стремится замаскировать отсутствие реальных выборов. Нынешняя российская власть, в отличие от КПСС в Советском Союзе, после краткого периода реальных выборов вынуждена поддерживать и имитировать не только такие элементы, как голосование, но даже конкурентность и общественное наблюдение.

Подход действующей российской власти к выборам несколько изменился в начале 2012 г. с возвращением В. В. Путина на вершину властной пирамиды и сменой идеологического блока Администрации Президента. Возникшие при этом надежды на приближение выборов к их конституционному предназначению разбились о государственное и политическое устройство нашей страны. Эта заметка посвящена тем аспектам государственного и политического устройства, которые являются принципиальными ограничителями для института выборов в нашей стране.

Проблема организаторов выборов

Применительно к выборам номенклатурный подход проявляется в составах избирательных комиссий, в первую очередь — комиссий высшего звена. Правила формирования избирательных комиссий, а также некоторые другие факторы (финансовая и материальная зависимость) позволяют администрации так подбирать составы комиссий, что последние не являются независимыми от администраций, вопреки декларациям законодательства.

Организация и проведение выборов в России возложены, как известно, на специальные органы — избирательные комиссии. Система избирательных комиссий устроена иерархически, при этом ее высшие звенья (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и региональные комиссии) встроены во властную вертикаль: формирование и материальное содержание этих комиссий зависит от со-

ответствующих администраций. Комиссии более низкого звена формируются вышестоящими комиссиями и во многом наследуют от них зависимость от администраций.

Характерно, что комиссии высшего звена формируются по крайней мере частично теми органами, чьи выборы они и проводят. Так, Центральная избирательная комиссия России, организующая выборы Президента и Государственной Думы, на одну треть формируется Президентом, а на одну треть — Государственной Думой. Региональные комиссии, организующие выборы высших должностных лиц регионов (глав исполнительной власти) и их законодательных органов, формируются именно этими органами. Законодательное требование включать в составы комиссий назначенцев партий, которые имеют депутатов в представительном органе, не спасает положение, поскольку такие партии в совокупности никак не могут составить большинство в комиссии. Ситуация усугубляется тем, что руководитель комиссии обычно является назначенцем от администрации.

Избирательные комиссии высшего звена представляют собой государственные органы со всеми негативными последствиями, свойственными российским государственным органам: отделенностью от граждан, бюрократизмом, привязанностью сотрудников к должности, поддерживаемой высокой степенью социальных гарантий, а для руководителей — высоким материальным обеспечением.

Несмотря на то, что с 2016 г. (когда значительно изменился состав ЦИК РФ и сменился ее руководитель) сменилось более трети председателей региональных избирательных комиссий, анализ новых назначений указывает на то, что влияние региональных администраций ничуть не уменьшилось¹. Среди 33-х новых председателей региональных комиссий 29 назначены главами администраций. При этом лишь 10 из 33-х ранее были членами этих региональных комиссий и еще трое — сотрудниками аппаратов. Зато 10 председателей — непосредственные выходцы из исполнительной власти. Особенно обращают на себя внимание два назначения 2018 г.: председателем избирательной комиссии Московской области назначена бывший заместитель Председателя Правительства Московской области, а председателем Санкт-Петербургской комиссии — Главный федеральный инспектор по Санкт-Петербургу.

Рекомендуя на должность председателей региональных комиссий кандидатуры, согласованные с главой администрации, ЦИК небезосновательно полагает, что это дисциплинирует систему избирательных комиссий и можно будет в большей степени реализовать идущий сверху сигнал о прекращении прямых фальсификаций. Однако совершенно очевидно, что при таком подходе избирательная система не становится более независимой от администрации и сигналы от администрации для нее будут существенно более значимыми, чем сигналы от ЦИКа. Вопреки декларациям подобные назначения будут содействовать не борьбе с административным ресурсом на выборах, а усилению его использования. Заметим, что ни один из кандидатов,

¹ Анализ основан на исследовании автора материалов ЦИК РФ, а также материалов из Интернета. Приведенные цифры следует рассматривать как приблизительные, поскольку в некоторых случаях очень трудно найти биографические сведения председателей комиссий.

предложенных ЦИКу наблюдательскими организациями, не был введен в состав региональной комиссии.

Анализ составов территориальных комиссий¹, формируемых региональными комиссиями, проведенный ЦИК в начале 2017 г., показал не менее прискорбную картину. Оказалось, что большая часть руководителей территориальных комиссий (вероятно, имеются в виду должностные лица — председатели, заместители председателей и секретари территориальных комиссий) являются сотрудниками районных администраций: 34% или 2 833 из 8 284 человек.

Впрочем, не надо думать, что избирательные комиссии являются единственными организаторами выборов. У них есть аппараты, рабочие группы из сотрудников администрации и кураторы оттуда же. Роль избирательных комиссий в организации выборов не так велика, как это представляют наши СМИ. Они являются лишь первым эшелонам защиты избирательных прав действующей власти.

Проблема судебной власти — второго эшелона защиты избирательных прав

Суд — второй государственный институт, который обязан защищать избирательные права граждан. Однако он в не меньшей степени, чем избирательные комиссии, привязан к существующей вертикали власти. Являясь частью государства, находясь на полном его обеспечении и карьерно завися от него, судья вряд ли может быть беспристрастным при разрешении спора, одной из сторон которого является это государство.

Избирательные споры с завидной регулярностью это подтверждают. Наблюдается значительное неединообразие судебной практики в избирательных спорах — при регистрации кандидатов, при решении вопросов, связанных с агитацией или с подведением итогов голосования — судебные постановления коррелируют с политической принадлежностью участника выборов. Пожалуй, особенно хорошо это проявляется при оценке материалов как агитационных или информационных, причем заметим, что такую оценку могут давать только два органа — либо избирательная комиссия, либо суд.

Проблемы законодательства

Начиная с 2005 г. российское избирательное законодательство претерпело катастрофические изменения. Основное направление этих изменений — обеспечение доминирования на выборах тех претендентов (кандидатов и избирательных объединений), которые поддерживаются администрацией. Хотя формально законодательство содержит положения, препятствующие использованию административного ресурса на выборах, сложившаяся государственная и партийная структура, наоборот, способствует такому использованию.

В первую очередь надо обратить внимание на правила участия граждан в выборах. Ограничение самовыдвижения, запрет на партийное блокирование и межпартийную мобильность, жесткие, и главное — недоопределенные правила выдвижения и регистрации кандидатов, — все это в совокупности с правоприменительной

¹ <http://izvestia.ru/news/663371#ixzz4YAybqKDW>

практикой определяющим образом влияет на содержание избирательного бюллетеня. В результате предлагаемый выбор довольно далек от политического спектра избирателей, что, естественно, отражается на отношении граждан к самому институту выборов.

Среди основных новаций последних 13 лет — ограничения на пассивное избирательное право, связанные с судимостью и даже с административной ответственностью, вторым гражданством и видом на жительство, благоприятные для администрации и жесткие для остальных правила поддержки выдвижения через сбор подписей депутатов и избирателей.

Очевидным тормозом развития конкуренции на выборах послужило установление дня голосования на неудобное для агитации время. Некоторые из новых ограничений носят совсем абсурдный характер (например, запрет критики соперников), некоторые — сугубо конъюнктурный характер (например, полный запрет на использование изображений отдельных физических лиц, кроме кандидатов). Лица, замещающие государственные должности, не только не обязаны уходить в отпуск, но даже не обязаны вести классическую избирательную кампанию, участвовать в дебатах; действительно, им достаточно того, что государственные и муниципальные СМИ навязчиво «информируют» о них самих и их успехах. Работает и «резиновая» норма о запрете нарушения законодательства об интеллектуальной собственности.

Принципы формирования избирательных комиссий тоже немного изменились в благоприятном для администрации направлении: увеличилась максимально допустимая доля государственных служащих в комиссиях, уменьшились права местного самоуправления при формировании комиссий муниципальных образований.

Анализ прохождения законопроектов в Госдуме показывает, что законодательные инициативы имеют очень разные перспективы в зависимости от инициатора. Хотя «оппозиционные» депутаты (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») вносят гораздо больше законопроектов, чем Президент, Правительство и «Единая Россия» (за период VI–VII созывов — примерно в 4 раза больше), результативность прохождения этих проектов примерно в двадцать раз ниже. Что, учитывая состав Думы, естественно. Впрочем, по вопросам сохранения политического статус-кво все фракции Думы едины: например, все они поддерживают свои привилегии по сохранению явного преимущества при регистрации кандидатов (регистрация без подписей для парламентских партий при драконовском уровне необходимого для регистрации числа подписей).

Следует также обратить внимание на то, с какой легкостью у нас была изменена Конституция ради увеличения срока полномочий избираемых органов, а также сужение контингента избираемых органов (мэров городов), что вполне соответствует политике концентрации власти.

Впрочем, некоторые законодательные новации направлены на дальнейшее «декорирование» выборов. Принимается довольно большое число технических правок, которые реально не затрагивают выборы, но могут быть использованы для рекламы деятельности наших законодателей (например, недавнее предоставление общественным палатам права назначать наблюдателей).

Изменение состава депутатского корпуса таким образом, чтобы он перестал представлять самостоятельную ветвь власти и «повис» на административной вертикали, целенаправленно производилось с начала двухтысячных годов (в Москве — несколько раньше). Цель была достигнута, после чего избирательное законодательство попало в замкнутый круг: улучшение закона зависит от законодателей, избранных по плохому закону. Такая ситуация вполне устраивает действующую власть.

Проблема гражданского общества и партийной системы

Наличие гражданского общества и его политического проявления — партийной системы — является необходимым условием реальных выборов. В отличие от государственных институтов, функционирующих только при финансовой «подпитке» за счет собираемых налогов, институты гражданского общества могут функционировать без государственной поддержки. Появление этих институтов совершенно неизбежно в любом обществе, это — имманентная черта общественной жизни. При этом общественные институты могут быть нежелательным элементом для власти, не реализующей в полной мере интересы граждан.

Российское законодательство (в отличие от советского) предусматривает в качестве основного политического актора (т. е. главного участника выборов) политические партии. Это сближает его с законодательством развитых стран. Однако после непродолжительного периода самозарождения партий, происходившего в 90-е гг., начался форсированный процесс построения «суверенной демократии» — попытка государственного управления развитием партийной системы. В результате законодательных реформ и их административной реализации к 2008 г. была выстроена малоподвижная в политическом смысле семипартийная система, которая полностью обеспечивала результат выборов, подходящий для главного, хотя и неявного их участника. Депутатский корпус был обустроен нужным образом на всех уровнях власти.

Поскольку выборы перестали обеспечивать достаточное представительство политических интересов населения (а это, собственно, и есть конституционно установленное предназначение выборов), естественным образом стали возникать общественные объединения, защищающие избирательные права, не обеспечиваемые государством. В частности, перед очередными выборами в Государственную Думу появились новые «наблюдательские» (т. е. защищающие избирательные права) объединения, а после этих выборов были сделаны многочисленные попытки регистрации партии несистемной оппозиции («Народный альянс» или «Партия прогресса» или «Россия будущего»). Однако попытки регистрации упомянутой партии не были успешными. Одновременно с этим перед очередными федеральными выборами при государственной поддержке создавались псевдообщественные наблюдательские объединения («Национальный общественный мониторинг»).

В настоящее время в России зарегистрировано большое число партий, однако ни одна из них не представляет серьезной угрозы для доминирования главной политической силы — неформальной партии администрации. При этом многие партии выступают в электоральном спектакле лишь в качестве актеров второго плана. Глав-

ная роль — у «Единой России», хотя в одномандатных округах в последнее время наблюдается интересное явление, когда «Единая Россия» служит лишь оттеняющим фоном для реального административного кандидата. Системным партиям отведены роли главных соперников, при этом такие роли и гонорары их, в общем, устраивают. Иногда наблюдается предварительное распределение избирательных округов (что было хорошо видно на выборах в Московскую городскую Думу в 2014 г.). Наконец имеется большое число «технологических» партий, работающих бутафорией — электоральными спойлерами, киллерами или просто за коммерческий интерес.

«Управляемая демократия» и искусственная партизация хотя и несколько изменились после В. Ю. Суркова, но остались важными ограничителями российского института выборов.

Проблема средств массовой информации

После каждых крупных выборов мы слышим упреки, исходящие от оппозиции — условной и безусловной, — в неравном доступе кандидатов к СМИ. Но избирательные комиссии с цифрами в руках утверждают, что доступ к СМИ осуществлялся на равных условиях. Разгадка этого противоречия проста: материалы, которые оппозиция считает агитационными, избиркомы считают информационными. Несмотря на то, что эти материалы содержат явные признаки агитации, перечисленные в законе, выработано стандартное объяснение (на основе Постановления Конституционного Суда): в материалах избиркомы не усматривают агитационной цели. Отсутствие логики в таком объяснении не смущает наши суды.

Однако дело не только в такой тенденциозной трактовке агитации под видом информирования, а в том, что в стране слишком мало средств массовой информации, выражающих независимую от власти позицию. Слишком уязвимы СМИ для воздействия со стороны власти. Слишком они монополизированы. Захват государством основных телевизионных СМИ, произошедший в начале 2000-х гг., привел к тому, что действующая власть одна обладает оружием массовой пропаганды, распространяемой на всю страну. Это, в свою очередь, не оставляет шансов никому другому на общенациональное воздействие на избирателя.

Подмяв под себя большинство СМИ, государство тратит на пропаганду своих «достижений» огромные деньги налогоплательщиков. Вал «информирования» об успехах администрации, о ее заботах во благо граждан, а если надо — то и о достоинствах отдельных кандидатов, создает впечатление отсутствия других достойных кандидатов, даже если они были зарегистрированы. «Информационные» материалы, влияющие на волеизъявление избирателей, не только издаются за счет самих избирателей и распространяются за счет них. «Штучная» агитация неадминистративных кандидатов, изготавливаемая за счет избирательных фондов, не может конкурировать с массивным «информированием» за счет государства. (Заметим, что инкубент также ведет агитацию из своего избирательного фонда, но она осуществляется только ради того, чтобы можно было предъявить доказательства равного доступа к СМИ.)

Проблема равного доступа к СМИ, так же как и другие проблемы, упомянутые выше, лежит вне рамок избирательной системы. Это — проблема монополизации СМИ, которая связана с монополизацией экономики. Она разрешима только при экономической диверсификации, и, кстати, мы в конце 90-х видели яркий пример этому. Ни избирательные комиссии, ни суды, ни изменение избирательного законодательства не разрешат эту проблему и не смогут воспрепятствовать тотальному преобладанию агитации административного претендента под видом информирования.

Отражение государственных проблем в российских выборах

Российское законодательство и международные юридические документы, ратифицированные Россией, содержат декларации о принципах института выборов. Некоторые из этих принципов соблюдаются в России на практике: всеобщность и тайна голосования, равенство голосов, обязательность выборов. Однако многие принципы не соблюдаются, хотя сами организаторы выборов этого не признают.

Даже такой незыблемый, существовавший со времен Конституции 1936 г., принцип периодичности выборов может нарушаться: законодатель смог легко принять решение о переносе выборов Государственной Думы в 2016 г., Президента в 2018 г. Существуют многочисленные примеры переноса муниципальных выборов. Перенос выборов осуществляется тогда, когда он выгоден исполнительной власти из соображений политехнологического или организационного характера. Оспаривание подобных юридических актов безнадежно в силу солидарности разных ветвей власти.

Принцип прямых выборов с каждым годом нарушается все в большей степени: сужается круг избираемых субъектов (отменяются выборы глав муниципальных образований), выборы районных представительных органов заменяются делегированием в них депутатов с более низкого уровня местного самоуправления.

Нарушается принцип проведения выборов избирательными комиссиями, а также принцип открытости и гласности выборов. Подавляющее большинство избиркомов среднего звена (региональные и территориальные) располагаются в здании соответствующих администраций. Их аппараты фактически встроены в администрации и в значительной степени от них зависят. Проникнуть в избирательную комиссию бывает непросто. Предусмотренное законом ознакомление с документами оказывается затрудненным для некоторых членов комиссии и, наоборот, облегченным для администрации. Все это — последствия существующей структуры власти.

Процедуры голосования и подсчета голосов во многом подвержены влиянию местной администрации. Часто подсчет голосов проводится в здании администрации и под ее контролем. Сотрудники администрации, входящие и не входящие в так называемую «рабочую группу» территориальной избирательной комиссии, курируют участковые комиссии, в течение дня голосования собирают сведения о явке (что не предусмотрено законом), а в процессе подсчета голосов зачастую корректируют его.

Но в наибольшей степени перечисленные проблемы государственного и политического устройства отражаются на так называемом принципе «подлинности выбо-

ров»¹. Этот принцип фактически означает конкурентность выборов и включает в себя требования свободного создания и свободной деятельности политических партий, отделение политических партий от государства, равные условия для всех политических партий, в частности, равные условия регистрации кандидатов, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов.

При наличии доминантной политической силы любая околополитическая деятельность требует разрешения. На «несанкционированную» политическую деятельность вертикаль реагирует своими силовыми органами. С другой стороны, попытка войти в политику с помощью партии или выборов натывается на заграждение в виде регистрационных органов и судов.

Отделение государства от партии в нашей политической системе невозможно потому, что формально на выборах бюрократическая корпорация должна быть представлена именно партией.

Беспристрастное проведение выборов невозможно по причине встроенности избирательных комиссий и судов во властную вертикаль. Практика российских выборов показывает, например, насколько разным бывает подход избирательных комиссий и судов при квалификации того или иного действия как агитационного².

Важным фактором, указывающим на нарушение принципа подлинности выборов, является массированная пропагандистская машина, работающая, в частности, как машина агитационная.

Совместная работа разных органов, расположенных на «вертикали» власти, как до избирательной кампании, так и во время нее, выхолащивает выборы, делает их «неподлинными», имитационными, «референдумными», оставляет их без реальной конкуренции. Впрочем, следует отметить, что некоторые российские выборы бывают экспериментальными (к таковым, несомненно, следует отнести выборы Мэра Москвы в 2013 г., в некоторой степени выборы Президента России в 2012 г., а также некоторые муниципальные выборы в случае разногласий между региональной и местной властью).

Резюме

Государственное и политическое устройство России вполне определяет институт российских выборов. Попытки изменить этот институт обязательно натываются на проблемы, выходящие за рамки избирательной системы. Эти попытки можно рассматривать лишь как приобретение навыков для будущего политического устройства.

¹ См. Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества независимых государств (статья 9); об этом принципе говорится и в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (пункт 7) и в Декларации Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов (пункт 4).

² См., например, А. Ю. Бузин. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 16–24.

Раздел IV. АКТУАЛЬНОЕ: КРЫМ

*П. А. Лысов,
руководитель проектов, партнер
Консалтингового агентства «Румянцев и партнеры»,
член Верховного Совета России в 1990–1993 гг.*

Крым. Россия против лжи и обвинений

Более четырех лет назад Крым вернулся в состав Российской Федерации.

Это обстоятельство до сих пор не дает покоя многочисленным злопыхателям во всем мире, враждебно настроенным к России. Не прекращается поток обвинений к нашей стране в «аннексии исконно украинской территории», в «вероломстве» и «грубейшем нарушении норм международного права». Не удивительно, что на фоне антироссийской истерии Организация Объединенных Наций также не согласилась с вхождением Крыма и Севастополя в состав России. Ее резолюция от 27 марта 2014 г. подтверждает суверенитет Украины и ее территориальную целостность в международно-признанных границах и не признает изменений статуса Крыма и статуса Севастополя.

Присоединение Крыма к России и конфликт на востоке Украины привели к объявлению антироссийских санкций США и странами Евросоюза, некоторыми другими государствами — партнерами США и ЕС. Эти действия направлены на международную изоляцию России.

О законности вхождения Крыма в Россию написано и сказано немало:

о том, что произошло это по результатам общекрымского референдума, в ходе которого присоединение поддержали 96,77% жителей полуострова и 95,6% — Севастополя при рекордной для последних десятилетий явке — 83,1% и 89,5% соответственно;

о том, что референдум подразумевает добровольность, которая сама по себе исключает аннексию, трактуемую международным правом как насильственное заволадение одним государством территории другого вопреки его воле;

о том, что право не допускает разных подходов к оценке равнозначных ситуаций — если всего за четыре года до присоединения Крыма к России Международный суд ООН в своем заключении для Генеральной ассамблеи ООН по отделению Косово признал это отделение соответствующим международному праву, то в аналогичной ситуации по Крыму ООН должна была придерживаться такой же позиции.

Исконно российский полуостров и город Севастополь возвращены России. Руководство нашей страны давно поставило жирную точку в этом споре, уверенное в обоснованности и правовой незыблемости российской позиции, и не реагирует на обвинения в свой адрес. Этому есть резон — «собака лает, а караван идет».

Однако на деле такой подход не исключает появления у некоторых сограждан, особенно среди молодежи, которая проходила обучение по современным «облегченным» образовательным программам, иных соображений и противоречащей действительности антироссийской точки зрения, активно подогреваемой западными и российскими либеральными СМИ.

Чего стоят выступления одного из кандидатов в президенты России, использовавшего крымскую карту в ходе недавней предвыборной кампании? А ведь точка зрения на возвращение Крыма этого кандидата, вызывавшая поначалу недоумение у населения страны — его непонимание, как такое «безобразие вообще можно было допустить на выборы», дает свои ростки.

Следом Я. Ганник, вице-президент банка «Открытие», которому государство оказало солидную финансовую поддержку из федерального бюджета (читай: из общих народных денег, путем перераспределения средств, собранных рядовыми налогоплательщиками, в ущерб социальным программам), делится в социальных сетях своим опытом проверки способности кандидатов на работу иметь свое мнение через «платиновый» (это ее определение) вопрос — «Крым чей?» Цитирую эту даму по ее заметке в «Фейсбуке» с сохранением орфографии и пунктуации автора: «если начинается что-то в духе “ой нет, я на политические темы не отвечаю” или “ну, тут с какой стороны посмотреть” — это сразу нет. Если “конечно, наш, поделом укропам” и другие ура-патриотические или наоборот лево-направленные ответы с перегибами, свидетельствующими о промытых мозгах, — тоже на выход».

Вот так. С учетом государственной поддержки банку «Открытие» и отсутствием сведений о наказании его вице-президента после знакомства с ее методами работы рассматриваю такое поведение представителей государственной власти если не как поощрение, но уж точно — как согласие с действиями зарвавшейся чиновницы.

Широкое тиражирование своими же СМИ предвыборных баталий, недопустимый опыт руководителя банка, также разошедшийся в социальных сетях, уверен — это далеко не полный перечень печальных примеров эрозии сознания российских граждан. Мировоззрение молодых граждан и не особо искушенных знатоков истории формируется, в том числе, и под влиянием публичных выступлений таких персонажей, зарождающая в их головах сомнение в справедливости возврата России территории, принадлежащей ей исконно.

Это обстоятельство вызывает обоснованную тревогу. Считаю нужным еще раз вернуться к важной теме возвращения Крыма России, напомнить неопровержимые исторические факты, без которых разобраться в истинной сути может быть сложно.

Для удобства привожу исторические события, проливающие свет на принадлежность Крыма и Севастополя России, в хронологическом порядке.

10 июля 1774 г. Россия и Османская империя подписали Кючук-Кайнарджийский мирный договор. В артикуле 19 этого договора сказано: «Крепости Еникале и Керчь, лежащие в полуострове Крымском, с их пристанями и со всем в них находящимся, тож и с уездами, начиная от Черного моря и следуя древней Керчинской границе до урочища Бугак, и от Бугака по прямой линии кверху даже до Азовского моря, остаются в полное, вечное и непрекословное владение Российской империи». Именно так Крым вошел в состав России — «в полное, вечное и непрекословное владение».

8 апреля 1783 г. Издан манифест Екатерины II «О принятии полуострова Крымского, острова Тамана и всей Кубанской стороны под Российскую державу». Тогда же на полуостров по распоряжению императрицы был направлен фрегат «Осторожный» под командованием капитана II ранга И. Берсенева для выбора гавани у юго-западного побережья, на котором предполагалось построить стратегически необходимый военный порт. Осмотрев в апреле 1783 г. бухту у поселка Ахтиар, расположенную неподалеку от развалин древнего города Херсонеса-Таврического, И. Берсенов рекомендовал ее в качестве базы для кораблей будущего Черноморского флота.

14 июня 1783 г. Под руководством контр-адмирала Ф. Мекензи заложены первые каменные постройки Севастополя.

2 февраля 1784 г. Императорским указом учреждена Таврическая область, в 1802 г. преобразованная в губернию. Было образовано семь уездов, из которых четыре (Симферопольский и созданные в 1787 г. Феодосийский, Евпаторийский и Перекопский) располагались в пределах Крымского полуострова, а три — на материке. В 1837 г. из Симферопольского был выделен восьмой, Ялтинский уезд, после чего административно-территориальное деление практически не менялось до 20-х гг. XX в.

Татарской феодальной знати предоставили права российского дворянства. Большинство ее представителей получили земли. Мусульманское духовенство было освобождено от уплаты налогов. Татарские и ногайские поселяне были приравнены к различным категориям крестьян Российской империи. В 1827 г. татарское население получило право иметь в собственности недвижимое имущество. Местные земледельцы могли свободно продавать и закладывать свои земли, а обрабатывавшие помещичьи наделы осуществляли эту деятельность по найму и имели право переходить к другим помещикам или на казенные земли. «Казенным поселянам», наделавшимся государственной землей, разрешалось также заниматься виноделием, добычей соли, ловлей рыбы, ремеслами и торговлей. В первой половине XIX в. крепостных крестьян в Крыму было всего около 5 тыс. человек, т. е. 4% сельского населения. С момента присоединения Крыма к России положение жителей полуострова было значительно лучше положения жителей других губерний Империи.

Характер национальной и экономической политики, проводимой царским правительством в Крыму, был обусловлен исключительным экономическим и военным значением этого региона для России, необходимостью ослабления турецкого влияния на полуострове, превращения Крыма в экономически развитый регион. По естественному приросту населения Таврическая губерния занимала в 50–90-е гг. XIX в. третье

место в России. В 1897 г. доля русского населения полуострова составляла 33,1% и была почти равной общему количеству татар, украинцев же насчитывалось 11,8%.

29 декабря 1791 г. Между Россией и Османской империей заключен Ясский мирный договор, завершивший русско-турецкую войну 1787–1791 гг. Этот договор окончательно закрепил за Россией все Северное Причерноморье, включая Крым, и в дальнейшем не подвергался пересмотру, даже после поражения России в Крымской войне 1853–1856 гг.

18 марта 1856 г. В Париже на заключительном заседании конгресса держав представителями России, Франции, Великобритании, Турции, Австрии и Пруссии был подписан мирный договор (Парижский трактат), завершивший Крымскую войну 1853–1856 гг. По Парижскому трактату Россия возвратила Турции Карс в обмен на захваченные союзниками Севастополь, Балаклаву и другие крымские города. Парижским трактатом России и Турции запрещалось иметь на Черном море военный флот, а на черноморском побережье — военные крепости и арсеналы. Черноморские проливы были объявлены закрытыми для военных судов всех стран. Но уже через 15 лет это ограничение было отменено, и Россия не только полностью восстановила, но и существенно укрепила суверенные права над Крымом и черноморскими территориальными водами.

Советская власть победила в Крыму позже, чем в центре России. Борьба за полуостров продолжилась долгие четыре года.

16 декабря 1917 г. в Севастополе учрежден большевистский Военно-революционный комитет.

28–30 января 1918 г. в Севастополе состоялся Чрезвычайный съезд Советов рабочих и солдатских депутатов Таврической губернии. Крым был провозглашен Советской Социалистической Республикой Таврида. Однако молодая Республика Таврида просуществовала немногим более месяца.

30 апреля 1918 г. в Крым вторглись германские войска. Было создано марионеточное Крымское краевое правительство. Правительство РСФСР ответило нотой, в основу которой лег протест против оккупации Крыма. Полуостров становится одним из опорных пунктов белого движения.

Ноябрь 1920 г. Южный фронт Красной армии взял Крым.

18 октября 1921 г. Декретом «Об образовании Автономной Крымской Советской Социалистической Республики как части РСФСР в границах Крымского полуострова» образована Крымская АССР в составе РСФСР.

Заявления о том, что Крым был татарской автономией, не верны. Крымские татары в тот период составляли 14% населения, греки — 9%, караимы вместе с евреями — 7% и потомки древних готов (вместе с немцами) — 3%.

5 декабря 1936 г. Чрезвычайный VIII Съезд Советов СССР принял Конституцию СССР, в соответствии с которой Крымская АССР входила в состав РСФСР.

21 января 1937 г. Чрезвычайный XVII Всероссийский Съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов принял Конституцию РСФСР, которая регламентировала систему органов государственной власти и органов государственного управления автономной

республики. Высшим органом государственной власти АССР и ее единственным законодательным органом стал Верховный Совет АССР.

30 июня 1945 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР Крымская АССР была преобразована в Крымскую область. Это преобразование стало следствием послевоенных акций советского руководства по отношению к татарскому населению Крыма.

25 января 1954 г. Президиум ЦК КПСС признал целесообразным проведение специального заседания Президиума Верховного Совета СССР для рассмотрения совместного представления президиумов верховных советов РСФСР и УССР о передаче Крымской области и утвердил проект соответствующего указа Президиума Верховного Совета СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

5 февраля 1954 г. Вопрос о передаче Крымской области рассмотрен Советом Министров РСФСР и Президиумом Верховного Совета РСФСР. В Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» (д. № 712), которое почти дословно, за исключением слов «территориальное тяготение Крымской области к Украинской ССР», повторяет Постановление Совета Министров РСФСР № 156, сказано:

«Учитывая общность экономики и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

Передать Крымскую область из состава РСФСР в состав УССР.

Настоящее постановление внести на утверждение Президиума Верховного Совета СССР».

13 февраля 1954 г. Президиум Верховного Совета УССР принимает постановление «О представлении Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу передачи Крымской области в состав УССР», в котором просит «Президиум Верховного Совета СССР передать Крымскую область из состава Российской СФСР в состав Украинской ССР».

19 февраля 1954 г. Президиум Верховного Совета СССР, заслушав совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, утвердил проект указа Президиума Верховного Совета СССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР», который 26 апреля 1954 г. был утвержден законом Верховного Совета СССР. Этим же законом были внесены соответствующие изменения в статьи 22 и 23 Конституции СССР.

Удивительная оперативность рассмотрения важнейшего вопроса, по которому одна союзная республика отторгает часть своей территории в пользу другой и вносятся изменения в Основной закон. Даже если обе эти республики входят в единое государство — Союз ССР.

Налицо грубейшее нарушение Конституции РСФСР 1937 г., в статье 24 которой единственным законодательным органом РСФСР, который был вправе принимать решение по такому вопросу, определен Верховный Совет, а не его Президиум. Что касается полномочий Президиума Верховного Совета РСФСР, то они пере-

числены в статье 33 Конституции, и в том перечне нет права подачи ходатайства в Президиум Верховного Совета СССР о передаче части территории РСФСР кому бы то ни было.

Сегодня можно строить различные предположения об истинных причинах, толкнувших президиумы верховных советов РСФСР и Украинской ССР, Верховного Совета СССР и его Президиума на эти нарушения.

Одна из версий — стремление Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева красиво использовать приближающееся 300-летие подписания Переяславского договора о вхождении Украины в состав России, заключенного 14 марта 1654 г. Эта версия имеет право на жизнь — в интересах Н. С. Хрущева было преподнести щедрый подарок Украине, где он ранее работал и первым секретарем обкома ВКП(б) Украины, и первым секретарем ЦК ВКП(б) Украины, и председателем Совета народных комиссаров Украины, где заслужил характеристику беспощадного борца с «врагами народа». Такой подарок мог помочь украинцам забыть негативные стороны его деятельности на руководящих постах на Украине.

Еще одна версия, озвученная сыном первого секретаря ЦК КПСС С. Н. Хрущевым, — планируемое шестым пятилетним планом 1956–1960 гг. строительство северо-крымского водоканала от Каховского водохранилища на Днестре в Крым и желательность ведения и финансирования масштабных гидротехнических работ в рамках одной союзной республики. Готов бы в нее поверить, если бы не удивительная спешка, при которой был поправлен закон, — совершенно неуместная почти за два года до старта пятилетки.

Как бы там ни было, соображения какого бы высокого политического порядка ни использовались при передаче Крыма Украине, это деяние принято с недопустимым для правовых государств нарушением действовавших Конституции РСФСР, Конституции Украинской ССР, нарушением Верховным Советом СССР и его Президиумом установленной процедуры принятия решений. Попытки некоторых историков списать произошедшее на тоталитарный режим советского государства, при котором никакие решения руководства, даже незаконные, не оспаривались, не в состоянии узаконить решение о передаче Крыма Украине.

21 мая 1992 г., спустя 38 лет, на незаконность передачи Крыма Украине обратил внимание Верховный Совет Российской Федерации. В его постановлении № 2809–1, принятом в соответствии с действующей на тот момент Конституцией РСФСР и законодательством России, Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» было признано не имеющим юридической силы с момента принятия. Справедливо заметить, что в течение нескольких месяцев до этой даты изучением вопроса о принадлежности Крыма занималась специально созданная Верховным Советом России Комиссия по Крыму.

К тому моменту с 1954 г. произошло немало событий, были внесены изменения в конституции РСФСР и УССР, в Конституцию СССР, новые независимые государства Россия и Украина подписали мирный договор, по которому признали существовавшие

на тот момент государственные границы друг друга. Все это требовало системной последующей работы по пересмотру принятых решений.

В пункте 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации сказано: «Ввиду конституирования последующим законодательством РСФСР данного факта и заключения между Украиной и Россией двустороннего договора от 19 ноября 1990 года, в котором стороны отказываются от территориальных притязаний, и закрепления данного принципа в договорах и соглашениях между государствами СНГ, считать необходимым урегулирование вопроса о Крыме на основе волеизъявления его населения».

Напомню, тогда шел первый год после распада СССР. Бывшие союзные республики, ставшие независимыми государствами, вели активный раздел союзной собственности. А тут Россия вдруг вспомнила о своих правах на Крым и Севастополь. Разумеется, постановление Верховного Совета России было враждебно встречено на Украине. Ее руководство еще более активизировало односторонние попытки по искусственному расчленению союзных Вооруженных Сил и борьбу за Черноморский флот. На различных международных площадках из уст ряда политических лидеров Украины зазвучали недружественные политические высказывания в адрес России.

Отчасти из-за такой реакции и опасения за судьбу только что образованного СНГ уже на следующий день, 22 мая 1992 г., Верховный Совет Российской Федерации обратился с заявлением к Верховному Совету Украины. В заявлении дипломатически корректно были подтверждены выводы Верховного Совета России в отношении незаконности передачи Крыма Украине и высказано пожелание развивать двусторонний российско-украинский цивилизованный диалог, искать взаимопонимание, избегать обострения отношений в рамках СНГ и расшатывания его устоев.

И тогда, и сегодня, глядя на события 26-летней давности, очевидно, что если бы не роспуск и не расстрел Верховного Совета России в 1993-м, вопрос о возвращении Крыма России был бы доведен до логического разрешения гораздо раньше, также через референдум и отмену принятых в 1954-м незаконных решений.

Сегодня, когда справедливый исторический акт возвращения Крыма в состав России свершился, пусть и спустя два с лишним десятилетия с момента первого шага в этом направлении — официального постановления Верховного Совета России о его российской принадлежности — для прекращения потока лжи в адрес России и обвинений ее во всех смертных грехах к вопросу об отмене незаконных решений 1954 г. обязательно надо вернуться.

Отменить Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое в нарушение Конституции РСФСР. А следом — признать недействительными последующие указ Президиума Верховного Совета СССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» и закон Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 г., которым он был утвержден. На основе этого внести изменения во все правовые нормативные акты, которые указывают на украинскую принадлежность Крыма.

Россия обязана использовать свое законное право на компенсацию Украиной государственного долга России, образованного в результате незаконного владения Крымом на протяжении 60-ти лет — с апреля 1954 г. по март 2014 г., использования его по своему усмотрению, зачисления в ее бюджет налогов от деятельности расположенных на полуострове здравниц, аграрных хозяйств, перерабатывающих предприятий, инфраструктурных объектов и т. д. Право на стороне России, и доказать обоснованность претензий к Украине с предъявлением всех необходимых документов можно в любом суде, в том числе Международном суде ООН.

Требуется наступательная, а не оборонительная позиция. Только она поможет прекратить нападки на Россию ее оппонентов на Западе, положить конец продолжающимся необоснованным обвинениям в аннексии ею Крыма. Чтобы нынешнее молодое и будущие поколения граждан России доподлинно знали, что Россия не захватывала полуостров и Севастополь, вопрос о принадлежности Крыма надо ставить именно так.

*Е. А. Данилов,
адвокат, кандидат юридических наук, доцент*

О перспективе обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о конституционности актов о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР в 1954 г.

В связи с оценкой в 2018 г. некоторых аспектов применения и перспективы дальнейшего действия Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 г., Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 г. и ряда других международно-правовых документов, регулирующих отношения между Россией и Украиной, в средствах массовой информации были высказаны соображения о незаконности передачи Крыма Украине в 1954 г. и о целесообразности обращения к российскому конституционному судопроизводству для установления такой незаконности и для фактической отмены правовых актов и иных решений, оформлявших указанную передачу.

Настоящая статья посвящена правовой квалификации передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР в 1954 г. и определению с учетом этой квалификации возможности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» по вопросу о конституционности актов о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, а именно:

— Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР»;

— Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР»;

— Закона СССР от 26 апреля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР»;

— Закона РСФСР от 2 июня 1954 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР».

Статья включает четыре раздела.

В разделе I изложены результаты исследования порядка передачи Крымской области из состава РСФСР в состав УССР и соображения о юридическом статусе нормативных актов, легитимировавших такую передачу, с точки зрения советского и российского конституционного права.

В разделе II проводится обзор законодательства и практики Конституционного Суда по вопросу о проверке конституционности положений законодательства СССР и РСФСР.

В разделе III освещаются перспективы корректировки полномочий Конституционного Суда и пределы некоторых других вариантов действий.

В разделе IV сделаны основные выводы по результатам проведенной работы.

Раздел I. Разрешение вопроса о государственной принадлежности Крыма в 1954–2014 гг.

В данном разделе будут освещены результаты исследований по нескольким принципиальным вопросам, без рассмотрения которых невозможно определить перспективы обращения в Конституционный Суд.

В частности, в разделе содержатся:

— правовые соображения в отношении установленного порядка передачи Крымской области из состава РСФСР в состав УССР;

— юридическое толкование Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя»;

— правовой взгляд на акты советского и российского законодательства о статусе Крыма в свете принятых в постсоветский период актов международного права и конституционного права.

1. Оценка процедуры передачи Крыма из состава РСФСР в состав УССР в 1954 г. с точки зрения советского конституционного права

В соответствии со статьей 14 Конституции РСФСР, утвержденной Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г., в состав РСФСР входила Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика. Позднее этот ее статус был закреплен в Конституции СССР 1936 г. в связи с при-

нятием Закона СССР от 15 января 1938 г. «Об изменении и дополнении статей 22, 23, 26, 28, 29, 49, 70, 77, 78 и 83 Конституции (Основного закона) СССР». Крымская АССР впервые была указана в качестве автономной советской социалистической республики в составе РСФСР.

Конституционно-правовой статус Крымской АССР претерпел изменения в 1945 г., когда Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР» было утверждено представление Президиума Верховного Совета РСФСР о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР. Соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР Законом СССР от 25 февраля 1947 г. «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного закона) СССР», которым статья 22 Конституции СССР была изложена в новой редакции, где в состав РСФСР входила уже Крымская область.

При этом ни Конституция РСФСР, ни Конституция СССР прямо не предусматривали полномочий Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета СССР по рассмотрению вопросов об изменении конституционно-правового статуса автономных советских социалистических республик, входящих в состав союзных республик.

Аналогичным образом, в соответствии с положениями статьи 33 Конституции РСФСР в редакции, действовавшей на момент принятия решения о передаче Крыма в 1954 г., Президиум Верховного Совета РСФСР не был прямо наделен полномочиями по рассмотрению вопросов о передаче входящих в состав РСФСР административно-территориальных образований другим союзным республикам и, соответственно, изменении территориального состава союзной республики. Согласно статьям 16, 19, 22 и 23 Конституции РСФСР территория РСФСР не могла быть изменена без согласия РСФСР в лице ее высшего органа государственной власти — Верховного Совета РСФСР. Соответственно, Конституция СССР (пункт «д» статьи 14) относила к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления вопросы утверждения изменений границ между союзными республиками и не наделяла Президиум Верховного Совета СССР полномочиями по вопросу изменения территорий союзных республик (статья 49).

Вместе с тем и Конституция РСФСР (пункт «б» статьи 33), и Конституция СССР (пункт «б» статьи 49) предоставляли соответственно Президиуму Верховного Совета РСФСР и Президиуму Верховного Совета СССР право издавать указы, никак не определяя круг вопросов, по которым указы могли приниматься, в частности, ясным образом не привязывая это право исключительно к кругу тех их полномочий, которые прямо названы для соответствующего Президиума в указанных статьях Конституций.

В таких условиях в 1954 г. была осуществлена фактическая передача Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. В качестве законодательного обеспечения передачи Крымской области были приняты следующие конституционно-правовые акты: постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г.

«О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», Закон РСФСР от 2 июня 1954 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР», которым предусматривалось исключение из Конституции РСФСР упоминания о Крымской области в связи с передачей ее в состав УССР, а также Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» и Закон СССР от 26 апреля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», которым данный указ был утвержден решением Верховного Совета СССР. Соответствующие акты были приняты и в Украинской ССР.

Таким образом, можно сделать вывод, что порядок передачи Крымской области из состава РСФСР в состав УССР формально вряд ли соответствовал Конституции РСФСР и Конституции СССР в части применения Президиумом Верховного Совета РСФСР и Президиумом Верховного Совета СССР предоставленных им конституционным законодательством полномочий. Однако необходимо учитывать, что соответствующие компетентные высшие органы государственной власти РСФСР и СССР — их Верховные Советы в соответствии с требованиями Конституции РСФСР и Конституции СССР в конечном итоге узаконили передачу Крыма из состава РСФСР в состав УССР. В РСФСР упомянутым Законом от 2 июня 1954 г. была констатирована передача Крымской области из РСФСР в УССР и внесены соответствующие изменения в Конституцию РСФСР, а в СССР названным Законом от 26 апреля 1954 г. союзный указ о передаче Крыма был утвержден и внесены соответствующие изменения в Конституцию СССР.

Правда, обращает на себя внимание тот факт, что Закон СССР был принят ранее Закона РСФСР, т. е. не дожидаясь волеизъявления Верховного Совета РСФСР по вопросу об изменении территории РСФСР в виде передачи Крымской области из РСФСР в Украинскую ССР. Это можно рассматривать как серьезное нарушение предполагаемой естественной последовательности действий. Однако эта кажущаяся очевидной последовательность не была закреплена ни в Конституции РСФСР, ни в Конституции СССР. Более того, статья 16 Конституции СССР требовала, чтобы Конституция союзной республики была построена в полном соответствии с Конституцией СССР. По-видимому, исходя из данного требования Конституции СССР Закон РСФСР от 2 июня 1954 г. принимался позднее Закона СССР от 26 апреля 1954 г., поскольку содержал прямое указание на то, что статья 14 Конституции РСФСР, в которую вносится территориальное изменение, излагается в соответствии со статьей 22 Конституции СССР, ранее отразившей данное изменение для РСФСР. Кстати, то же самое произошло и в Украинской ССР, где в Законе УССР от 17 июня 1954 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 18 Конституции (Основного Закона) Украинской ССР» Верховный Совет УССР постановлял, что в связи с передачей Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР статья 18 Конституции Украинской ССР излагается в соответствии со статьей 23 Конституции СССР, ранее отразившей данное территориальное изменение для УССР.

Полагаем необходимым отдельно проанализировать вопрос о конституционно-правовом статусе города Севастополя.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. д. № 761/2 город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнесен к категории городов республиканского подчинения.

Однако в отличие от современного понимания категорий «город федерального значения» в смысле Конституции Российской Федерации 1993 г. и «город республиканского подчинения» в смысле Конституции РСФСР 1978 г., предполагающего выделение таких городов в качестве отдельных административно-территориальных единиц в рамках Российской Федерации и РСФСР, при наделении Севастополя в 1948 г. (в период действия Конституции РСФСР 1937 г.) статусом города республиканского подчинения не происходило его отделения как административно-территориальной единицы от Крымской области.

Следует иметь в виду, что в 1943–1951 гг. в связи с быстрым ростом населения и промышленности целый ряд крупных городов РСФСР, включая Севастополь, был отнесен к категории городов республиканского подчинения без выделения из состава соответствующих краев и областей. К числу таких городов относились в том числе Куйбышев, Молотов, Новосибирск, Саратов, Челябинск (см., например, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1943 г.). Однако в 1958 году всем подобным городам, входившим на тот момент в состав РСФСР, кроме Москвы и Ленинграда, был возвращен статус городов областного или краевого подчинения, хотя имеются данные, что Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. д. № 761/2 о выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр и отнесении его к категории городов республиканского подчинения в свое время формально не был отменен.

Сохранение города Севастополя в составе Крымской области в период с 1948 г. по 1954 г. подтверждается также отсутствием факта внесения поправок в Конституцию РСФСР 1937 г., дополняющих перечень составных частей РСФСР городом Севастополем. Таким образом, в 1954 г. на момент передачи Крымской области в состав Украинской ССР город Севастополь входил в ее состав, несмотря на его выделение в качестве самостоятельного административно-хозяйственного центра. Кроме того, принятая Верховным Советом Крыма 6 мая 1992 г. Конституция Автономной Республики Крым также определила Севастополь как город с особым статусом и неотъемлемую часть Крыма.

Представляется, что предполагаемое нарушение формального порядка изменения границ союзных республик, выразившееся в принятии на уровне Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета СССР законодательных актов о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, впоследствии, однако, одобренных Верховным Советом РСФСР и Верховным Советом СССР, конституционно полномочными на принятие решений о территориальных изменениях, не может само по себе поставить под сомнение политическую волю руководства СССР, выражавшуюся в намерении передать Крымскую область из состава РСФСР в состав УССР, и в целом конституционно-правовой процесс передачи Крыма, что нашло от-

ражение в последующих законодательных актах СССР, РСФСР и УССР, исходивших из юридического факта указанной передачи Крымской области.

Так, Конституция (Основной закон) РСФСР 1978 г. установила, что в состав РСФСР входят города республиканского подчинения Москва и Ленинград. Ни Крымская область, ни город Севастополь не были упомянуты в статье 71 Конституции РСФСР 1978 г., определявшей состав РСФСР. На протяжении всего периода действия Конституции РСФСР 1978 года вплоть до 25 декабря 1993 г. (дня вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации) в нее не вносились какие-либо изменения, связанные с включением Крымской области и города Севастополя в состав РСФСР.

Полагаем, что с момента введения в действие Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., а также Конституции УССР 1978 г. названные выше акты 1954 г. фактически утратили силу, поскольку их действие было опосредовано новыми актами конституционного права.

Таким образом, хотя передача Крымской области вместе с городом Севастополем из РСФСР в состав Украинской ССР в 1954 г. в части актов Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета СССР вряд ли формально соответствовала действовавшим в указанный период времени Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., впоследствии данная передача получила надлежащее конституционно-правовое закрепление.

2. Значение Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя»

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» (далее — Постановление 1992 г.) появилось в период политического кризиса на территории Крыма и в условиях наличия спора между Российской Федерацией и Украиной о разделе Черноморского флота. Постановлением 1992 г. было признано не имевшим юридической силы с момента принятия Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое с нарушением Конституции РСФСР и законодательной процедуры. В чем именно заключались эти нарушения, в Постановлении 1992 г. не говорилось.

При этом в Постановлении 1992 г. было особо отмечено, что ввиду конституирования последующим законодательством РСФСР факта передачи Крыма в состав Украины и заключения между Украиной и Россией двустороннего Договора об основах отношений от 19 ноября 1990 г., в котором стороны отказались от территориальных притязаний, и закрепления данного принципа в договорах и соглашениях между государствами СНГ вопрос о Крыме должен был быть урегулирован путем межгосударственных переговоров России и Украины с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения.

В условиях, когда Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. о передаче Крыма уже было опосредовано и замещено новыми актами конституционного права последующего советского времени — Конституцией СССР 1977 г., Конституцией РСФСР 1978 г., а также Конституцией УССР 1978 г., признание Постановлением 1992 г. Постановления 1954 г. не имеющим юридической силы с момента его принятия без внесения соответствующего территориального изменения в российскую Конституцию в сложившейся в 1992 г. обстановке являлось по своей сути преимущественно актом политического характера.

При этом важным для настоящего и будущего времени в политических и правовых целях продолжает оставаться указание Постановления 1992 г. на то, что вопрос о Крыме должен быть (и был) урегулирован с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения.

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя» был подтвержден российский федеральный статус города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 г. Необходимо подчеркнуть, что данное Постановление не констатирует, что город Севастополь является частью территории Российской Федерации. В нем дается отдельное поручение подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции Российской Федерации федерального статуса города Севастополя.

Правовое положение, на которое мог бы ориентироваться проектируемый федеральный статус для Севастополя, в тот период времени имел город Байконур, где расположен используемый Российской Федерацией космодром. Но это правовое положение существовало только до принятия Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 г. Отметим, что после 1991 г. аналогичным образом все существенные вопросы по городу Севастополю, расположенному на территории Украины, прежде всего связанные с базированием в нем Черноморского флота, регулировались специальными международными договорами России (в частности, Соглашением между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту от 9 июня 1995 г.).

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. о Севастополе вызвало широкий международный резонанс.

Украина направила в Совет Безопасности ООН письмо с текстом заявления Президента Украины от 9 июля 1993 г. (распространено в качестве документа Совета Безопасности ООН S/26075 от 13 июля 1993 г.). В заявлении указывалось: «Верховный Совет России утвердил решение, в котором было провозглашено, что украинский город Севастополь принадлежит России». Заявление квалифицирует это российское решение как грубое нарушение общепризнанных норм и принципов международного права, украинско-российского Договора 1990 г., открытое вмешательство во внутренние дела Украины, покушение на ее территориальную целостность и нерушимость ее границ. Украина официально заявила, что «данное решение, утвержденное в односто-

роннем порядке российским парламентом, не имеет никаких правовых последствий для Украины».

Украина 16 июля 1993 г. в письме в Совет Безопасности ООН (распространено в качестве документа Совета Безопасности ООН S/26100 от 16 июля 1993 г.) потребовала незамедлительно созвать его заседание «для рассмотрения ситуации, которая возникла вследствие принятия 9 июля 1993 г. решения Верховного Совета Российской Федерации относительно украинского города Севастополя». В письме вновь подчеркивалось: «Украина рассматривает указанное решение Верховного Совета Российской Федерации как не имеющее никаких юридических оснований и не порождающее каких-либо правовых последствий для Украины. Вопрос статуса города Севастополя является исключительной компетенцией Украины. С 1954 года, после передачи Крымской области из состава России в состав Украины уполномоченными на то время органами и согласно Конституции Украины 1978 года, Конституции РСФСР 1978 года и Конституции СССР 1977 года, Севастополь является составной частью Украины, как город республиканского подчинения, т. е. одной из административно-территориальных единиц Украины».

Россия 19 июля 1993 г. направила в Совет Безопасности ООН письмо с текстом заявления Министерства иностранных дел Российской Федерации от 11 июля 1993 г. (распространено в качестве документа Совета Безопасности ООН S/26109 от 19 июля 1993 г.), в котором в условиях жесткого противостояния в середине 1993 г. между Президентом России и Верховным Советом России говорилось:

«Принятое 9 июля 1993 года Постановление Верховного Совета Российской Федерации "О статусе г. Севастополя" расходится с линией Президента и Правительства Российской Федерации на реализацию интересов России в вопросах Черноморского флота, базирование ВМФ Российской Федерации на территории Украины, в Крыму и в Севастополе.

Будучи эмоционально-декларативной, эта акция отнюдь не указывает перспективу реальных решений, лишь затрудняет их и без того сложный поиск.

Не преуменьшая негативных последствий административных решений руководства бывшего СССР по территориальным вопросам, следует вновь подчеркнуть, что любые проблемы, как бы сложны они ни были, можно решать лишь в рамках политического диалога, с учетом мнений и интересов различных групп населения, при строгом соблюдении договоров и соглашений с украинской стороной, принципов СБСЕ и ООН».

Заседание Совета Безопасности ООН с повесткой «Жалоба Украины, касающаяся Постановления Верховного Совета Российской Федерации относительно Севастополя» состоялось 20 июля 1993 г. На заседании выступил, в частности, постоянный представитель России при ООН, который подчеркнул, что принятое 9 июля 1993 г. Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» расходится с линией Президента и Правительства Российской Федерации на реализацию интересов России.

После консультаций с членами Совета Безопасности ООН Председатель Совета Безопасности сделал от имени Совета Безопасности заявление (распространено в ка-

честве документа Совета Безопасности ООН S/26118 от 20 июля 1993 г.), в котором, в частности, говорится:

«Совет Безопасности подтверждает в этой связи свою приверженность территориальной целостности Украины в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Совет Безопасности напоминает, что в Договоре между Российской Федерацией и Украиной, подписанном в Киеве 19 ноября 1990 года, Высокие Договаривающиеся Стороны взяли на себя обязательство уважать территориальную целостность друг друга в рамках существующих между ними в настоящее время границ. Постановление Верховного Совета Российской Федерации несовместимо с этим обязательством, равно как и с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, и не имеет силы».

Следует также напомнить, что в 1995 г. Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. д. № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя». В своем запросе Государственная Дума просила Конституционный Суд подтвердить конституционность названных актов.

В Определении Конституционного Суда от 27 сентября 1995 г. № 97-О по данному делу говорится, что в Постановлении 1993 года «давалось поручение подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции Российской Федерации федерального статуса города Севастополя. Такой закон принят не был». Далее указывается: «В ныне действующей Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., статус Севастополя также не определен. Таким образом, вопрос, поставленный в обращении, Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственен».

Исходя из изложенного Конституционный Суд в принятии запроса Государственной Думы отказал. При этом было указано, что Определение Конституционного Суда по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

Полагаем, что даже принимая во внимание дискуссионный характер вопроса о юридической силе и возможных правовых последствиях принятия Верховным Советом России в 1992 и 1993 гг. названных выше постановлений о статусе Крыма и статусе Севастополя, их применение в качестве источников права в настоящее время представляется сомнительным на основании общеправового принципа *lex posterior derogat priori* («позднейшим законом отменяется более ранний»), в соответствии с которым при коллизии законоположений равной юридической силы применяется то, которое принято позднее, даже если в нем отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятого законоположения. Тем более это вытекает из пункта 2 Раздела второго Конституции Российской Федерации, который устанавливает, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Таким образом, с учетом вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации и закрепления в Конституции Российской Федерации статуса Республики Крым и города Севастополя как субъектов Российской Федерации в марте 2014 г. (см. пункт 3 настоящего раздела Заключения) Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» и Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя» на сегодняшний день не имеют действительного юридического значения.

3. Международно-правовое и конституционно-правовое регулирование статуса Крыма в период с 1993 г. по 2014 г.

19 ноября 1990 г. между РСФСР и УССР был заключен двусторонний Договор об основах отношений, в котором договаривающиеся стороны, среди прочего, заявили, что признают и уважают территориальную целостность РСФСР и УССР «в ныне существующих в рамках СССР границах».

Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г., не предусматривала в качестве субъектов Российской Федерации ни какое-либо административно-территориальное образование, существовавшее на территории Крымского полуострова (Крымскую АССР, Крымскую область, Автономную Республику Крым), ни город Севастополь.

В 1999 г. на смену Договору от 19 ноября 1990 г. вступил в силу Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 г., в статье 2 которого Стороны подтвердили уважение территориальной целостности друг друга и нерушимость существующих между ними границ.

Однако позднее — 16 марта 2014 г. — состоялся общекрымский референдум, в результате которого на территории Автономной Республики Крым и города Севастополя была провозглашена Республика Крым, в которой город Севастополь имел особый статус. Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 147 «О признании Республики Крым», учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, Республика Крым, в которой город Севастополь имеет особый статус, была признана в качестве суверенного и независимого государства.

Далее был заключен и вступил в силу Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 г. (далее — Договор), который закрепляет в пункте 1 статьи 1, что Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию с даты его подписания.

Конституционный Суд в Постановлении от 19 марта 2014 г. № 6-П, принятом по запросу Президента Российской Федерации, указал, что данное положение Договора «носит, по существу, характер принципиального политического волеизъявления, предполагающего в дальнейшем использование процедуры оформления принятия в состав Российской Федерации и образования на основе территории Республики Крым новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального

значения Севастополя». Тем самым Конституционный Суд, в частности, подтвердил, что ранее территория Республики Крым не рассматривалась в качестве территории Российской Федерации.

В данном Постановлении Конституционный Суд пришел к выводу о соответствии рассматриваемого международного договора Конституции Российской Федерации как в части предусмотренного им порядка подписания, заключения и введения в действие, так и по содержанию его норм.

В дальнейшем статус Республики Крым и города федерального значения Севастополя был закреплён Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». В соответствии с частью 2 статьи 2 данного закона наименования новых субъектов подлежали включению в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, конституционно-правовой статус Республики Крым и города федерального значения Севастополя в качестве субъектов Российской Федерации в настоящее время полностью урегулирован Конституцией Российской Федерации и соответствующим федеральным законодательством. Иные нормативные правовые акты, принятые до введения в действие Конституции Российской Федерации 1993 г., к отношениям, связанным с нахождением Республики Крым и города федерального значения Севастополя в составе Российской Федерации, не применяются.

* * *

По результатам исследования порядка передачи Крымской области вместе с городом Севастополем в 1954 г. из состава РСФСР в состав СССР, принятых впоследствии конституционных актов и действующего регулирования статуса Республики Крым и города федерального значения Севастополя возможно сделать два основных вывода.

Во-первых, передача Крымской области вместе с городом Севастополем из состава РСФСР в состав СССР в 1954 г. в части осуществления этой передачи на основании актов Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета СССР, по всему видимому, не соответствовала действовавшим в то время Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. Тем не менее последующими советскими конституционными актами и в конечном итоге Конституцией СССР 1977 г. и Конституцией РСФСР 1978 г. соответствующее изменение территориальной принадлежности Крыма, включая Севастополь, было легитимировано.

Во-вторых, Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» и Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя» носили преимущественно политический характер, а потому не имели каких-либо реальных правовых последствий. В любом случае, на сегодняшний день указанные акты, как и акты 1954 г., принятые Президиумом Верховного Совета

РСФСР и Президиумом Верховного Совета СССР, фактически утратили юридическое значение в связи с урегулированием вопроса о вхождении Республики Крым в состав Российской Федерации в марте 2014 г.

Раздел II. Возможность проверки Конституционным Судом конституционности положений законодательства СССР и РСФСР

Перспективы обращения в Конституционный Суд с целью проверки им конституционности положений законодательства СССР и РСФСР необходимо оценивать, в первую очередь, с точки зрения установленных законодательством полномочий Конституционного Суда.

В связи с этим имеют значение два обстоятельства:

- определение акта, на соответствие которому осуществляется проверка в Конституционном Суде;
- условия проверки Конституционным Судом нормативных актов, принятых в советский период.

Эти два обстоятельства будут рассмотрены последовательно, и будет сделан вывод о перспективах обращения в Конституционный Суд по вопросу о конституционности актов СССР и РСФСР о передаче Крымской области вместе с городом Севастополем в состав УССР.

1. Акт, на соответствие которому Конституционный Суд осуществляет проверку

В контексте конституционного судебного процесса необходимо определить акт, на соответствие которому проверяется то или иное законодательное предписание по обращению в Конституционный Суд уполномоченных на такое обращение субъектов.

Полномочия Конституционного Суда закреплены в статье 125 Конституции Российской Федерации и конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — ФКЗ о Конституционном Суде).

Статьей 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации установлено, что Конституционный Суд по запросам и жалобам уполномоченных субъектов разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конкретных нормативных актов определенных видов. Указанный подход закреплен также в пункте 1 части 1 статьи 3 ФКЗ о Конституционном Суде.

Следовательно, по своему буквальному смыслу данные правовые положения исключают возможность проверки Конституционным Судом нормативных актов на предмет соответствия каким-либо иным актам помимо Конституции Российской Федерации. Соответственно, когда речь идет о проверке конституционности правовых предписаний, имеется в виду установление их соответствия или несоответствия Конституции Российской Федерации.

В своей практике Конституционный Суд строго придерживается такой позиции и исключает возможность проверки законов на соответствие:

- международно-правовым актам (см. абзац второй пункта 4 мотивировочной части Определения от 6 ноября 2014 г. № 2531-О);

— конституциям СССР и конституциям РСФСР (см. пункт 2.5 мотивировочной части Определения от 17 октября 2006 г. № 380-О);

— федеральному законодательству (см. абзац третий пункта 2.2 Определения от 25 февраля 2016 г. № 316-О).

Следует также обратить внимание на то, что согласно пункту «а» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, т. е. актов, не относящихся к советскому периоду.

Но ФКЗ о Конституционном Суде допускает рассмотрение дел в отношении российских и союзных актов периода СССР. При этом в случае с оспариванием нормативных актов советского периода объем проверки дополнительно ограничивается.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 86 ФКЗ о Конституционном Суде проверка конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, принятых до вступления в силу Конституции Российской Федерации, производится Конституционным Судом только по содержанию норм. В связи с этим в практике Конституционного Суда имеются, к примеру, дела, по результатам рассмотрения которых он констатировал, что не может оценивать доводы заявителей о выходе Президиума Верховного Совета РСФСР в нарушение Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. за пределы своих полномочий при принятии нормативного акта (см. абзац третий пункта 4.4 Определения от 9 марта 2017 г. № 462-О).

Таким образом, подчеркнем, что проверка нормативных актов советского периода Конституционным Судом возможна только с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации и только в отношении содержания оспариваемых норм.

2. Условия проверки Конституционным Судом нормативных актов, принятых в советский период

С учетом существующего круга субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, перспективы такого обращения относительно проверки конституционности актов о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР необходимо оценивать, скорее всего, применительно к запросу в Конституционный Суд одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (статья 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации).

Общие условия допустимости обращений этих субъектов в Конституционный Суд изложены в статье 85 ФКЗ о Конституционном Суде. В данной статье указано, что запрос в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти допустим, в частности, если заявитель считает его не подлежащим действию ввиду неконституционности.

На основе положений ФКЗ о Конституционном Суде и практики Конституционного Суда следует выделить дополнительное условие проверки им нормативных актов советского периода, а именно: сохранение оспариваемым актом юридической силы.

Так, согласно пункту 4 части 1 статьи 43 ФКЗ о Конституционном Суде Суд отказывает в принятии обращения к рассмотрению в случае, если акт, конституционность

которого оспаривается, был отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Конституционный Суд неоднократно проверял конституционность нормативных актов советского периода при условии сохранения ими юридической силы и разрешения на их основе вопроса о правах и обязанностях граждан и их объединений (см. постановления от 1 июля 2014 г. № 20-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П и др.). В то же время, на основании приведенной выше нормы Конституционный Суд подчеркивает, что если такой акт утратил силу и более применяться не может, он не подлежит проверке в порядке конституционного судопроизводства (см. определения от 27 февраля 2018 г. № 305-О, от 29 мая 2012 г. № 871-О, от 27 июня 2017 г. № 1322-О и др.).

Следовательно, Конституционный Суд не уполномочен оценивать конституционность утративших силу нормативных актов советского периода.

Анализ также показывает, что предполагаемые к оспариванию в порядке конституционного судопроизводства акты советского периода о Крыме и Севастополе, фактически утратившие силу, более не применяются к правоотношениям, возникшим в период их действия, что не позволяет воспользоваться упомянутым выше исключением для принятия Конституционным Судом обращений по отмененным или утратившим силу актам, конституционность которых оспаривается.

* * *

В связи с изложенными в данном разделе сведениями о требованиях, предъявляемых Конституцией Российской Федерации и законодательством к обращениям в Конституционный Суд, необходимо обратить внимание на отсутствие положительных перспектив обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности, т. е. о соответствии Конституции Российской Федерации, положений законодательства СССР и РСФСР и актов, относящихся к передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

Как было неоднократно отмечено выше, Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», а также Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» фактически утратили силу, причем не только в связи с последовавшей легитимацией перехода Крыма в состав УССР в установленном советским конституционным законодательством порядке, но и по причине урегулирования вопроса о вхождении Республики Крым в состав Российской Федерации в марте 2014 г.

Кроме того, в связи тем, что Конституционный Суд не уполномочен проверять нормативные акты на соответствие Конституциям СССР и (или) Конституциям РСФСР и ограничен проверкой актов советского периода на соответствие Конституции Российской Федерации лишь по существу, оспаривание актов о передаче Крыма также не представляется имеющим положительную конституционно-судебную будущность.

Раздел III. Перспективы корректировки полномочий Конституционного Суда и пределы некоторых других вариантов действий

1. Как было отмечено в разделе II настоящей статьи, на сегодняшний день существуют три основных нормативных ограничения конституционного оспаривания актов советского периода:

- ограничение по акту, на соответствие которому осуществляется проверка;
- ограничение по сохранению юридической силы (действия) подлежащего проверке нормативного акта;
- ограничение, требующее проверки нормативного акта по содержанию (по существу).

Представляется, что в этом отношении отсутствуют какие-либо реальные возможности изменения положений ФКЗ о Конституционном Суде, в частности:

- пункта 1 части 1 статьи 3 о возможности проверки нормативных актов лишь на соответствие Конституции Российской Федерации;
- пункта 4 части 1 статьи 43 о невозможности проверки утративших силу нормативных актов;

- части 2 статьи 86 о допустимости проверки нормативных актов, принятых до вступления в силу Конституции Российской Федерации, лишь по их содержанию.

Во-первых, создание возможности проверки нормативных актов на соответствие не только Конституции Российской Федерации 1993 г., но и, например, Конституциям РСФСР и Конституциям СССР, действовавшим до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., потребует внесения изменения прежде всего в Конституцию Российской Федерации (по крайней мере, в ее статью 125), а затем в ФКЗ о Конституционном Суде.

Между тем, судить историю России и историю СССР в Конституционном Суде, внося соответствующую поправку в Конституцию Российской Федерации, не представляется необходимым и актуальным.

Во-вторых, с правовой точки зрения внесение подобных изменений фактически не преследует ощутимой конституционно значимой цели и вряд ли соответствует предназначению Конституционного Суда как органа конституционного контроля.

В-третьих, с политической точки зрения на сегодняшний день отсутствуют тенденции к расширению компетенции Конституционного Суда.

Кроме того, представляется, что после принятия неоднозначно воспринятых международным сообществом поправок в ФКЗ о Конституционном Суде касательно правомочия Конституционного Суда разрешать вопрос об исполнении решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (2015 г.), изменения, открывающие возможность для проверки Конституционным Судом любых актов советского законодательства, могут ухудшить позиции и ослабить авторитет российского Конституционного Суда среди высших судов европейских и других государств.

В связи со сказанным полагаем, что вопрос об отмене существующих нормативных ограничений конституционного оспаривания актов советского периода и соответствующей корректировке Конституции Российской Федерации и ФКЗ о Конституционном Суде в настоящее время не имеет достаточных предпосылок для положительного разрешения.

2. В имеющейся правовой ситуации обращение в Конституционный Суд по вопросу о конституционности передачи Крыма из состава РСФСР в состав УССР в 1954 г. могло бы быть целесообразным в том случае, если бы в соответствии с изложенными выше юридическими ограничениями Конституционный Суд в резолютивной части своего определения об отказе в рассмотрении дела признал обращение не подведомственным Конституционному Суду или не признал его допустимым по другим основаниям, имеющимся в ФКЗ о Конституционном Суде, но до этого в мотивировочной части такого определения фактически дал конституционную квалификацию передачи Крыма в 1954 г. или высказался хотя бы по отдельным ее аспектам. Т. е. определение не должно быть таким сугубо формальным и по юридической сути выхолащенным, как рассмотренное выше Определение Конституционного Суда от 27 сентября 1995 г. № 97-О по запросу Государственной Думы об актах по статусу города Севастополя.

Достижение этой цели требует определенной настойчивости, включая прохождение обращения через Секретариат Конституционного Суда, который на основании статьи 40 ФКЗ о Конституционном Суде может уведомлять заявителя о несоответствии его обращения требованиям данного закона.

В таком случае заявитель вправе потребовать принятия Конституционным Судом решения по этому вопросу, причем в интересах заявителя добиться решения Конституционного Суда о рассмотрении дела, хотя в подобных ситуациях Конституционный Суд в подавляющем большинстве случаев солидаризируется с позицией своего Секретариата, высказавшегося о несоответствии обращения.

3. Статья 65 (часть 1) Конституции Российской Федерации определяет, что в составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации, в частности Республика Крым и город федерального значения Севастополь. В свою очередь, статья 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации устанавливает, что Конституционный Суд по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

На основании этих норм и на фоне изложения ситуации с передачей Крыма в 1954 г. возможен запрос (например, органов законодательной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя) в Конституционный Суд о толковании указанного положения статьи 65 (часть 1) Конституции Российской Федерации в аспекте срока и его прерывности либо непрерывности, с которого Крым и Севастополь находятся в составе Российской Федерации, либо в другом, соответствующем интересам заявителя, аспекте.

Это повод для того, чтобы Конституционный Суд высказался по соответствующим вопросам.

4. Напомним также, что имеется Постановление Конституционного Суда от 19 марта 2014 г. № 6-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

В этой связи обратим внимание на статью 83 ФКЗ о Конституционном Суде, согласно которой решение Конституционного Суда может быть официально разъяснено Конституционным Судом по ходатайству органов и лиц, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, других органов и лиц, которым оно направлено.

На основании этой нормы и на фоне изложения ситуации с передачей Крыма в 1954 г. при наличии целесообразности, в том числе политической, возможно направление ходатайства в Конституционный Суд о разъяснении отдельных положений Постановления Конституционного Суда от 19 марта 2014 г. № 6-П, в частности, пункта 3 его мотивировочной части, рассматривающего момент принятия Республики Крым в состав Российской Федерации.

Это также является правовой возможностью того, чтобы для лиц, направивших ходатайство, Конституционный Суд высказался по соответствующим вопросам.

5. Объективно складывается впечатление, что объявление в нынешних условиях не имеющими юридической силы либо не действующими с момента принятия актов 1954 г. о передаче Крыма из состава РСФСР в состав УССР некоторыми может рассматриваться как необходимое обстоятельство прежде всего для сферы современных международных отношений Российской Федерации, применения ею международных договоров России.

Представляется, что, если следовать такой позиции, было бы желательно, чтобы в упомянутых иницилируемых решениях Конституционного Суда, и в первую очередь в решении о толковании Конституции Российской Федерации (ее статьи 65 (часть 1)), применительно к рассматриваемому делу содержалось примерно следующее положение, аналогичное содержанию части второй статьи 106 ФКЗ о Конституционном Суде:

«Толкование положений Конституции Российской Федерации, устраняющее неопределенность в их понимании с учетом выявившегося противоречия между положениями международного договора Российской Федерации в истолковании, данном другим государством, международной организацией или межгосударственным органом, и положениями Конституции Российской Федерации в смысле невозможности исполнения соответствующего международного договора Российской Федерации в таком истолковании без нарушения этих положений Конституции Российской Федерации, означает, что какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего международного договора Российской Федерации в указанном истолковании, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).»

6. Текст, предложенный выше, можно было бы сделать не индивидуальным применительно к каждому решению по соответствующим конкретным делам, рассматриваемым Конституционным Судом, а нормативным для любого случая толкования положений Конституции Российской Федерации.

Для этого при наличии политической целесообразности и с учетом международной обстановки данный текст можно было бы включить в ФКЗ о Конституционном Суде в качестве части второй статьи 106, считая нынешнюю часть вторую этой статьи ее частью третьей.

7. Наконец, в контексте современных международных отношений Российской Федерации и применения ею своих международных договоров можно было бы, на наш взгляд, ограничиться соответствующим заявлением Президента Российской Федерации, сделанным им от имени Российской Федерации на основании статей 80 и 86 Конституции Российской Федерации как главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, лицом, осуществляющим руководство внешней политикой России.

Данное заявление могло бы быть примерно следующего содержания:

«Российская Федерация заявляет, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополя 18 марта 2014 года Российская Федерация осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из международных договоров, участником которых она является, в том числе как государство — продолжатель Союза Советских Социалистических Республик, а также применяет и толкует указанные международные договоры исходя из того, что Республика Крым и город федерального значения Севастополь в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права находятся под государственным суверенитетом Российской Федерации, а территория Республики Крым и территория города федерального значения Севастополя являются неотъемлемыми частями территории Российской Федерации.»

Раздел IV. Заключение

С учетом проведенного анализа можно прийти к следующим выводам.

1) В свете установленных Конституцией Российской Федерации 1993 г. и законодательством России полномочий Конституционного Суда Российской Федерации обращение в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации (о конституционности) актов РСФСР и СССР о передаче Крыма из состава РСФСР в состав УССР в 1954 г. не представляется перспективным.

2) Вероятность корректировки положений Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», ограничивающих его компетенцию проверкой на соответствие Конституции Российской Федерации действующих нормативных правовых актов (и — в порядке исключения — проверкой актов, утративших силу, но продолжающих применяться к правоотношениям, возникшим в период их действия), является низкой.

3) Вместе с тем имеются некоторые отмеченные выше возможности других вариантов действий, которые также имеют определенные пределы, но в целом позволяют достигнуть дальнейшего правового утверждения нахождения Республики Крым и города Севастополя в составе Российской Федерации, а также успешно противостоять на международной арене тем, кто не хочет признавать Крым и Севастополь российскими.

*Кристиан Д. де Фолуа,
председатель Ассоциации
Аккредитованных лоббистов
при Европейском союзе*

Легитимный вопрос о признании Крыма

С момента воссоединения Крыма с Россией прошло три года, но западные страны продолжают оспаривать «аннексию» Крыма Российской Федерацией, игнорируя законную волю народа Крыма, которую он выразил 16 марта 2014 г.

Следует иметь в виду, что суверенитет существующей на тот момент Автономной Республики Крым был провозглашен 11 сентября 1991 г. Согласно разделу 10 Конституции Украины 1996 г., территория Крыма имеет автономный правовой статус, который юридически применим к правам народа. В соответствии со статьей 138.2 этого раздела Конституции Украины, в частности юрисдикция Автономной Республики Крым включает «организацию и проведение местных референдумов», в то время как возможный предмет таких референдумов не ограничивается этим специальным «крымским» разделом Конституции.

Действия крымских властей с учетом условий, сложившихся в Украине в то время, носили правовой характер. 17 марта 2014 г. на основании референдума (96,77% при явке 83,1% проголосовали за воссоединение Крыма с Россией) была провозглашена независимая суверенная республика Крым.

Что касается Севастополя, то следует отметить, что уже 29 октября 1948 г. он был отделен от Крымской области и подчинен непосредственно Советскому Союзу указом Президиума Верховного Совета РСФСР (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика). Крымский регион в нарушение Конституции СССР, РСФСР и Украины был незаконно передан Украине в 1954 г. Фактическое включение города Севастополя (статья 133 Конституции Украины) в состав Украины не было основано ни на каких нормативных актах России о передаче города Украине и было не более чем односторонним решением Украины, которое следует рассматривать с юридической точки зрения как захват Украиной чужой территории. Референдум, проведенный 16 марта 2017 г. в Севастополе, подтвердил этот факт (95,6% при явке 89,5% проголосовали за воссоединение Крыма с Россией), в результате чего город приобрел свой особый статус.

Референдум, проведенный 16 марта 2014 г. с участием более 150 наблюдателей в связи с государственным переворотом и захватом власти в Киеве, стал реализацией права людей на самоопределение. До 16 марта 2014 г. Автономная Республика Крым существовала в форме автономии в составе Украины, где была принята собственная Конституция 21 октября 1998 г. Статья 48 этой Конституции, озаглавленная «Гарантии и предоставление статуса и полномочий Автономной Республике Крым», предполагает, что эти гарантии предоставляются демократическими институтами общества, включая проведение референдума по любому существенному для граждан вопросу.

Кроме того следует иметь в виду, что в преамбуле Конституции Украины также говорится о признании и установлении права украинского народа на самоопределение. Конституция также гарантирует волю народа посредством референдума в соответствии со статьей 69, а цель референдума определяется как проявление одной из форм прямой демократии.

Народ Крыма видел защиту только в самоопределении и воссоединении с исторической Родиной, где он находился около двухсот лет (начиная с 8 апреля 1783 г. после подписания императрицей Екатериной II манифеста о принятии полуострова Крым в состав Российской империи).

Крымчане, столкнувшиеся с условиями государственного переворота, реализовали свое право на самооборону путем создания собственных сил обороны с участием казаков, милиции и представителей местной полиции. Количество ополченцев составило около 10 000 человек.

Вопреки требованиям части 4 статьи 17 Конституции Украины о запрете использования вооруженных сил страны для ограничения прав и свобод граждан, Министерство обороны Украины готовило десант войск для срыва референдума.

По мнению США и стран ЕС, референдум был нелегитимным, неконституционным по своему характеру из-за присутствия российских вооруженных сил во время его проведения в Крыму. В то время Россия действовала в полном соответствии с международным правом, поскольку ее военное присутствие в Крыму (Черноморский флот) было обусловлено существованием двусторонних международных договоров, которые обеспечивают правовые основания для размещения российского воинского контингента на территории Украины (Соглашение между Украиной и Российской Федерацией по вопросам пребывания Черноморского флота России на территории Украины от 21 апреля 2010 г., в том числе Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о статусе и пребывании Черноморского флота России на территории Украины от 28 мая 1997 г., Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о параметрах раздела Черноморского флота от 28 мая 1997 г. и Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о взаимных расчетах, связанных с разделением Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота России на территории Украины от 28 мая 1997 г.). Вооруженные силы России могут передвигаться по территории Крыма, как это предусмотрено договором между Россией и Украиной, который был ратифицирован Верховной Радой.

Вооруженные силы Российской Федерации не участвовали в голосовании и не могли повлиять на его результаты. Обеспечение правопорядка на избирательных участках обеспечивалось силами самообороны и волонтерами из числа граждан Крыма, и эти действия также не повлияли на подсчет голосов.

18 марта 2014 г. Президент России в своем выступлении подчеркнул, что «Россия не вводила войска в Крым, а только усиливала его группировку, но не превышала максимальное количество состава, предусмотренное международным договором 1997 г.». Такие действия были предприняты для защиты «жизни граждан Россий-

ской Федерации, наших соотечественников и личного состава воинского контингента Вооруженных сил России, дислоцированного на территории Украины в соответствии с международным договором». Более того, Президент России подтвердил свое конституционное право в Национальном парламенте государства на использование российских войск за рубежом, но он им не воспользовался. (Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ № 48-СФ от 1 марта 2014 г.). Таким образом, обвинения в использовании Вооруженных сил России до, во время и после референдума в Крыму юридически противоречивы.

Мнение Венецианской комиссии по референдуму в Крыму от 21 марта 2014 г. № 762/2014 CDL-AD (2014) 002, в котором говорится, что «...существуют многочисленные положения Конституции Украины, четко указывающие на то, что разделение части территории страны не может быть предметом местного референдума», кажется неубедительным, потому что конституционные нормы о функционировании Украинского правительства, которые функционировали до государственного переворота, были разрушены, и чрезвычайные обстоятельства в Крыму (угроза жизни людей, развязывание гражданской войны) сделали невозможным проведение референдума без специальных мер безопасности. Проведение таких мер было законным для легитимного Крымского правительства.

Необходимо констатировать, что Крым столкнулся с отделением (то есть с добровольным выходом из состава государства), провозгласив независимость государства законным представительным органом в лице Верховного Совета Автономной Республики Крым, подтвержденным референдумом, утвердившим отделение от Украины. За ним последовали заявление о вступлении независимого государства Крым в состав Российской Федерации, принятое Россией, и воссоединение, которое принципиально исключает аннексию, то есть присоединение одного государства к другому. В таком случае неизбежно проводить различие между правовыми терминами «отделение» и «аннексия».

В связи с этим заявления некоторых политиков на крымском референдуме о нарушении международного права кажутся абсурдными, и резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/68/262 от 27 марта 2014 г. о «территориальной целостности» Украины была принята в спешке без должного юридического анализа.

Декларация независимости не нарушает международное право. Международный Суд ООН своим решением от 22 июля 2010 г. подтвердил, что «одностороннее провозглашение независимости частью государства не нарушает никаких норм международного права... Общее международное право не включает никакого применимого запрета на провозглашение независимости».

Законность референдума крымчан от 16 марта 2014 г. еще более подкрепляется тем, что в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809–1 Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. о передаче Крымской области из РСФСР в Украинскую ССР признается как не имеющее юридической силы и нарушающее Конституцию (Основной закон) РСФСР и законодательную процедуру.

Верховный Совет Российской Федерации принял решение о восстановлении незаконно утраченной территории без создания протектората над Крымом. Это решение было отложено на будущее, до волеизъявления граждан Крыма. Правовой вакуум и правовая неопределенность статуса Крыма были преодолены через 22 года на основе демократического волеизъявления граждан. Таким образом, референдум в Крыму и Севастополе, состоявшийся 16 марта 2014 г., который использовался народом, населяющим Крымский полуостров, для самостоятельного и демократического определения своей судьбы, был проведен законно и должен быть признан в качестве такового иностранными государствами.

Независимая исследовательская компания TNS Global с офисами в более чем 80 странах, провела опрос европейцев об их восприятии Крымского полуострова, в котором приняли участие около 5138 респондентов из Франции, Германии, Италии, Великобритании и США. По крайней мере 34% итальянцев и 36% немцев назвали Крым неотъемлемой частью России, примерно четверть британцев, американцев и французов думали так же. Считали Крым российской территорией пожилые респонденты из Франции и большинство молодых людей из Германии. Самый популярный ответ был: «Я не знаю» — так ответили около 51% американцев, 48% французов и 44% британцев. Опрос проводился с 16 по 22 февраля 2017 г.

Примечание об отделении

Отделение по международному праву относится к отделению части существующего государства, посредством чего разделяющее образование либо стремится стать новым государством, либо присоединиться к другому государству, и первоначальное государство остается существующим без разделяющей территории. Наиболее актуальным юридическим вопросом, касающимся отделения, является то, при каких обстоятельствах группа меньшинства, пытающаяся отделиться, имеет законное право сделать это. Законное право для народа или группы меньшинств, которая добилась определенной степени автономии от своего суверена, в международном праве упоминается как самоопределение. Принцип самоопределения воплощен в многочисленных международных договорах и конвенциях. В соответствии с принципом самоопределения группам, имеющим общую идентичность и привязанность к определенной территории, разрешается определять свое политическое будущее демократическим образом. Самоопределение таких групп может осуществляться различными способами: посредством самоуправления, автономии, свободной ассоциации или, в крайних случаях, независимости. Чтобы группа имела право осуществлять свое коллективное право на самоопределение, она должна квалифицироваться как народ. Традиционно применялся двухэтапный тест, чтобы определить, когда группа квалифицируется как народ. Во-первых, проверка направлена на объективные элементы группы, чтобы определить, в какой степени ее члены «имеют общий расовый фон, этническую принадлежность, язык, религию, историю и культурное наследие», а также «территориальную целостность региона, на который претендует группа». Во-вторых, тест направлен на субъективные элементы, чтобы исследовать «степень, в которой индивиды

в группе сознательно воспринимают себя как отдельный народ», и «степень, в которой группа может сформировать жизнеспособную политическую единицу». После того как определено, что конкретная группа квалифицируется как народ и, следовательно, имеет право на самоопределение, для целей отделения выясняется, будет ли право на самоопределение создавать право на отделение и независимость. Другими словами, как упоминалось выше, право на самоопределение может принимать различные формы, такие как автономия, самоуправление или свободная ассоциация, которые менее влияют на суверенитет государства, чем отделение. Современное международное право принимает право людей выходить из существующего государства, «когда группе коллективно отказывают в гражданских и политических правах и подвергают вопиющим нарушениям».

11 сентября 2017

Раздел V. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОТДЕЛ

*Ю. В. Тавровский,
профессор Российского университета дружбы народов*

Против коррупции, за верховенство закона. Опыт Китая

Председатель КНР Си Цзиньпин превратил борьбу с коррупцией в важную составную часть выдвинутой им стратегии «китайской мечты о великом возрождении китайской нации». Более того, он поднял ее на новый, системный уровень. Об этом свидетельствует проведение в октябре 2014 г. пленума ЦК КПК по «главным вопросам всеобъемлющего продвижения верховенства закона».

Борьба закона с беззаконием столь же стара, как борьба добра со злом, света с тьмой. Эта тема веками, тысячелетиями волновала мыслителей и правителей разных цивилизаций, в том числе китайских философов. Особенно детально она была разработана в главной книге основателя школы *фацзя* («законников») Шан Яна (около 390–338 гг. до н. э.) — «Шан цзюнь шу», «Книге правителя области Шан». В период Воюющих царств он провел в царстве Цинь реформы, которые обеспечили перевес над соперниками и последующее объединение всей Поднебесной под властью императора Цинь Шихуан-ди. В главном труде Конфуция (551–479 гг. до н. э.) «Лунь юй» можно найти немало рассуждений о *цзюньцзы*, «благородном муже», который своей приверженностью к высоким моральным принципам в управлении собой, семьей и государством противостоит *сяожэнь*, «человеку подлому».

Как и в других странах, китайские «человеки подлые» частенько поднимались высоко по ступеням власти. Во времена династии Цин фаворитом императора Цяньлуна (правил в 1711–1799 гг.) стал придворный по имени Хэшэнь. Он торговал должностями и аудиенциями с Сыном Неба, брал взятки по любому поводу. Только после смерти императора в 1799 г. высокопоставленный мздоимец был разоблачен. Новый Сын Неба прислал ему желтый шнурок — всемилостивейшее позволение удавиться самому, не дожидаясь позорной публичной казни. Конфискованное в казну имущество оказалось дороже всех доходов императорского двора за год!

Хэшэнь был не единственным *сяожэнь* — «откаты» чиновникам при государственных работах, например строительстве дамб и ирригационных каналов, достигали 50–60%. Повальная коррупция стала одной из причин ослабления династии Цин,

ее поражений в Опиумных войнах с Англией и Францией (1840–1842 и 1856–1860), с Японией (1894–1895) и других столкновениях с империалистическими державами. В XX в. коррумпированность правительства партии Гоминьдан предопределила поражение в борьбе за власть с войсками партии Гунчаньдан (Компартией Китая) в ходе продолжавшегося почти четыре десятилетия противостояния.

Неудивительно, что китайские коммунисты уделяли борьбе с коррупцией в своих рядах первостепенное значение. В той или иной степени антикоррупционную направленность имели многочисленные политические кампании Мао Цзэдуна, особенно «культурная революция», когда неугодных деятелей устранили руками *хунвэйбинов* под предлогом «преступлений против народных масс», включая имевшую место или вымышленную коррупцию. Отказ от «казарменного коммунизма» после смерти Мао в 1976 г. и проведение политики «реформ и открытости» с 1978 г. привели к внедрению правил рыночной экономики, пусть и с «китайской спецификой». Дэн Сяопин бросил лозунг «Обогащайтесь!», и его призыву последовали не только трудяги и честные предприниматели, но и «человеки подлые», в том числе с партийными билетами. Коррупция на всех этапах партии и государства приняла пугающие масштабы, стала вызывать возмущение в обществе.

В 1985 г. студенты на острове Хайнань и в городе Гуанчжоу протестовали против роста цен, коррупции и бюрократизма. Их поддержали учащиеся Пекина, Сианя и Чэнду. Партийные власти наряду с жесткими мерами наведения порядка в студенческих городках вынуждены были провести кампанию «борьбы с порочным стилем среди кадровых работников». С благословения Дэн Сяопина именно тогда была восстановлена смертная казнь и начались показательные расстрелы попавшихся коррупционеров.

В конце 1986-го студенты в провинции Аньхуэй, а затем в Шанхае, Ухане, Тяньцзине и Пекине вышли на улицы под лозунгом «Без демократии нет реформ» и с требованиями борьбы против бюрократизации и коррупции. Выступления довольно быстро погасили мирными средствами. Однако нескольких реформаторски настроенных партийных лидеров, включая генсека ЦК КПК Ху Яобана, который санкционировал аресты коррупционеров, включая родственников членов Политбюро, обвинили в потакании «буржуазному либерализму» и сместили с постов. Тем не менее Дэн Сяопин защитил оставшихся в руководстве сторонников преобразований и даже дал добро на подготовку проекта политической реформы. Ограниченные шаги в этом направлении не привели к сокращению масштабов коррупции и неравенства, а предпринятая реформа цен вызвала всплеск инфляции, уровень жизни населения понизился.

К весне 1989 г. формирование бюрократического капитализма приняло еще более откровенные формы. Ускорила инфляция, разрыв в доходах верхов и низов стал вызывать массовое возмущение. Вседозволенность нуворишей и «новой аристократии» из органов власти настраивала на боевой лад бунтарей, еще помнивших о временах «культурной революции», о погромах горкомов и райкомов, о «дурацких колпаках» на головах вчера еще всемогущих начальников, о публичных бессудных казнях. А в мае–июне 1989 г. начались беспорядки на площади Тяньаньмэнь в Пекине, поддержанные молодежью в других городах. Партии удалось удержать кормило

власти, но «работа над ошибками», отставки высокопоставленных руководителей (включая самого Дэн Сяопина) продолжались еще несколько лет.

Рассчитаться с грабителями народного имущества

Борьба с коррупцией продолжилась при преемниках Дэн Сяопина Цзян Цзэминь и Ху Цзиньтао. В «нулевые» годы за взяточничество к различным наказаниям ежегодно приговаривалось порядка 20 тысяч чиновников разных уровней. В 2008 г. после двухлетних судебных разбирательств бывший вице-мэр Пекина Лю Чжихуа был признан виновным в коррупции и приговорен к смертной казни. Он обвинялся в получении взяток на общую сумму почти один миллион долларов за выделение земли под строительство объектов Олимпийских игр. Суровые приговоры были вынесены другим высокопоставленным чиновникам, среди которых выделялись главный прокурор города Тяньцзинь Ли Баоцзинь, секретарь горкома Шанхая Чэнь Ляньюй, заместитель губернатора провинции Аньхуэй Хэ Миньсю.

В 2011 г., когда в Китае широко отмечали 90-летие создания компартии, наряду с общенациональным увлечением «двадцатью красными песнями» и «красным туризмом» — коллективными походами по местам боевой славы китайской Красной Армии — стала проводиться идеологическая кампания под лозунгом восстановления славных традиций коммунистов старших поколений, искоренения злоупотреблений. «Партия трезво оценивает смертельную опасность коррупции, которая возникла в условиях длительного пребывания партии у власти. Если решительно не покончить с коррупцией, то это может стоить партии доверия народа», — заявил тогда генеральный секретарь 80-миллионной правящей партии и председатель КНР Ху Цзиньтао.

В ходе развернувшейся пропагандистской кампании стало известно, что только в 2010 г. Центральная комиссия по проверке дисциплины (партийная контрразведка) расследовала 139 621 случай коррупции, к партийной ответственности были привлечены 146 517 членов партии, а 537 случаев переданы в правоохранительные органы. Тогда же был опубликован сенсационный доклад Банка Китая: с середины 1990-х гг. около 18 тысяч чиновников, партработников, сотрудников органов безопасности и полиции, а также руководителей государственных предприятий украли и перевели за границу около 800 млрд юаней (более 120 млрд долл.), а многие сбежали за кордон.

В октябре 2010 г. Счетная палата КНР получила право рассматривать дела чиновников и партийных функционеров на уровне провинций — до этого разрешалось обращать внимание на делишки кадровых работников только уездного уровня. В феврале 2011 г. Палата добилась смещения министра путей сообщения Лю Чжицзюня. Госсовет КНР (правительство) потребовал от всех министерств отчитаться о расходах на приобретение автомобилей, представительские расходы и зарубежные поездки. По данным министерства финансов, общие расходы на подобные нужды в 2010 г. составили 9,47 млрд юаней (1,46 млрд долларов), причем на закупку престижных автомобилей и их эксплуатацию потратили 6,17 млрд юаней, 1,53 млрд «проели» на банкетах, в 1,77 млрд юаней обошлись загранкомандировки. На борьбу с коррупцией поставили достижения науки и техники — министерство природных

ресурсов применило спутники для контроля над разбазариванием земель. Насильственный отъем участков у крестьян для продажи девелоперам стал одним из главных источников коррупции. Сравнение снимков с интервалом в полгода показало, что в обследованных 31 городе и уезде под строительство было незаконно отчуждено 15% всех земель.

Ширящееся недовольство разрывом между богатыми и бедными, вседозволенностью родственников партийных руководителей и чиновников остается главной угрозой политической стабильности. Это недовольство прорывается в материалах китайского Интернета, в волнениях крестьян из-за неправомерного изъятия земли под различные строительные проекты и горожан, протестующих против разрушения среды обитания вредными производствами.

Недовольство распространилось также среди высокопоставленных партийных кадров. Характерно выступление профессора Института экономики Китайской академии общественных наук Цзо Дапэя, сославшегося на несколько идеализированный иностранный опыт борьбы с коррупцией: «Я хочу ударить в набат во имя китайского народа; его имущество и будущее в опасности! В Китае не только появилось много “предпринимателей” наподобие российского Ходорковского, к нам идут опасные люди, похожие на итальянского премьера Берлускони! Они хотят не только разграбить общенародное богатство, но и заполучить политическую власть, что станет угрозой для любой современной демократии. Мы стоим не только перед реальным капитализмом, но и перед самым коррумпированным черным капитализмом, где чиновники состоят в сговоре с бизнесом, а обладающие властью и богатством владеют всем. Нам надо по-настоящему рассчитаться с теми, кто грабит народное имущество, с коррумпированными чиновниками, которые проталкивают капитализм для власти знати...»

Дело Бо Силая

Всемирное внимание к коррупции в Китае и к борьбе с ней привлекло дело Бо Силая, члена Политбюро ЦК КПК, секретаря парткома 30-миллионного мегаполиса Чунцин. Это дело стало глобальной сенсацией не только из-за высокого места Бо Силая в партийно-государственной иерархии, его предыдущих постов (мэр города Далянь, губернатор провинции Ляонин и министр торговли КНР). В 2012 г., когда скандал стал достоянием гласности, обсуждалась кандидатура следующего генерального секретаря ЦК КПК. Поддержанный влиятельными силами в партии и органах госбезопасности, Бо Силай рассматривался как один из претендентов. Неизбежность огласки ситуации была вызвана еще и участием иностранца, являвшегося, по некоторым данным, сотрудником английской разведки. Из статей гонконгских и западных СМИ, из материалов длившегося свыше года суда сначала над Гу Кайлай, женой Бо Силая, а затем и самим опальным политиком, вырисовывается такая картина.

Симпатичный и общительный англичанин Нил Хэйвуд много лет жил в Китае, занимался всевозможными делами на стыке консалтинга, журналистики и иных видов сбора информации. Еще до переезда в Чунцин он помогал иностранным бизнесменам

выходить на окружение министра торговли Бо Силая, затем стал основным поверенным в зарубежных делах членов его влиятельной семьи. В частности, он обеспечивал учебу, безопасность и «красивую жизнь» отпрыска Бо Гуагуа в университетах сначала Англии, а затем США, формировал необходимые для этого финансы, гасил скандалы. Его отношения с Гу Кайлай носили не только деловой характер и постепенно зашли очень далеко, но женщина из-за чего-то разгневалась и решила поставить в этих отношениях жирную точку.

13 ноября 2011 г. Гу Кайлай и выполнявший ее указания сотрудник госбезопасности Чжан Сяоцзюнь отравили Нила Хэйвуда в номере гостиницы «Lucky Holiday Hotel» в Чунцине. Следствие намеренно запутывали, и дело по горячим следам раскрыть не удалось. Однако 28 января 2012 г. многолетний охранник и помощник Бо Силая, вице-мэр и начальник Управления общественной безопасности Чунцина Ван Лицзюнь доложил патрону о собранном компромате на его жену. Члену Политбюро ЦК КПК, секретарю горкома Чунцина это не понравилось, он расценил доклад как попытку шантажа и дал своему приближенному пощечину. Ван Лицзюнь понял, насколько далеко он зашел и как далеко может пойти против него шеф. В панике он решил сбежать из Чунцина и укрыться в американском генеральном консульстве в соседнем городе Чэнду, столице провинции Сычуань. (Чунцин находится на территории этой провинции, но является отдельной административной единицей наряду с Пекином, Шанхаем и Тяньцзинем.)

Перебежчик такого высокого уровня в распоряжении дипломатов и работающих под прикрытием консульства разведчиков — это хрустальная мечта любой спецслужбы. Одновременно это тяжелый удар по престижу и интересам национальной безопасности государства, где происходит подобный инцидент. После нескольких дней пребывания и соответствующей обработки Ван Лицзюня в американском генконсульстве его выдали китайской стороне — переправить изменника в США означало бы спровоцировать резкое ухудшение межгосударственных отношений. От попавшего в умелые руки своих недавних китайских коллег Ван Лицзюня цепочка потянулась к другим участникам коррупционных схем, созданных в разное время и в разных местах службы Бо Силая.

В апреле 2012 г. Центральный комитет КПК принял решение приостановить членство Бо Силая в Политбюро ЦК КПК и ЦК КПК «в связи с подозрениями в серьезных нарушениях дисциплины». ЦК также поручил Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) расследовать это дело. Полгода спустя Политбюро на основании полученного доклада приняло решение исключить Бо Силая из партии и уволить его с государственной службы. Дело было передано на рассмотрение в судебные органы. (Злоупотребления членов партии сначала разбираются в местных или центральных органах «партийной контрразведки», которую боятся больше органов госбезопасности. Лишь затем человека, лишенного членства в партии, передают в руки органов правосудия.)

22 сентября 2013 г. Бо Силай был приговорен судом города Цзинань (столица провинции Шаньдун) к пожизненному тюремному заключению с пожизненным же

лишением политических прав и конфискацией всего личного имущества за хищение государственных средств и злоупотребление служебным положением (было установлено получение взяток на 3 млн долл.).

Дело Бо Силая и его жены наглядно показало, насколько высоко проникли метастазы коррупции. Стало очевидно и то, какие риски это создает уже не только для экономической и политической стабильности Китая, но даже для безопасности государства.

Трудный старт нового генсека

Дело Бо Силая возникло весной 2012 г., в конце правления Ху Цзиньтао, а финал пришелся на осень 2013 г., уже после XVIII съезда правящей партии (ноябрь 2012), избравшего нового генерального секретаря ЦК КПК Си Цзиньпина, и сессии ВСНП (март 2013), назначившей его же председателем КНР. Тем не менее громкий скандал создал для Си Цзиньпина серьезные проблемы на первом, самом сложном этапе консолидации партийной и государственной власти.

В Китае и за границей распространялись слухи о том, что сторонники председателя Си Цзиньпина приложили руку к раздуванию скандала, чтобы таким образом устранить опасного соперника. Ходили слухи и о единомышленниках опального политика в Политбюро ЦК КПК, пытавшихся спустить дело на тормозах. Среди них часто называлось имя экс-члена Постоянного комитета Политбюро, экс-секретаря Политико-юридического комитета этого высшего партийного органа Чжоу Юнкана, курировавшего до XVIII съезда все суды и органы безопасности КНР. В окрестностях Пекина и в самой столице во время совещаний партийного ареопага якобы несколько раз отмечались странные передвижения колонн вооруженной полиции (внутренних войск)...

Политическое решение по Бо Силаю было принято еще прежним составом Политбюро, но новый генсек, скорее всего, мог повлиять на суд, который готовил окончательный приговор. Если бы Си Цзиньпин не предотвратил вынесение смертного приговора и приведение его в исполнение, то это могло слишком напугать многочисленных коррупционеров в органах партийной и государственной власти, дестабилизировало обстановку в партии и стране на переходном этапе. Признаки нестабильности в руководстве огромной сетевой организации по управлению государством, каковой, по сути, является компартия, могли бы осложнить геоэкономическое и геостратегическое положение Китая. В условиях замедляющегося экономического развития и усилившегося военно-политического сдерживания Китая в рамках американской стратегии «поворота к Азии» это было недопустимо. От нового лидера ждали адекватных идей и решений.

Си Цзиньпин не пошел проторенным путем своих ближайших предшественников Цзян Цзэминя и Ху Цзиньтао. Он не стал тратить первые год-два своего десятилетнего правления на консолидацию собственной власти в условиях постепенного перетекания оставшихся полномочий от предшественника. В течение считанных месяцев Си Цзиньпин сосредоточил в своих руках всю полноту партийной и государственной

власти, стал не только генеральным секретарем ЦК КПК и председателем КНР, но еще и председателем Центрального военного совета ЦК КПК и председателем Центрального военного совета КНР (верховным главнокомандующим). В первые же недели пребывания на высших постах он выдвинул очень эффективную «долгоиграющую» идеологическую концепцию «китайской мечты о великом возрождении китайской нации». В течение 2013 г. председатель Си сформулировал сразу три внешнеполитические концепции, призванные укрепить позиции Китая в отношениях с США, а также со странами на традиционных торговых направлениях — Великом шелковом пути и Морском шелковом пути. В том же году он подготовил программу нового этапа реформирования китайской экономики, которую рассмотрел и обсудил III Пленум ЦК КПК.

Все это время Си Цзиньпин не выпускал из поля зрения борьбу с коррупцией, решал текущие вопросы и готовил стратегические планы грядущего решительного наступления. Всего через неделю после завершения XVIII съезда был выпущен пакет из 12 документов, которые запретили сотрудникам госбанков приобретать автомобили класса «люкс» и использовать средства компаний «для оплаты покупок личной жилой недвижимости, ремонта жилья или оплаты его аренды». Вскоре эти меры распространились на военнослужащих. Сотрудникам государственных компаний велели снизить затраты на приобретение предметов роскоши и банкеты.

Во всей стране было введено правило «один суп, три блюда», которое ограничивало оплачиваемое за счет государства банкетное меню (на собственном опыте испытал заметное оскудение еще недавно пышных застолий с китайскими коллегами — учеными и журналистами). Вслед за этим прекратились оплаченные из государственных средств возлияния на официальных банкетах и приемах. Тосты стали произносить под звон бокалов с чаем, яблочным соком или даже рисовым отваром. Резко упали продажи предметов роскоши — бутылка «государственной» водки «Маотай», служащей символом высокого положения пьющих, за год подешевела вдвое, экспорт швейцарских часов в КНР упал на 17%. Весь Китай облетела история чиновника из провинции Шаньси. Местные блогеры обратили внимание на его коллекцию дорогих хронометров и прозвали «Братец Часы». Вскоре после публикаций в сети «Братца Часы» приговорили к 14 годам по обвинению в коррупции...

В апреле 2013 г. Си Цзиньпин принял участие в таком специфически китайском мероприятии, как коллективная учеба членов Политбюро. Он сделал перед коллегами доклад «С помощью исторической мудрости продвигать борьбу против коррупции и за неподкупность партийного аппарата», поделился выводом, в соответствии с которым от правильного стиля правящей прослойки, неподкупности аппарата и борьбы против коррупции «зависит существование или гибель партии и государства». Председатель Си процитировал мудреца Шан Яна: «Дерево ломается, подточенное множеством червей, а стена рушится от множества трещин». Далее он подчеркнул: «Нам нельзя расслабляться в борьбе с коррупцией, расследоваться должны все дела, нельзя допускать безнаказанности коррупционных преступлений. Мы должны одновременно убивать и “тигров”, и “мух”».

Встретившись в начале 2014 г. с руководством «партийной контрразведки» ЦКПД, главный коммунист Китая призвал «активно вести обновление институтов и механизмов, создать институциональное обеспечение борьбы с коррупцией» и предупредил, что «все еще сохраняется очаг порождения коррупции». Си Цзиньпин потребовал от партийных контролеров «совершенствовать порядок привлечения к ответственности» и предостерег, чтобы эти порядки «не превратились в бумажного тигра или соломенную куклу».

В том, что борьба с коррупцией все меньше походит на «бумажного тигра», убедились не только тысячи мелких взяточников, прозванных «мухами», но и свирепые «тигры», высокопоставленные партийные и военные функционеры, чиновники правительства. В июле 2013 г. снятый со своего поста еще в 2011 г. бывший министр железных дорог Лю Чжицзюнь был приговорен к смертной казни с отсрочкой исполнения на два года. В сентябре был арестован Цзян Цземинь, руководитель Госкомитета по контролю и управлению госимуществом (ГКУГИ). До недавнего времени он руководил Китайской национальной нефтяной компанией (CNPC). Этот арест и последовавшие аресты четырех высокопоставленных менеджеров CNPC были не только началом массового отлова «тигров», но и концом привилегированного существования «естественных монополий» государственного сектора, подобных нашим «Роснефти», «Газпрому», Сбербанку, «Роснано»...

Сформированные по указанию Си Цзиньпина группы инспекторов приступили к проверке управляемых через ГКУГИ 120 гигантских корпораций и банков. В списке журнала «Fortune» некоторые из них заняли 60 строчек из 500 крупнейших мировых компаний, а три даже вошли в первую десятку. (На четвертом месте оказалась нефтегазовая «Sinorecs», на пятом — CNPC, а седьмое место взяла Государственная корпорация электросетей «State Grid».) Китайские и иностранные эксперты оценивают вклад государственных корпораций в общекайтайский ВВП от 30 до 50%.

В середине октября арестовали мэра Нанкина Цзи Цзянье. Началось расследование деятельности Чжоу Юнкана, до ноября 2012 г. бывшего членом Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК, т. е. входившего в число девяти человек, реально правивших страной. Всего же после XVIII съезда под расследование попали около 50 чиновников в ранге министра и выше.

Наказания в одних случаях усиливались, но в других системно ослаблялись. Еще за год до IV пленума была проведена сенсационная в условиях КНР реформа — упразднили систему «лао гай», перевоспитания трудом, т. е. заключения по решению местных органов партийной и административной власти без суда в места лишения свободы типа наших спецпоселений. Этой внесудебной мерой широко пользовались еще с маоцзэдуновских времен...

Начало системной борьбы с коррупцией

Расширение фронта борьбы с коррупцией и рост поголовья отловленных «тигров» пользуются поддержкой народа — это ясно не только из выступлений китайской печати, но и миллионов постов в блогосфере. Мало того, общество требует даль-

нейшего ужесточения наказаний «человеков подлых». Опрос, проведенный в 2014 г. популярной молодежной газетой «Чжунго цинняньбао», показал: 73% респондентов поддерживает вынесение смертных приговоров коррупционерам.

Количество неизбежно переходит в качество, причем скачкообразно. Эта философская формула была подтверждена китайскими коммунистами, которые провели 22–23 октября 2014 г. IV пленум ЦК КПК 18-го созыва, т. е. четвертый после XVIII съезда. (В КПК партийные съезды проводятся раз в пять лет, а раз в году собираются пленумы ЦК, которые по своему значению равны полноценному съезду. На них рассматриваются важные текущие политические, экономические, международные вопросы, но выделяется еще и главный вопрос, имеющий стратегическое значение для дальнейшего развития партии и державы.) IV пленум был посвящен «главным вопросам всеобъемлющего продвижения верховенства закона».

Материалы и резолюции пленума измерялись десятками тысяч иероглифов. Конечно, их готовили сотни экспертов из научно-исследовательских центров при ЦК КПК, Госсовете (правительстве), Китайской академии общественных наук, органов юстиции. Но главные, стратегические установки, безусловно, сформулировал сам Си Цзиньпин. Эти установки можно объединить в четыре группы.

Во-первых, комплекс нововведений по управлению государством на основе законов является важной составной частью реформы политической системы Китая. Верховенство закона впервые стало центральной темой пленума ЦК, тем более беспрецедентным было решение установить верховенство Конституции и вытекающих из нее законов. Основной закон объявлен «ядром» системы социалистического законодательства с китайской спецификой. «Для реализации принципа верховенства закона все управление страной должно осуществляться в соответствии с Конституцией», — подчеркивалось в коммюнике пленума. Ради обеспечения принципов Конституции на практике более значимую роль будут играть органы законодательной власти — Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП, собирающийся раз в году парламент) и его действующий в перерывах Постоянный комитет. В коммюнике предусмотрено также активное использование своих полномочий членами законодательных органов не только национального, но и местного уровня. В интервью агентству «Рейтер» директор Китайского центра в американском Институте Брукингса Ли Чэн справедливо отметил, что «решения пленума не приведут моментально к подчинению компартии Конституции и законам. Но это начало сражения за конституционный порядок. Даже простое обсуждение конституционализма вселяет оптимизм, ведь в последние годы сам этот термин являлся табу».

Во-вторых, решения пленума подтвердили незыблемость роли правящей компартии в условиях политической реформы и укрепления конституционного порядка. «Лидерство КПК согласуется с социалистическим верховенством закона», — говорилось в коммюнике. — Верховенство закона нуждается в лидерстве КПК, а правление КПК опирается на верховенство закона. Только если КПК будет управлять страной в соответствии с законом, права народа, являющегося хозяином государства, будут

реализованы, а государственные и общественные дела будут осуществляться в соответствии с законом».

Как видно, в Китае учли печальный опыт КПСС, отказавшейся от 6-й статьи Конституции СССР, которая утверждала руководство партии и обеспечивала ее системообразующую роль в управлении страной. Исключили статью — развалили партию — потеряли страну. Подобный сценарий явно не устраивает Си Цзиньпина, осуществляющего политическую реформу шаг за шагом, а не методами «ускорения, перестройки и гласности».

В-третьих, правящая партия предоставила судебной ветви власти беспрецедентные возможности для обретения независимости. В коммюнике IV пленума было обещано проведение законодательной реформы, которая ограничит влияние местных чиновников на суды, создаст систему, при которой чиновники будут получать взыскания или привлекаться к ответственности, если обнаружится их вмешательство в судебные дела. Разрушить сложившиеся схемы преступного взаимодействия судебных органов с местными властями и предотвратить создание новых схем призваны региональные суды и прокуратуры, чья юрисдикция стала выходить за пределы административных единиц. Органы прокуратуры могут возбуждать дела по заявлениям граждан и общественных организаций. Более того, Верховный суд КНР создает выездные суды, которые занимаются делами по искам местной общественности, не получившей удовлетворения местным правосудием. И уж совсем революционным выглядит решение возложить на судей и прокуроров пожизненную ответственность за исход дел, в которых они принимали участие.

В-четвертых, небывало высоко повышается уровень мишенной антикоррупционной борьбы. Дело не только в том, что специальным решением пленума было подтверждено исключение из состава действующего ЦК двух членов и двух кандидатов в члены. Не только в том, что было решено продолжить следствие по делу бывшего члена Постоянного комитета Политбюро ЦК Чжоу Юнкана. В начале 2015 г. дело этого деятеля, к тому времени снятого со всех партийных постов и исключенного из членов КПК, было передано в общегражданский суд.

В «зону отстрела» попали даже высокопоставленные военные, ранее бывшие неприкасаемыми для любых следственных органов. В получении взяток был обвинен заместитель председателя Центрального военного совета КНР генерал Сюй Цайхоу. При обыске в его доме было обнаружено более тонны наличности (87 млн юаней), центнер изделий из нефрита, множество бесценных старинных произведений искусства. Конфискованные ценности вывозили 12 грузовиков!

По инициативе Си Цзиньпина и с одобрения пленума активизировалась «охота на лис». «Лисами» прозвали коррупционеров, прячущих в иностранные «норы» свои богатства. Вывод активов в иностранные банки, вывоз членов семей за границу в последние годы принял масштабы, создающие угрозу национальной безопасности. Борьба с коррупцией должна была перешагнуть границы Китая, и это произошло.

«Мухи» и «тигры», «лисы» и «голые чиновники»

«Партийная контрразведка» ЦКПД уже не первый год сталкивалась с международным измерением коррупции членов партии, руководителей государственных органов и предприятий. Но только при Си Цзиньпине Комиссия получила полномочия как следует развернуть «охоту на лис». Одна из пород «лис» — это «голые чиновники», которые остаются на своих высоких и теплых постах в Китае, но жены, дети, родственники, любовницы уже переехали за границу, где закуплены квартиры, созданы подставные фирмы, открыты солидные счета в банках. Масштабы трансграничного воровства колоссальны. Только экспертами Международного концерна журналистских расследований (ICIJ) в офшорах найдено 22 000 клиентов из КНР и Гонконга. По их оценкам после 2000 г. от 1 до 4 трлн долларов было нелегально выведено из КНР. Западные эксперты убеждены, что общий объем взяток и откатов в Китае эквивалентен не менее чем 3% ВВП (более 200 млрд долларов). В связи с этими предположениями стоит напомнить о докладе Банка Китая: с середины 1990-х по 2008 г. около 18 тысяч чиновников и сотрудников госкомпаний вывезли из страны около 800 млрд нелегально заработанных юаней (около 120 млрд долларов).

Китайские нувориши все реже связывают свое будущее с Родиной. Как показало обследование, произведенное совместно Банком Китая и компанией Hurun Report, специализирующейся на торговле предметами роскоши, навсегда уехать из КНР намереваются 46% китайских миллионеров, чей капитал превышает 10 млн юаней (1,6 млн долларов). Самые богатые пользуются программой «EB-5 Visa» в иммиграционном законодательстве США, позволяющей быстро получить «зеленую карту» — инвестировавший свыше 500 тысяч долларов получает заветный пропуск.

Конечно, часть богачей добыли свои капиталы честным «непосильным трудом», но и мошенников, коррупционеров, воров предостаточно. Именно против них и ведется «охота на лис». «Партийная контрразведка» налаживает официальные контакты с коллегами из антикоррупционных ведомств других стран. В итоговые документы прошедшего в ноябре 2014 г. в Пекине саммита АТЭС вошло совместное заявление о создании в Азиатско-Тихоокеанском регионе новой международной сети антикоррупционных и правоохранительных учреждений (ACT-NET). Характерно, что офис этой сети работает в Пекине и действует он под эгидой партийной ЦКПД.

«Охота на лис» уже дает результаты. Число пойманных за границей «лис» к концу 2017 г. достигло 3453 человек. По запросу Китая Интерпол арестовал 48 из 100 самых разыскиваемых китайских коррупционеров.

«Лисы» и «голые чиновники», «мухи» и «тигры». Уже пойманные и все еще действующие в своих кабинетах «человеки подлые» составляют весьма значительную часть китайской элиты. Накануне XIX съезда КПК в октябре 2017 г. «партийная контрразведка» ЦКПД обнародовала такие итоги борьбы с коррупцией за 5 лет: около 1 343 тысяч партийных чиновников низового ранга были привлечены к ответственности. Вспомним, что общее число членов КПК составляло к тому времени 89,5 миллионов.

Перейдя к системной, а не компанейской борьбе с коррупцией и за верховенство закона, Си Цзиньпин сильно рискует нажить себе немало смертельных врагов, вызвать

системное же сопротивление. Проявлений недовольства или, тем более, открытого противодействия его курсу пока не отмечено. Решения IV пленума обсуждены и одобрены на партийных собраниях всеми членами КПК, на страницах и сайтах партийной печати, национальных и региональных СМИ. Но вполне можно ожидать замалчивания и извращения директив Центра, саботажа при создании новых органов надзора и контроля, а то и более опасных форм скрытого сопротивления. «Тигры» были и остаются хищниками.

В отчетном докладе ЦКПД XIX-му съезду Компартии наряду с привычным напоминанием о том, что самой крупной угрозой для правления КПК является коррупция, подчеркивалось: «Группы по интересам, образовавшиеся за счет переплетения политической и экономической коррупции, серьезно подтачивают безопасность партии и страны». Мало того, в этом документе впервые зашла речь о заговорах высокопоставленных коррупционеров. «Чжоу Юнкан, Сунь Чжэнцай, Лин Цзихуа и другие... из-за раздутых политических амбиций обратились к заговору». ЦК КПК «своевременно выявлял, решительно справлялся и уверенно избавлялся» от карьеристов и заговорщиков, обезвреживал «крупные политические угрозы».

Конечно, начатая системная борьба с коррупцией будет стоять мест и свободы еще многим тысячам «человеков подлых». Но все же самый большой вызов — это необходимость теоретически обосновать и практически обеспечить соединение партийной дисциплины в традициях борьбы китайских революционеров с философией безудержного обогащения, неотъемлемой от рыночной экономики, пусть даже «с китайской спецификой». Новым словом в расширении философской, теоретической базы противодействия коррупции стало выступление Си Цзиньпина на 37-й коллективной учебе членов Политбюро 9 декабря 2016 г. Он обратился к проблеме взаимосвязи государственного закона и этических норм общества. При этом в качестве главной этической нормы выбирается «добродетель», лежащая в основе традиционных китайских учений конфуцианства и даосизма. «Нам следует укрепить этическую поддержку закона. Чтобы соединить правление норм закона с правлением этических норм, нам надо усилить роль этических стандартов во всем обществе, укрепив, таким образом, прочную основу для продвижения роли закона во всех смыслах».

Далее последовала самая инновационная часть выступления. В ней Си Цзиньпин предложил создать небывалую систему соединения и взаимодействия закона и этики. «Решать серьезные этические проблемы следует при помощи законных методов. Закон обозначает минимально допустимый уровень этических норм и гарантирует их соблюдение. Мы должны применять законы против неэтичных действий, серьезно волнующих общественность. Справиться с насущной проблемой честности мы должны за счет скорейшего создания системы регистрации честных и бесчестных поступков, распространив ее на все общество, внедрения механизмов поощрения законопослушного и честного поведения и, в то же время, наказания за незаконное и бесчестное поведение. Таким образом мы затрудним и предупредим людей от бесчестности. Необходимо усилить правоохранительную работу и наказывать за погоню

за незаконными доходами, за фальсификации и подделки. Нарушителей этических норм необходимо передавать в руки закона.»

В качестве первоочередных задач в выступлении было названо развертывание кампании образования в духе уважения к Конституции, к законам и традиционным китайским этическим нормам. Партийные кадры должны активно распространять идеалы этики и законопослушания, быть примерами насаждения добродетели.

Отсыл к традициям использования моральных ценностей понятен китайцам — в городах и деревнях веками устанавливали изукрашенные арки — *пайлоу* в честь добродетельных жен, преданных сыновей, честных чиновников. Есть и памятники предателям и казнокрадам — в Ханчжоу вот уже сотни лет за железной оградой на коленях стоят в нарядах приговоренных к казни ненавистный чиновник и его жена. Прохожие проклинают их и плюют на статуи...

Начатая Си Цзиньпином системная борьба с коррупцией приобретает все новые измерения, находит все новые источники поддержки жителей Поднебесной.

*А. Н. Домрин,
кандидат юридических наук (Россия),
доктор юридических наук (SJD) (США)*

Антироссийское законодательство США

«Когда война на пороге...»

(Александр Ф. Скляр)

5 марта — не только день смерти И. В. Сталина и С. С. Прокофьева.

Именно в этот день в 1946 г. Уинстон Черчилль произнес свою знаменитую речь, которую принято считать началом первой «холодной войны» Запада против страны¹. Лекция «Сухожилия мира» (Sinews of Peace) — также известная как «Железный занавес» (Iron Curtain Speech) — была прочитана в колледже с символичным для любого британца названием Вестминстерский, основанном в 1851 г. и находящемся в провинциальном (численность населения в 2018 г. — 13 тыс. жителей) городке Фултон (штат Миссури), который — что не менее символично — был родным городом Президента Гарри Трумэна.

Для произнесения программной речи Черчиллю нельзя было предоставить трибуну в Конгрессе США по двум причинам. Во-первых, это было бы нарушением протокола: он уже не был премьер-министром. Вторая причина была значительно более важна. Прошло всего десять месяцев после сокрушительного поражения нацистской Германии, и западное общественное мнение в целом было настроено позитивно по отношению к Советскому Союзу. Территориальные и иные международные пре-

¹ URL: <http://historyguide.org/europe/churchill.html>

тензии Москвы первых послевоенных лет рассматривались как вполне обоснованные, а большинство американцев вообще мало интересовалось тем, что происходит в Восточном полушарии после войны. Трумэну и Черчиллю требовалось переломить это общественное мнение, и они своего добились.

Бывший премьер Великобритании прибыл во Флориду еще 14 января 1946 г. Официальной причиной визита стала рекомендация врачей в течение шести недель находиться в теплом морском климате. 21 января он дал небольшую пресс-конференцию, на которой ни слова не сказал о предстоящей речи в Фултоне. По совпадению или нет, 22 февраля в Госдепартамент поступила так называемая «длинная телеграмма» от поверенного в делах США в СССР Джорджа Кеннана с обоснованием концепции «сдерживания» Москвы¹. 4 марта Черчилль прибыл в Вашингтон, откуда в сопровождении Президента США сразу же отправился в Фултон. Думаю, что именно в эти дни произошел окончательный антисоветский сговор между лидерами «свободного мира»: пассажи о «железном занавесе», равно как и о будущей «единой Европе», Черчилль вставил в свою речь уже в трумэновском спецпоезде.

Что произошло дальше, хорошо известно. Через год после Фултона — 12 марта 1947 г. — президент Трумэн выступил перед Конгрессом США и изложил свое видение новой американской внешней политики. Так называемая «доктрина Трумэна» включала в себя тезис о лидерстве США во всем мире, «сдерживание» Советского Союза и помощь «всем свободным людям» Земли². Антисоветская истерия в Вашингтоне непосредственно касалась самих американских граждан. Через девять дней после выступления в Конгрессе Трумэн подписал печально знаменитый Исполнительный указ No. 9835, также известный как «указ о лояльности». Указ обязывал Министерство юстиции составить «список подрывных организаций» (AGLOSO) внутри США³.

Как пишет в своей книге 2008 г. «Американский черный список» (American Blacklist)⁴ профессор политологии из Мичигана Роберт Джастин Гольдштейн: «Несмотря на то, что AGLOSO был предназначен для проверки федеральных госслужащих, с момента опубликования список быстро был взят на вооружение самыми различными общественными и частными организациями, а также местными властями, Министерством обороны, предприятиями ВПК, школами, университетами, гостиницами, Министерством финансов и Госдепартаментом и служил основанием для увольнения, отказа в найме, а также других форм дискриминации».

Маховик «холодной войны» был окончательно запущен.

* * *

Начавшаяся на наших глазах несколько лет назад «холодная война 2.0» имеет много общего с первой. В первую очередь это касается экономических санкций против

¹ URL: <https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>

² URL: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=81>

³ URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=75524>

⁴ <https://kansaspess.ku.edu/978-0-7006-1604-6.html>

России. Во-вторых, юридического обеспечения «холодной войны 2.0» в американском законодательстве. Этому нам надо учиться у заокеанских «партнеров» и отвечать соответственно.

Напомню, как это было, и обозначу основные этапы.

С началом «холодной войны» США стали применять особый вид экономических санкций против СССР и стран социалистического блока. Они были направлены на перекрытие доступа к передовым технологиям и высокотехнологичной продукции.

В марте 1948 г. Министерство торговли США ограничило экспорт стратегических материалов, оборудования и вооружений в СССР и соцстраны Восточной Европы. В 1949 г. эти ограничения были закреплены в Законе об экспортном контроле (Export Control Act).

Для реализации ограничительных мер в 1949 г. по инициативе США был создан Координационный комитет по экспортному контролю (COCOM), который осуществлял надзор за поставкой товаров и технологий западных государств СССР и его союзникам. Кроме США, в COCOM входили еще 16 стран: Канада, Австралия, Япония и 13 стран Европы.

Комитет разработал стратегию «контролируемого технологического отставания», согласно которой техника и технологии могли продаваться в социалистические страны не раньше чем через четыре года после их серийного выпуска.

В 1951 г. США ужесточили экономические ограничения для экспорта в социалистические государства в связи с войной в Корее (1950–1953 гг.).

В том же году Соединенные Штаты расторгли соглашение с СССР о торговле 1937 г. периода Франклина Рузвельта, лишив СССР «режима наибольшего благоприятствования». За четыре года — с 1946 по 1952 гг. — объем советско-американской торговли сократился в 19 (!) раз: с 303,9 млн рублей до 16,2 млн.

Борьба с «Soviet Russia» велась не только в сфере торговли и экономики. Каждый год в третью неделю июля в США отмечается так называемая «неделя порабощенных народов» (Captive Nations Week). Впервые проведенная в 1953 г., в 1959 г., с принятием резолюции Конгресса США, «неделя порабощенных народов» приобрела официальный статус. 17 июля 1959 г. президент Дуайт Эйзенхауэр придал ей силу закона (Public Law 86–90)¹.

Согласно закону, «начиная с 1918 года, империалистическая и агрессивная политика русского [именно русского! — А.Д.] коммунизма привела к созданию обширной империи, которая представляет собою зловещую угрозу безопасности Соединенных Штатов и всех свободных народов мира». От «агрессии коммунистической России» [именно России! — А.Д.] национальной независимости лишились не только многие европейские государства, но и Тибет, Северный Вьетнам, континентальный Китай и еще многие страны Евразии, включая вымышленные республики «Идель-Урал», «Казакция» и «Белая Рутения».

¹ URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-73/pdf/STATUTE-73-Pg212.pdf>

Более чем любопытна следующая деталь: автор резолюции Конгресса США о «порабощенных народах» украинский националист Лев Добрянский заимствовал сами названия несуществующих «Идель-Урал» и «Казакия» у гитлеровских теоретиков. Такие наименования были придуманы составителями военного плана «Ост» для обозначения территорий Урала и Северного Кавказа.

С 1955 по 1965 г. СССР нарастил экспорт нефтепродуктов в Европу в десять раз. В 1959 г. в Праге руководители стран — членов Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) подписали соглашение о строительстве нефтепровода «Дружба», который должен был связать СССР и соцстраны Восточной Европы. США расценили такое соглашение как «военную угрозу». Для противодействия строительству нефтепровода администрация Кеннеди в ноябре 1962 г. организовала давление на своих союзников по НАТО через структуру Комитета экономических советников альянса для введения эмбарго на поставку в СССР труб большого диаметра, которое было одобрено Североатлантическим советом НАТО.

В 1974 г. под воздействием влиятельного еврейского и израильского лобби в США была принята поправка к закону «О торговле», более известная как поправка Джексона–Вэника (The Jackson–Vanik Amendment)¹.

Поправкой запрещалось предоставлять режим наибольшего благоприятствования в торговле, государственные кредиты и кредитные гарантии странам, которые нарушают или серьезно ограничивают права своих граждан на эмиграцию, а также другие права человека.

Условия, содержащиеся в поправке, были справедливо охарактеризованы правительством СССР как вмешательство во внутренние дела страны и отвергнуты, в результате чего СССР было отказано в режиме наибольшего благоприятствования. Советский экспорт в США облагался пошлинами, в десять раз превышающими обычные.

В январе 1980 года в ответ на ввод советских войск в Афганистан Президент США Джимми Картер — один из самых провальных президентов в истории страны, в уши которого дул советник по национальной безопасности и большой «друг» России Збышек Бжезинский, — объявил о расторжении контракта на поставку в СССР в 1980 г. 17 млн тонн зерна. Кроме того, был объявлен бойкот московской Олимпиады и прекращена выдача лицензий на продажу высоких технологий СССР, ограничен экспорт американских товаров, заморожены все совместные культурные и экономические мероприятия, а советским судам было запрещено заниматься рыбным промыслом в водах США.

Картер пообещал, что предназначенное для СССР зерно будет выкуплено государством у американских фермеров по рыночным ценам, что было блефом. «Зерновое эмбарго» не достигло своей цели. СССР приобрел зерно в других странах: Аргентине, Канаде, Испании, Австралии, которые не поддерживали позицию США. На компенсацию фермерам правительство США потратило порядка 2 млрд долларов, после чего Картер с треском проиграл выборы. В апреле 1981 г. новый Президент США Рональд Рейган объявил об отмене эмбарго.

¹ URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf>

В годы президентства Рейгана отношения между США и СССР еще больше обострились. 29 декабря 1981 г. он ввел запрет на поставку американскими компаниями в СССР электронного и нефтегазового оборудования, что должно было воспрепятствовать строительству советского экспортного газопровода Уренгой–Помары–Ужгород, в котором участвовали европейские компании и банки. США рассматривали этот проект как угрозу своей национальной безопасности, так как он вел к энергетической зависимости западноевропейских государств от СССР.

В июне 1982 г. власти США ужесточили эмбарго, распространив запрет не только на продукцию американских фирм, но и на оборудование, производимое их филиалами за рубежом и иностранными компаниями по американским лицензиям. Это решение привело к конфликту между США и их западноевропейскими союзниками. В июле–августе 1982 г. западногерманское, французское, британское и итальянское правительства поддержали своих производителей, объявив американские санкции незаконными. После того как европейские компании поставили в августе 1982 г. нефтегазовое оборудование в СССР, США ввели специальные санкции и против них!

Не помогло! Несмотря на санкции, строительство газопровода Уренгой–Помары–Ужгород завершилось в 1984 г., хотя вместо двух запланированных линий газопровода была проложена только одна, построенная из советских материалов и оборудования. Нам есть чему учиться!

* * *

Вернемся в наши дни. То, что России объявлена новая «холодная война», не видит только слепой. Поскольку в США главные решения оформляются юридически, интересно, когда именно нам была объявлена «холодная война 2.0». Что с этим делать и как отвечать?

Думаю, что формально войну России объявил Президент США Барак Обама на 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 24 сентября 2014 г.

Уже в третьем полном абзаце своей речи Обама обозначил три основные мировые угрозы:

- 1) вирус Эболы;
- 2) «агрессия России в Европе», которая «напоминает о днях, когда большие нации угрожали малым, преследуя собственные территориальные амбиции»;
- 3) террористы в Сирии и Ираке¹.

Атаку на Россию Президент США Барак Обама продолжил в своем выступлении на 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 20 сентября 2016 г. Назвав Америку «силой добра» (a force for good), которая «защищает слабых» (we've acted to protect the vulnerable) и «отстаивает права человека», Обама тут же обрушился на нашу страну, заявив: «В мире, оставившем позади эпоху империй, мы видим, как Россия силой

¹ См. полный текст выступления Барака Обамы: https://www.washingtonpost.com/politics/full-text-of-president-obamas-2014-address-to-the-united-nations-general-assembly/2014/09/24/88889e46-43f4-11e4-b437-1a7368204804_story.html

пытается восстановить утраченную славу». «Если Россия будет и дальше вмешиваться в дела своих соседей, — продолжил Президент США — это может создать ей популярность дома, может какое-то время подпитывать националистический азарт»¹.

Приход к власти нового Президента Дональда Трампа еще больше обострил ситуацию из-за мифического вмешательства «российских хакеров» во внутренние дела и избирательный процесс в США.

Как первая «холодная война», так и ее новая версия оформлена юридически. России «холодная война 2.0» не нужна, но нам надо учиться у наших трансатлантических «партнеров» тому, как юридически грамотно, тщательно и последовательно оформлять документы, направленные на защиту наших национальных интересов.

Ставшая пережитком 1970-х гг., поправка Джексона–Вэника была отменена в отношении России в конце 2012 г., но — здесь мы видим очевидный мостик между антироссийским законодательством США, юридически оформившим первую и новую «холодную войну»! — в обмен на принятие так называемого «акта Магнитского» (Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act) и содержащихся в нем лукавых санкций в отношении лиц, ответственных, с точки зрения «вашингтонского обкома», за «нарушение прав человека и принципа верховенства права».

Кстати, в США до сих пор продолжает действовать Фонд Генри М. Джексона, основанный тем самым сенатором Джексоном, ставшим инициатором принятия известной поправки. «Миссией» фонда является «поддержка тех сил в российском обществе, которые борются против этнической и религиозной нетерпимости и национального экстремизма». Фондом предоставляются гранты для «обучения российского населения лучшему пониманию советского периода и его репрессий». Как говорится, Джексон умер, но дело его живет. Явный анахронизм первой холодной войны, Фонд Генри М. Джексона вновь востребован в «холодной войне 2.0».

«Акт Магнитского» (Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012)² не был первым американским законом новой холодной войны. Начало было положено законом «О демократии в России» (Russian Democracy Act of 2002, H.R. 2121) 2002 г. Я много писал о нем³. Ограничусь только тем, что скажу:

— в законе с удовлетворением констатируется, что в 1992–2002 гг. правительство США оказало содействие в образовании и финансовой поддержке 65 тыс. общественных «неправительственных» групп и объединений в России и «тысяч независимых местных СМИ, несмотря на противодействие со стороны Правительства» (ст. 2 (а)(3) (А)). Иными словами, Соединенные Штаты и деньги американского правительства стояли за каждым седьмым из 445 тыс. НПО, которые были зарегистрированы в России в 2001 г., когда разрабатывался этот законопроект. На каждые 2 100 человек россий-

¹ См. полный текст выступления Барака Обамы: <http://inosmi.ru/politic/20160922/237901841.html>; <http://time.com/4501910/president-obama-united-nations-speech-transcript/>

² URL: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/4405>

³ См., например: Домрин А. Все по закону: как США воюют с Россией // Изборский клуб. 2014. № 7 (19). С. 86–94. URL: http://www.dynacon.ru/arh/07_Blok14.pdf

ского населения приходилось по одной «общественной» организации, созданной и финансируемой Вашингтоном;

— объявляя «успех демократии в России» предметом «национальной безопасности» США (ст. 2 (а)(6), 3 (а)(1)), закон заявляет о необходимости «правительству США выработать долговременную и гибкую стратегию, направленную на усиление российским обществом поддержки демократии и рыночной экономики» (ст. 2 (а)(6));

— закон «О демократии в России» поручает правительству США «продолжить и усилить помощь демократическим силам в России» (ст. 3 (а)(2)). Нетрудно прогнозировать, что в реальной жизни данное законодательное поручение в основном свелось к продолжению подпитки Вашингтоном прозападных политиков, «агентов перемен», либеральной столичной интеллигенции, вечной отечественной диссиды. На реализацию поставленных целей Конгресс обязался ежегодно выделять 50 млн долларов (ст. 6).

Понадобились долгие десять лет для изгнания из России американского Агентства международного развития (US AID), по линии которого осуществлялось финансирование «агентов перемен» в рамках закона «О демократии в России». «Вашингтонскому обкому» срочно потребовалось законодательное обеспечение антироссийской политики на новом этапе, и оно последовало.

* * *

В декабре 2012 г., когда в Москве закрыли представительство US AID, в Америке был принят так называемый «акт Магнитского», инициированный Уильямом Браудером, отменяющий поправку Джексона–Вэника и вводящий персональные санкции в отношении лиц, ответственных, по мнению Конгресса США, за «нарушение прав человека и принципа верховенства права» в России.

Предыстория закона такова. 24 ноября 2008 г. по обвинению в помощи главе фонда «Hermitage Capital Management» Уильяму Браудеру в уклонении от уплаты налогов был арестован аудитор фонда (часто ошибочно называемый юристом) Сергей Магнитский. Спустя 11 месяцев предварительного заключения Магнитский скончался в больнице Следственного изолятора № 1 г. Москвы, что было использовано Браудером для раскручивания антирусской истерии в США и Европе.

В апреле 2010 г. старший сенатор от штата Мэриленд, демократ, член сенатского Комитета по иностранным делам Бенджамин Луис Кардин (внук русских евреев Кардонских) обратился к тогдашнему государственному секретарю Хиллари Клинтон с требованием закрыть возможность въезда в США для 60 российских чиновников, причастных, по его мнению к коррупции и смерти Магнитского (так называемый «список Кардина»). В мае того же года семья Магнитского получила официальные соболезнования от Президента Барака Обамы. В сентябре 2010 г. Конгресс США проголосовал за инициативу Кардина.

16 декабря того же года Европейский парламент также проголосовал за резолюцию, призывающую запретить въезд в страны Европейского Союза 61 российскому должностному лицу, имеющему отношение к «делу Магнитского». Резолюция не имела

обязательной силы, но рекомендовала правительствам стран ЕС изучить возможность визовых и финансовых санкций против лиц, попавших в «список Кардина». Помимо запрета на въезд Европарламент предлагал правоохранительным органам стран ЕС заморозить активы причастных к «делу Магнитского» российских должностных лиц на своей территории.

В апреле 2014 г. Европарламент принял очередную резолюцию: запрет на въезд в страны ЕС и замораживание европейских активов (если таковые обнаружатся) 32 (!) лиц, которые, по мнению «евродепутатов», несут «непосредственную» ответственность за смерть Магнитского.

Интересно рассмотреть, как проходило принятие «акта Магнитского» в США.

7 июня 2012 г. Комитет по иностранным делам Палаты представителей Конгресса США единогласно одобрил проект закона. По просьбе Белого дома американский законопроект был подготовлен не в виде поименного списка, а в виде механизма, с помощью которого правительство США может вносить любых иных граждан России в «черный список». Более того, часть «черного списка» может остаться неопубликованной, так как, согласно закону, госсекретарь США имеет право не раскрывать «отдельных» фигурантов списка «в интересах национальной безопасности США».

В процессе обсуждения законопроекта американский сенатор-демократ от штата Монтана, находившийся в этой должности с 1978 по 2014 гг. — 36 лет! — Мэкс Бокас выступил перед Сенатом с призывом заодно с принятием нового закона отказаться от устаревшей поправки Джексона-Вэника, которая перестала быть актуальной в нынешних рыночных условиях, и принять меры для достижения односторонней (!) выгоды в торгово-экономических отношениях с Россией.

Бокас был предельно откровенен!

Прочитую его выступление в сенатском Комитете по финансам 15 марта 2012 г.: «Чтобы позволить американским предприятиям, работникам, фермерам и владельцам ранчо воспользоваться возможностью вступления России в ВТО, Конгресс должен действовать. Мы должны установить [с Российской Федерацией] «постоянные нормальные торговые отношения» (Permanent Normal Trade Relations, PNTR), чтобы наши экспортеры могли получить доступ к растущему российскому рынку. Российское PNTR является односторонним соглашением, которое приносит пользу американским рабочим и предприятиям и не требует от них ничего давать взамен. В отличие от соглашения о свободной торговле (a free trade agreement), Соединенные Штаты не будут дальше открывать свой рынок для России. Мы не будем понижать какие-либо наши тарифы или делать какие-либо другие изменения в наших торговых законах. С другой стороны, Россия снизит свои тарифы и откроет свой рынок для экспорта США. Поставщики услуг в США получают доступ к российским телекоммуникационным, банковским и другим ключевым рынкам. Производители мяса в США обеспечат более широкий доступ к российскому рынку, в том числе щедрую квоту говядины США, равную 60 000 метрических тонн... Когда в прошлом месяце я ездил в Россию, я встретился с российскими и американскими бизнес-

лидерами... Я также встретился с активистами, работающими над улучшением демократии, прав человека и коррупции в их стране, и я встретился с лидерами еврейской общины... [Ну, как же без одобрения «лидеров еврейской общины» в России и США? — А.Д.] Послание всех этих активистов было ясным: США должны отменить [поправку] Джексона–Вэника и установить с Россией PNTR... Отмена [поправки] Джексона–Вэника ослабляет способность сторонников жесткой линии в России сплотить антиамериканские силы»¹.

Интересно, читали ли это выступление сенатора Бокаса в Правительстве России?

После всего сказанного не удивительно, что проект «акта Магнитского» был дружно поддержан в Конгрессе США: 16 ноября 2012 г. Палатой представителей и 6 декабря Сенатом (92 голоса «за» и 4 «против»). 14 декабря закон был подписан Президентом и вступил в силу.

1 мая 2014 г. Сенат США приступил к рассмотрению проекта закона «О предотвращении агрессии со стороны России» (S. 2277; Russian Aggression Prevention Act of 2014)². Инициаторами («спонсорами») законопроекта выступили 22 сенатора-республиканца, включая большого «друга» России Джона Маккейна из Аризоны, к которым через пять дней присоединились еще четыре члена верхней палаты Конгресса. Задачей билля является «предотвращение дальнейшей российской агрессии в отношении Украины и других суверенных государств Европы и Евразии и достижение иных целей».

Помимо предсказуемых положений законопроекта, направленных на «активизирование (reinvigorating) НАТО», военную помощь Украине (обратим внимание на то, что в Вашингтоне запланировали передачу Киеву нового противотанкового вооружения и новых зенитно-ракетных комплексов еще за два с половиной месяца до трагедии с малазийским «Боингом» в небе над Донецком (статья 301)) и введение санкций против России, включая «ограничение доступа РФ к нефтяным и газовым технологиям США», билль S. 2277 содержит статью 206 под названием «Поддержка российской демократии и гражданского общества». Для достижения целей, поставленных в статье 206 законопроекта, и поддержки «активистов гражданского общества» (civil society activists) американские сенаторы готовы выделить в 2015–2017 гг. 30 млн долларов. Для реализации аналогичных задач в других республиках бывшего СССР — «непосредственно или через неправительственные организации» (directly or through nongovernmental organizations) — статья 308 предусматривает выделение еще 75 млн долларов в 2015–2017 гг.

Наибольший интерес представляет фактически откровенное признание авторов билля, что «гражданское общество» понимается на Капитолийском холме как исклю-

¹ Baucus Says Jackson-Vanik Repeal, Russia PNTR Will Boost Exports, Create U. S. Jobs. 15.03.2012. URL: <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/baucus-says-jackson-vanik-repeal-russia-pntr-will-boost-exports-create-us-jobs>

² URL: <https://www.congress.gov/113/bills/s/2277/BILLS-113s2277is.pdf>

чительно антигосударственный, антироссийский феномен, как синоним исключительно «Болотной площади» или «евромайдана».

Под прикрытием разговоров о необходимости содействия «гражданскому обществу» в России и других постсоветских республиках США осуществляют финансирование т. н. «неправительственных» организаций (НПО) и «агентов перемен», как с предельной откровенностью называют наследников «позднесоветской либеральной диссидентуры» (термин Александра Дугина) сами заокеанские спонсоры «смены режима» (*regime change*), тем самым грубейшим образом вмешиваясь во внутренние дела наших государств. Россия, а вместе с ней и наши соседи подвергаются скрытой иностранной интервенции, очередному революционному накату — теперь под модным слоганом «гражданского общества» и так называемых «некоммерческих организаций» (НКО).

29 января 2018 г. Министерство финансов США опубликовало «черный список» физических и юридических лиц, которых официальный Вашингтон считает «опорой российского режима». Люди и организации, попавшие в этот список, могут стать мишенью новых санкций в соответствии с законом, подписанным Президентом США в августе 2017 г. Невозможно было не заметить связь между обнародованием «кремлевского доклада» (*Kremlin Report*) и выборами Президента России 18 марта 2018 г.

«Кремлевский доклад» был представлен Минфином, как того требовал закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*), подписанный Дональдом Трампом 2 августа 2017 г. (*Public Law 115–44*)¹. В «противники» (*adversaries*) Америки были включены Россия, Иран и Северная Корея, но в фокусе этого законодательного акта находится именно Россия. Есть основания подозревать, что сам Трамп не хотел вводить новые санкции против России из-за мифического российского вмешательства в президентские выборы в США 2016 г. Однако в условиях американской конституционной системы «сдержек и противовесов» (*checks and balances*) и русофобского консенсуса в «вашингтонском обкоме» ничто не помешало бы Конгрессу преодолеть президентское вето, и Трамп был вынужден подписать этот закон.

Более того, закон CAATSA специально запретил Президенту США отменять санкции без согласия Конгресса. Закон CAATSA обязал Министерство финансов США представить Конгрессу доклад о высокопоставленных российских чиновниках и бизнесменах. В CAATSA детально прописано, что должен включать в себя доклад Минфина. В частности, одним из обязательных элементов является информация об отношениях лиц и организаций, о которых там пойдет речь, с Президентом России Владимиром Путиным. Надо также указать возможную связь фигурантов с силовыми структурами — ФСБ, СВР, Генштабом Вооруженных Сил, Минобороны. Среди прочих компрометирующих факторов — вложение капиталов в экспортные нефте- и газопроводы России, помощь Правительству Сирии в приобретении вооружений, участие в подрыве кибербезопасности США (организация или выполнение хакерских операций),

¹ URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>

содействие приватизации государственных активов в пользу госчиновников или их подставных лиц, причастность к нарушениям прав человека в России.

Составителям доклада вменялось в обязанность рассказать о причастности упоминаемых лиц к коррупции, об их источниках доходов, имущественных активах, а также об активах их ближайших родственников.

Однако доклад Минфина не стал единственным в своем роде. Так, по инициативе все того же старшего демократа в сенатском Комитете по иностранным делам Кардина был подготовлен 200-страничный доклад «Путинская асимметричная атака на демократию в России и Европе: последствия для национальной безопасности США». В этом документе Россию обвиняют в попытках подорвать демократические институты западного мира, а Трампа — в неспособности противостоять этой угрозе.

В докладе Кардина содержится рекомендация: более агрессивно использовать финансовые санкции против России. Этот тезис, как утверждает Associated Press, вызвал интерес законодателей-республиканцев. В Конгрессе начал формироваться межпартийный консенсус в отношении более жестких антироссийских мер финансового характера.

России надо ждать серьезных последствий. Ясно, что Трампу едва ли удастся остановить волну антироссийских мер: не только его политические противники, но и его союзники в Конгрессе и его назначенцы в правительстве склонны наказать Россию за предполагаемое вмешательство в прошлом и предотвратить, опять же предполагаемое, вмешательство в будущем.

16 января 2018 г. сенаторы Крис Ван Холлен (демократ от штата Мэриленд) и Марко Рубио (республиканец от Флориды и оппонент Трампа в ходе «праймериз» 2016-го) внесли законопроект под названием «Защита выборов от угроз путем проведения красной черты» (S. 2313)¹. Отвечая на вопрос, что следует понимать под «вмешательством», Ван Холлен обозначил три его признака: хакерские взломы избирательных систем американских штатов, платная реклама в американских СМИ с целью повлиять на американских избирателей, а также вбрасывание в социальные сети (Фейсбук, Твиттер и др.) дезинформации, имеющей целью повлиять на исход выборов в США.

26 апреля 2018 г. сенатор-демократ от штата Иллинойс Ричард (Дик) Дурбин (сын эмигрантки из Литвы Анны Куткин) инициировал аналогичный законопроект под названием «Защита выборов от троллей из враждебных режимов» (S. 2785)². Сокращенное название обоих законопроектов — DETER — переводится как «сдерживать».

Если эти билли станут законами, то директор национальной разведки США (начальник над 16 спецслужбами) должен будет в течение 30 дней после выборов информировать Конгресс о любом иностранном вмешательстве, имевшем место. А если вмешательство будет исходить от России, правительство будет обязано вве-

¹ https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/1467ea7c-ca91-45a6-be41-f5043d4bce88/BCFC8F63C1D8049CF5593DEB32703C2C.hen18060revised.pdf

² <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2785/text>

сти новые санкции конкретно против российских банков и российской нефтяной промышленности.

«Билль предусматривает автоматический ввод в действие очень суровых экономических санкций, — говорит сенатор Ван Холлен. — Он не оставляет администрации права принимать какие-либо решения в отношении этих санкций».

Понятно, что именно эти две сферы — банковский сектор и нефтепром — представляют собой главные точки, по которым Вашингтон может нанести самый болезненный удар. Нефть — главный источник бюджетных поступлений в России. Ограничения поставок западного оборудования для нефтяной промышленности России — это снижение объемов ее нефтедобычи. А банковская сфера — это линия связи российской экономики с экономикой глобальной. Новые санкции могут атаковать российский государственный долг и курс рубля путем запрета на покупку американскими инвесторами новых российских гособлигаций, а также посредством бойкота старых выпусков. Закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» предусматривает такую меру.

В санкционной повестке дня Вашингтона присутствует и такая мера, как отключение России от межбанковской операционной системы SWIFT. Если это вдруг произойдет, последствия почувствуют все граждане России, пользующиеся банковскими картами. Отключение от SWIFT — это не только неудобства для держателей кредитных и дебетовых карт. Под ударом окажутся экспортно-импортные контракты, подорожают и станут более трудными любые денежные перечисления — тут уже будет страдать не только кредитно-банковский сектор, но и реальная экономика.

* * *

Подведем некоторый итог. России нужно учиться у США оформлять свою внешнюю политику — в том числе в отношении США и их сателлитов — именно законодательно, продуманно, на перспективу, активно, а не судорожно, реактивно, как сейчас, ссылаясь на какие-то смехотворные решения Роспотребнадзора по ограничению поставок польских яблок молдавского вина и т. п.

Санкционное законодательство США — в первую очередь, закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA; PL 115–44) — дает четкое представление о параметрах и направлениях американской политики санкций в 2018 г. и на обозримую перспективу. Закон CAATSA предполагает конкретные виды отчетности органов исполнительной власти о ходе и направлениях реализации санкционной деятельности против России. Это позволяло спрогнозировать события, которые произойдут в 2018 г. и которые во многом будут отражать суть санкционного давления на Россию.

Необходимо понимать, что дух и буква PL 115–44 законодательно определяют Россию как противника США, которому необходимо активно противодействовать и в отношении которого требуется оказывать всеобъемлющее давление. По своей сути PL 115–44 задает рамки американской политики в отношении России, в значительной степени исключая возможности для партнерства и конструктивного

взаимодействия. В России не должно быть иллюзий по поводу возможностей развернуть негативные тенденции в ближайшем будущем. Нам также следует избегать недооценки механизмов давления на Россию. Они требуют тщательного анализа и мониторинга.

Итак, кроме уже опубликованного доклада Минфина, в 2018–2019 гг. органы исполнительной власти США обязаны представить Конгрессу еще несколько отчетных документов. Их можно разделить на несколько групп.

Первая группа — это доклады, ключевую роль в подготовке которых будет играть Министерство финансов. Американский Минфин является ключевым инструментом реализации санкционной политики, работающим в тесной координации с ЦРУ, госдепартаментом и другими ведомствами, чья информация может существенно расширять возможности финансовой разведки.

Следующая группа объединяется разделом PL 115–04 «О противодействии российскому влиянию в Европе и в Евразии». Закон CAATSA обязывает правительство США взять на себя роль «защитника» суверенитета и безопасности всех стран Евразии, которые являются или могут являться «жертвами» российского влияния. В отношении данной группы ключевым ведомством выступает Государственный департамент США. Кроме того, реализация политики на данном направлении предполагает широкое применение «мягкой силы» с опорой на некоммерческие организации в США и странах Евразии (список некоторых из них прямо перечисляется в законе). На следующий год под эти задачи выделяется 250 млн долларов — весьма значительная сумма с учетом того, что она идет во многом на идеологическую и образовательную работу и не требует вложений в инфраструктуру.

PL 115–04 обязывает госдепартамент отчитываться каждый год о проделанной работе по данному направлению, эффективности затраченных средств, достигнутых результатах. Отдельный отчет подается о взаимодействии с зарубежными организациями и их вкладе. Иными словами, американцы ожидают, что их затраты должны быть также усилены затратами на аналогичную деятельность со стороны их союзников в странах ЕС и других государствах. Появление отчета ожидается в апреле сего года.

Следующие два отчета также должны подаваться ежегодно на постоянной основе Президентом США.

Первый из них — отчет о СМИ, которыми владеет и которые поддерживает Россия. Это тоже своего рода «черный список», что должно иметь как минимум репутационные последствия. Расчет здесь как на стигматизацию собственно российских СМИ, так и тех, которые получают поддержку от России в той или иной форме.

Второй — о влиянии России на выборы в Европе и Евразии. Этот отчет важен в качестве механизма интернационализации американского подхода к предполагаемому российскому «вмешательству в выборы».

Наконец, еще один отчет связан с имплементацией установки закона на обеспечение «энергетической безопасности» Европы, понимаемой как независимость от российских поставок или любых связей с Россией. Такая «безопасность» предполагает

противодействие российским энергетическим проектам («Северный поток» и другие) и в целом «российской агрессии». Прямо говорится о том, что целью американской политики должно стать продвижение экспорта американских энергоносителей в Европу, в том числе для создания рабочих мест в США. В данном случае мы имеем дело с откровенным проявлением того, что на юридическом языке называется «недобросовестной конкуренцией».

В сухом остатке, закон CAATSA задает парадигму, в значительной степени определяющую американскую политику в отношении нашей страны. России необходима продуманная политика логичных, рациональных и ответственных действий — как симметричных, так и асимметричных, — которые позволят управлять конфронтацией, минимизировать ущерб и сохранять внешнеполитическую инициативу.

Раздел VI. КОНСТИТУЦИОННОЕ НАСЛЕДИЕ

***В. И. Лафитский,**
профессор Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина, член Научно-консультативного совета
и приглашенный профессор Международной антикоррупционной
академии (Лаксенбург, Австрия), член-корреспондент
Международной академии сравнительного права (Париж, Франция),
замещающий член Венецианской комиссии
Совета Европы (2013–2017 гг.), член рабочей экспертной группы
Конституционной комиссии России (1992–1993 гг.)*

Конституция РСФСР 1918 г. в развитии конституционно-правового пространства XX в.¹

1. Конституция РСФСР 1918 в формировании нового вектора конституционного развития

Основы государственного и общественного устройства большевистской России, созданного в результате Октябрьского переворота 1917 г., были установлены Конституцией РСФСР — Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, — текст которой был разработан Конституционной комиссией при участии В. И. Ленина и утвержден 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов.

Основной целью Конституции 1918 г. было закрепление власти за партией большевиков, чему в немалой степени способствовали мощная энергетика, символизм и поэтическое звучание многих конституционно-правовых норм, призванных не только оправдать, но и возвысить стихийно возникший кровавый бунт.

¹ Статья подготовлена на основе доклада автора на Конференции «Столетие Конституции РСФСР 1918 г. Влияние в странах Средиземноморья» (Сассари, Италия, 3–4 декабря 2018 г.).

Поэтому в Конституции 1918 г.¹, в ее первом разделе — «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа»² — так часто содержались призывы к «разрушению», «уничтожению», «устранению», «беспощадному подавлению» и т. д., пробуждавшие порочные инстинкты и страсти «трудящихся» масс.

Великий российский бунт разрушил не только государство. Были уничтожены его устои — экономические, политические, религиозно-нравственные. Собственно, это и позволило партии большевиков установить свою диктатуру — ничем не ограниченную власть.

В сфере экономики Конституция отменила частную собственность на землю, леса, недра и воды, «живой и мертвый инвентарь», образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия, банки, фабрики, заводы, рудники, железные дороги и прочие средства производства и транспорта (пункты «а»–«ж» ст. 3). Их собственником стало государство в лице его единственной партии — партии большевиков и формируемых ею государственных органов.

По сути, это было возрождение прежних форм крепостничества, но с одной существенной разницей: привилегия эксплуатировать человека отныне принадлежала только государству. Закрепляя ее, Конституция установила всеобщие повинности народа: трудовую (п. «е» ст. 3) и воинскую (ст. 19).

В сфере политики Конституция, как в «зазеркалье», перевернула все. Уничтожив власть эксплуататоров над трудящимися, она установила «власть трудящихся над эксплуататорами» (п. «в» ст. 3). Отстранив от управления государством имущие классы, Конституция провозгласила, что управлять им будут низы. В статье 7 этот тезис был сформулирован следующим образом: «В момент решительной борьбы пролетариата с его эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам».

И лишь в одном конституционное «зазеркалье» не допускало подмены: аббревиатура названия государства — РСФСР — сохраняла тот же порядок построения букв и в прямом, и в зеркальном отражении, что имело символическое значение, подчеркивая незыблемость власти партии большевиков.

Конституция 1918 г. не только пробуждала стихии разрушения. Она находила им оправдание, рисуя призрачные образы светлого будущего «социалистической организации общества и победы социализма во всех странах» (ст. 3) — того будущего, в котором «не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (ст. 9).

Вместе с тем нельзя не отметить существенный вклад Конституции РСФСР в развитие конституционных идей.

Одной из новелл стало широкое закрепление гарантий прав и свобод, провозглашенных в Конституции РСФСР. Как утверждали ее авторы, только наличие гарантий

¹ Конституция РСФСР 1918 г. здесь и далее цит. по: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918>.

² Принята III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г., включена в текст Конституции по настоятельному требованию В. И. Ленина.

дает основание к признанию прав действительными. Поэтому слово «действительное» звучало постоянным рефреном, вколачивая, как гвоздь, мысль о том, что только партия большевиков может дать народу подлинные права:

«13. В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести церковь отделяется от государства и школа от церкви, а свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами.

14. В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика уничтожает зависимость печати от капитала и предоставляет в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг и всяких других произведений печати и обеспечивает их свободное распространение по всей стране.

15. В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением.

16. В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации.

17. В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знаниям Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование.»

Второй конституционно-правовой новеллой Конституции 1918 г. стало признание права наций на самоопределение, вплоть до отделения (выхода) из состава государства. В частности, статья 7 допускала «в целях установления коренных начал федерации» признание права рабочих и крестьян каждой нации провести собственный национальный съезд для решения вопроса о самоопределении.

Третья конституционно-правовая новелла Конституции — создание единой, построенной на началах демократического централизма системы советов (представительных органов) как высшей власти, призванной осуществить социалистическое преобразование государства и общества.

Четвертая конституционно-правовая новелла — новые принципы внешней политики, которые требовали разрыва тайных договоров, организации «самого широкого братания с рабочими и крестьянами воюющих между собой армий и достижения во что бы то ни стало революционными методами демократического мира без аннексий и контрибуций, на основе свободного самоопределения наций» (ст. 4).

Пятая конституционно-правовая новелла — прикрытие иллюзорным фасадом демократических форм механизма тоталитарной власти партии большевиков.

Исполнив поставленные перед ней цели, Конституция 1918 г. уступила место другим, более традиционным конституционным актам — Основным законам СССР 1924, 1936 и 1977 гг. Они утратили ее яростный порыв, ее образность речи и поэтические формы, сохранив вместе с тем ее внутреннее содержание, в котором основным было удержание политической власти.

Но наследие Конституции РСФСР 1918 г. еще долго определяло развитие конституционно-правового пространства, создавая импульсы к формированию противоположных подходов: с одной стороны, к подтверждению, с другой — к опровержению ее идей, конструкций и норм.

2. Воздействие Конституции РСФСР 1918 г. на конституционное развитие России в 1920–1930 гг.

Можно выделить несколько линий воздействия Конституции РСФСР 1918 г. на развитие конституционно-правового пространства России в период между двумя мировыми войнами.

Она послужила образцом для авторов Конституции Монголии 1924 г.¹, которые скопировали ее структурную композицию и многие конституционно-правовые нормы. Текст Конституции Монголии 1924 г. включал шесть глав («Декларация прав трудящегося народа Монголии», «Конструкция верховных органов власти», «О местном самоуправлении», «Об активном и пассивном избирательном праве», «О бюджетном праве», «О государственной печати, гербе и флаге»), которые повторяли последовательность изложения и заголовки шести разделов Конституции РСФСР 1918 г.

Многие конституционные нормы текстуально совпадали либо были близки по содержанию. Как и Конституция РСФСР, Конституция Монголии объявляла, что «вся власть принадлежит трудящемуся народу» (ст. 1); что ее основной задачей является «уничтожение остатков феодально-теократического строя» (ст. 2); что «вся земля и ее недра, леса, воды, их богатства в пределах территории Монгольской Народной Республики... являются общенародным достоянием, частная собственность на них не допускается, и они находятся всецело в распоряжении трудящегося народа» (п. «а» ст. 3); что государство «сосредоточивает» единую хозяйственную политику страны и вводит государственную монополию внешней торговли с целью «раскрепощения народных масс и утверждения народной власти» (п. «г» ст. 3).

Как и Конституция РСФСР, Конституция Монголии утверждала, что она обеспечивает «действительную» свободу выражения мнений (п. «ж» ст. 3), «действительную» свободу проведения собраний, митингов и шествий (п. «з» ст. 3), «действительный» доступ к знаниям (п. «к» ст. 3).

¹ Цит. по: Конституция Монгольской Народной Республики. Известия Улан-Батор-Хото от 10 декабря 1924 г.

В целом копировалась и модель организации политической власти. В соответствии со статьей 4 Конституции Монголии верховная власть принадлежала Великому Народному Хуралу; в период между его сессиями — Малому Хуралу, а между сессиями Малого Хурала — совместно его Президиуму и Правительству.

По Конституции РСФСР 1918 г. верховная власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, а в период между съездами — Всероссийскому центральному исполнительному комитету (ст. 12), который формировал состав правительства — Совета народных комиссаров — и контролировал его деятельность (ст. 35).

В каждой из стран строилась своя вертикаль представительных органов как основной структуры государственной власти: в России — советов (ст. 1 Конституции РСФСР); в Монголии — хуралов (статьи 1, 30, 34 Конституции Монголии).

Но, в отличие от Конституции РСФСР, Конституция Монголии не содержала мес-сианских идей «победы социализма во всех странах» и призывов к уничтожению эксплуататорских классов (допускались лишь ограничения прав отдельных лиц или групп лиц, если они использовались в ущерб интересам Республики).

В других государствах такого копирования текста Конституции РСФСР 1918 г. не было. Но достаточно широко заимствовались ее отдельные конституционно-правовые конструкции.

Так, следуя примеру Конституции РСФСР, Основной закон Турции 1924 г.¹ провозглашал, что «верховная власть без каких-либо ограничений и условий принадлежит народу» (ст. 3); что Великое национальное собрание — парламент Турции — является «единственным и подлинным представителем народа и осуществляет верховную власть от его имени» (ст. 4); что «законодательная власть и власть исполнительная воплощены и сосредоточены в Великом национальном собрании» (ст. 5); что оно само осуществляет законодательную власть, а исполнительную власть через избираемого им Президента Республики и Совет министров, формируемый Президентом Республики, и что оно может во всякое время контролировать и смещать правительство (статьи 6–7).

Конституционная модель подневольного труда, установленная Конституцией РСФСР 1918 г., была заимствована Законом нацистской Германии «О всеобщей трудовой повинности» 1938 г., согласно которому государство само решало, где и как должен работать каждый трудоспособный немец².

Большевистскую Россию и нацистскую Германию объединяло и создание механизмов тоталитарного строя, чему в немалой степени способствовало использование сходных лингвистических приемов оформления текстов конституционных и законодательных актов, которые усиливали энергетическое воздействие их норм на индивидуальное и коллективное (общественное) сознание.

Требования обязательности труда и концентрации производительных сил воплощались в законодательстве ряда других государств, в том числе в Хартии труда

¹ Основной закон Турции 1924 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 3. Москва–Ленинград, 1936. С. 10–22.

² Подробнее см.: Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. М., 1983. С. 464.

Италии 1927 г.¹, провозгласившей, что труд во всех его формах — интеллектуальных, технических и физических — является «социальным долгом» и что «все производство представляет единое целое с национальной точки зрения и имеет целью обеспечить благосостояние производителей и развитие мощи нации» (ст. 2).

3. Конституционно-правовое отторжение идей, конструкций и норм Конституции РСФСР 1918 г.

«Социалистическая» модель Конституции РСФСР 1918 г. не была воспринята большей частью основных законов той эпохи.

Первой ее отвергла Веймарская Конституция Германии 1919 г.², которая оставила более заметный след в развитии конституционно-правового пространства, чем Конституция РСФСР 1918 г.

В противовес «социалистической» модели Веймарская Конституция, в частности, провозгласила, что строй хозяйственной жизни должен соответствовать началам справедливости и цели обеспечения для всех достойного человека существования (ст. 151); что собственность обязывает и что пользование ею должно быть в то же время служением общему благу (ст. 153); что распределение земли и пользование ею находятся под контролем государства в целях предупреждения злоупотреблений и предоставления каждому немцу здорового жилища, а всем немецким семьям, прежде всего — многодетным, домашнего очага и хозяйства, которые соответствуют их потребностям (ст. 155); что каждый немец нравственно обязан, без ущерба для своей личной свободы, применять свои умственные и физические способности так, как того требует благо общества (ст. 163).

При этом подчеркивалась роль среднего класса как одной из самых надежных опор общественного и государственного устройства и выдвигалось требование, чтобы «самостоятельный средний класс» в сельском хозяйстве, ремеслах и в торговле поощрялся соответствующими законодательными и административными мерами и был защищен от экономических тягот и произвола (ст. 164).

Этой цели служили многие нормы Конституции, в том числе об ограничениях свободы договоров на основе законов, о запрете ростовщичества, о признании недействительными сделок, противоречащих добрым нравам (ст. 152).

Столь же полноценно регулировались вопросы социальной политики, направленной на защиту традиционных семейных ценностей и поддержку малообеспеченных либо беззащитных граждан.

В частности, Конституция утверждала, что брак «как основа семейной жизни, сохранения и умножения нации» находится под особой защитой, что он основан

¹ Цит. по: Конституции буржуазных стран. Том I. Москва — Ленинград, 1935. С. 83–115.

² Die Verfassung des Deutschen Reiches («Weimarer Reichsverfassung») 11 August 1919 (Reichsgesetzblatt 1919, S. 1383). <http://www.uni-wuerzburg.de/rechtsphilosophie/hdoc/wrv1919.html>; Конституции буржуазных стран. Том I (1935). С. 83–115; Constitutions that Made History. Op. cit. P. 359–387.

на равноправии обоих полов, что сохранение чистоты и здоровья семьи, ее социальная защита составляют задачу и государства, и местных общин и что многодетные семьи имеют право на социальную помощь, а материнство — право на охрану и покровительство государства (ст. 119).

Особо отмечалась необходимость воспитания подрастающего поколения «физически, духовно и социально здоровым» как верховный долг и естественное право родителей, осуществление которых подлежит контролю со стороны общества (ст. 120).

Особое значение придавалось статье 161, которая требовала, в целях охраны здоровья и трудоспособности, защиты материнства, предупреждения экономических тягот, сопряженных со старостью, недугами и различными жизненными невзгодами, создания разветвленной системы страхования при активном участии лиц, которые будут пользоваться ее защитой.

Такие нормы резко контрастировали с положениями Конституции РСФСР 1918 г., призывавшими к искоренению «паразитических слоев общества» и введению всеобщей трудовой повинности (п. «е» ст. 3), как средствам реализации конституционной обязанности каждого гражданина трудиться и конституционного требования «Не трудящийся, да не ест!» (ст. 18).

Иное звучание придавалось и многим другим конституционным ценностям. Так, Веймарская Конституция отвергала провозглашенные Конституцией РСФСР призывы к созданию федеративного «свободного союза свободных наций» (ст. 2) и предоставлению им свободы самоопределения (статьи 6 и 8), провозглашая иные принципы национальной политики:

«Иноязычные части населения Империи, — утверждала она, — не должны ограничиваться посредством законодательных и административных мер в их свободном национальном развитии; в частности не подлежит ограничению употребление их родного языка в преподавании, внутреннем управлении и отправлении правосудия.»

Конституционные ценности «социализма» отвергала и Конституция Эстонии 1920 г.¹, призванная, как утверждал Манифест независимости от 24 февраля 1919 г., остановить «разрушительный хаос», который угрожал «погрести под собой все народы, проживающие в границах прежней Российской империи», и построить свой дом, «в котором будет царить порядок и справедливость»².

Эту цель авторы Конституции Эстонии пытались воплотить, следуя в основном образцам западноевропейского конституционализма — основных законов Германии 1919 г., Швейцарии 1874 г. и конституционных законов Франции 1875 г. Вместе с тем они существенно их развивали, предлагая иное видение конституционного развития, не допускавшее рецепцию опыта большевистской России. Об этом, в частности, свидетельствовали призывы «с непоколебимой верой и решимостью создать государ-

¹ Принята Учредительным собранием Эстонии 15 июня 1920 г.

² Текст Манифеста о независимости Эстонии см.: <https://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/declaration-of-independence>.

ство, которое будет основано на принципах справедливости, права и свободы, станет защитой внутригосударственному и межгосударственному миру и будет способствовать социальному прогрессу и общему благосостоянию ныне живущего и будущих поколений» (преамбула)¹.

Концептуальное отторжение идей Конституции РСФСР 1918 г. подтверждали и многие другие нормы Конституции Эстонии, утверждавшие, что государственная власть может осуществляться только на основе Конституции и законов, принятых в соответствии с Конституцией (ст. 3), что «общепризнанные нормы международного права действуют в Эстонии как неотъемлемая часть ее правопорядка» (ст. 4); что все эстонские граждане равны перед законом и что не может быть каких-либо публично признаваемых привилегий либо предубеждений, связанных с рождением, религией, полом, званием или национальностью (ст. 6); что наука, искусство и преподавание свободны в Эстонии (ст. 12) и что в Эстонии действует «свобода выражения личных взглядов в словах, печатных изданиях, письменных текстах, картинах и скульптурах» и что эта свобода может быть ограничена только в целях защиты государства и общественной нравственности, при этом не подвергаясь цензуре (ст. 13).

Такое же неприятие ценностей Конституции РСФСР 1918 г. было подтверждено и Конституцией Польши 1921 г., призывавшей «во имя Всемогущего Бога... установить на вечных началах права и свободы, независимость Родины, ее могущество, безопасность и общественный порядок и гарантировать вместе с тем на благо всего возрождающегося человечества развитие ее духовных и материальных сил...» (преамбула)².

Реализации этих целей должны были способствовать провозглашенные Конституцией принципы народовластия и разделения властей (ст. 2), широкого территориального самоуправления (ст. 3), контроля за деятельностью административных органов (ст. 9), верховенства законов (статьи 3, 44, 77 и др.) и равенства всех перед законом (ст. 96), защиты прав граждан без различия происхождения, национальности, языка, расы или религии (ст. 95).

В русле традиционных западноевропейских конституционных моделей формулировались основные законы Финляндии 1919 г., Чехословакии 1920 г., Литвы 1920, 1922, 1928 гг. и Латвии 1922 г. При этом они нередко подчеркивали принципы не только разделения властей, верховенства закона, неприкосновенности прав и свобод, защиты частной собственности (ст. 109 Конституционной хартии Чехословакии 1920 г.)³, автономного статуса отдельных хозяйственных отраслей (ст. 91 Конституции Литвы

¹ Текст Конституции Эстонии 1920 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 1 (1935). С. 292–306. См. также:

[https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Esthonian_Republic_\(1920\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Esthonian_Republic_(1920))

² Конституция Польши 1921 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 1 (1935). С. 202–224.

³ Конституционная хартия Чехословакии 1920 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 2. Москва–Ленинград, 1936. С. 15–36.

1928 г.)¹, политической нейтральности в управлении делами государства и общества (ст. 84 Конституции Финляндии 1919 г.)².

Модель Конституции РСФСР 1918 г. не была воспринята и Временной Конституцией Китая 1931 г., воплощавшей, как утверждалось в ее преамбуле, заветы Сунь Ятсена о революционном преобразовании Китайской Республики на основе «трех народных принципов» и «конституции пяти властей»³.

Народные принципы требовали повышения благосостояния, проведения национальной политики, основанной на началах самоопределения и самоуправления, укрепления демократии.

В целях реализации принципа повышения народного благосостояния Временная Конституция 1931 г. провозглашала право на защиту частной собственности, право на выбор профессий и занятий, право на заключение гражданско-правовых договоров, если осуществление этих прав не противоречило общественным интересам (статьи 17 и 37).

Реализация этих прав должна была обеспечиваться мерами по поощрению производственных предприятий населения (ст. 33); развитию сельского хозяйства, в том числе посредством распахки пустующих земель, расширения систем ирригации, создания общественных продовольственных фондов (ст. 34); поддержки горнорудной промышленности (ст. 35) и кооперативных предприятий (ст. 43).

Особо подчеркивалось требование единения труда и капитала в соответствии с принципами сотрудничества и взаимной выгоды (ст. 40), которое раскрывалось в конституционных нормах об охране труда (ст. 41) и социальном обеспечении крестьян и рабочих (ст. 42).

Принцип повышения народного благосостояния обеспечивался также закреплением права государства контролировать и регулировать производство, потребление и рыночные цены на предметы первой необходимости (ст. 44), ограничивать ростовщичество (ст. 45).

«Народный принцип» национальной политики самоопределения и самоуправления этносов находил отражение в нормах Временной конституции, посвященных автономному статусу Монголии и Тибета (статьи 1 и 80); проведению выборов, референдумов, процедур отзыва должных лиц и осуществлению прямых законодательных инициатив избирателей в территориальных единицах, достигших статуса «совершенно автономных округов» в порядке, предусмотренном органическим законом (статьи 7 и 29); обеспечению равновесия центральной власти и местных властей (ст. 59).

¹ Конституция Литвы 1928 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 1 (1935). С. 259–270.

² Конституция Финляндии 1919 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 1 (1935). С. 271–288. Статья 84 Конституции Финляндии указывала, что «общими руководящими началами при назначении на гражданскую службу являются только компетентность, способности и испытанная гражданская доблесть».

³ С небольшой стилистической правкой цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 3 (1936). С. 92.

Правовые образцы Конституции РСФСР 1918 г. отвергла и Конституция Португалии 1933 г.¹, поставившая цель создания Нового государства (*Estado Novo*) — правового корпоративного государства, равно отдаленного, с одной стороны, от демократических, с другой — от фашистских режимов того времени. В частности, она указывала, что «государство имеет право и обязано согласовывать и определять высший уровень экономической и социальной жизни, стремясь:

1) устанавливать равновесие между населением, профессиями, службами, капиталом и трудом;

2) защищать национальное хозяйство от сельскохозяйственной, промышленной и торговой эксплуатации паразитического характера или несовместимой с высшими интересами человеческой жизни;

3) достигать наиболее низких цен и наиболее высоких заработков, совместимых со справедливой оплатой...» (ст. 31).

Конституция Португалии подчеркивала необходимость сдерживать «беспорядочную конкуренцию, противоречащую справедливым целям общества» (ст. 34) и указывала, что «собственность, капитал и труд выполняют социальную функцию на основе экономического сотрудничества и солидарности» (ст. 35).

4. Тенденции конституционно-правового развития вне сферы воздействия Конституции РСФСР 1918 г.

Следует выделить еще один, третий круг основных законов, которые оставались вне сферы какого-либо прямого или косвенного воздействия Конституции РСФСР 1918 г.

В их числе — большое число конституций монархических государств того времени, в том числе Румынии 1923 г., Югославии (Королевства сербов, хорватов и словен) 1921 г., Египта 1923 г., Ирака 1925 г., Геджиса (Саудовской Аравии) 1926 г., Греции 1927 г., Албании 1928 г., Испании 1931 г., Афганистана 1931 г., Сиама (Таиланда) 1931 г., Абиссинии 1931 г.

Нет каких-либо отпечатков воздействия Конституции РСФСР на основные законы подмандатных территорий, переданных Лигой наций под контроль Франции (конституции Сирии 1930 г. и Ливана 1934 г.)² и Великобритании (органические законы Палестины 1922 г. и Иордании 1928 г.)³.

¹ Конституция Португалии 1933 г. цит. по: Конституции буржуазных стран. Том 2 (1936). С. 384–414.

² См.: Конституции буржуазных стран. Том 3 (1936): Мандат Совета Лиги наций Правительству Франции на Сирию и Ливан от 24 июля 1922 г. (С. 213–217); текст Конституции Сирии 1930 г., утвержденный Распоряжением № 3111 Верховного комиссара Французской Республики 14 мая 1930 г. (С. 218–230); текст Конституции Ливана 1934 г., утвержденный Распоряжением № 1 Верховного комиссара Французской Республики 2 января 1934 г. (С. 231–238).

³ См.: Конституции буржуазных стран. Том 3 (1936): Мандат Совета Лиги наций Правительству Соединенного Королевства на Палестину от 24 июля 1922 г. и Иорданию от 9 сентября 1922 г. (С. 248–253); Органический закон Палестины, утвержденный Приказом в Совете Соединенного Королевства 10 августа (С. 254–273); текст Органического закона Иордании от 16 апреля 1928 г. (С. 284–297).

Незаметно воздействие Конституции РСФСР и на развитие государств Латинской Америки, находившихся в орбите влияния другого яркого документа той эпохи — Конституции Мексики 1917 г.¹, впервые в истории закрепившей модель созидания социального государства.

Обеспечивая реализацию этой задачи, она закрепила ряд социальных ограничений прав собственности. В частности, статья 27 устанавливала: «Собственность на землю и воды, находящиеся в пределах национальной территории, изначально принадлежат нации, которая имела и имеет право передавать частным лицам владение ими, создавая частную собственность. Нация имеет право в любое время устанавливать такие ограничения частной собственности, которые могут быть востребованы в общественных интересах, она имеет также право регулировать использование природных ресурсов, являющихся объектом присвоения, в целях сохранения и равноправного распределения общественных богатств...»

Но наиболее полными были ограничения, возложенные на работодателей. Закрепляя право на труд, Конституция Мексики требовала, чтобы ни одно лицо не было ограничено в праве выбора любой профессии или законного промышленного или торгового занятия. Осуществление этого права могло быть запрещено только по судебному приказу в случае нарушения прав третьих лиц либо по административному предписанию, если нарушались права общества в целом. Конституция запрещала принудительный труд: никто не мог быть принужден работать без должной компенсации и без своего полного согласия, за исключением принудительного труда, назначенного в виде наказания по решению суда (статьи 4–5).

Эти общие нормы были дополнены другими положениями Конституции, в ряду которых особое место занимает статья 123. В частности, она устанавливала, что рабочее время в дневное время не может превышать восемь часов, а в ночное — семи часов; запрещала привлекать к ночной работе и принимать на вредные и опасные производства женщин и детей моложе шестнадцати лет; не допускала прием на работу детей моложе двенадцати лет; закрепляла право каждого работника на один день отдыха после шести дней работы (пункты I–IV).

Самым подробным образом регламентировались вопросы оплаты труда, при этом было поставлено достаточно жесткое условие: минимальный размер заработка, получаемый работником, должен быть достаточным с учетом условий, существующих в соответствующих регионах страны, для удовлетворения обычных жизненных потребностей, получения образования и приобретения законных благ работником как главой семьи.

Была установлена разветвленная система норм, направленных на создание за счет средств работодателей социальной инфраструктуры. Так, статья 123 обязывала владельцев каждого сельскохозяйственного, промышленного, горнодобывающего предприятия предоставлять работникам комфортабельное и соответствующее санитарным требованиям жилье, за которое они могли взимать ежемесячную ренту

¹ Constitutions that Made History. Ed. by Albert. P. Blaustein, Jay A. Sigler. N.Y. 1988. P. 285–336.

в размере не более половины процента от оцененной его стоимости. Они должны были учреждать школы, диспансеры, предоставлять иные услуги, необходимые для лиц, работающих и живущих у них.

Кроме того, Конституция обязывала отводить в рабочих поселках с населением свыше двухсот человек земельные участки размером не менее пяти тысяч квадратных метров для обустройства общественных рынков, строительства зданий для учреждений, оказывающих муниципальные услуги, и организации развлечений и досуга. В этих поселках запрещалось создавать питейные и игорные заведения.

По сути, в этих положениях впервые в конституционной истории была сформулирована концепция государственно-частного партнерства с целью сохранения общественного мира, что недостижимо без сохранения баланса интересов труда и капитала. Развивая эту идею, пункты XVI и XVII статьи 123 закрепили право работников и предпринимателей на объединение в целях защиты своих интересов, а также на проведение забастовок и локаутов, при условии, чтобы они использовались как «мирное средство для достижения баланса между различными производственными интересами и гармонии между трудом и капиталом» (пункт XVIII).

Заключение

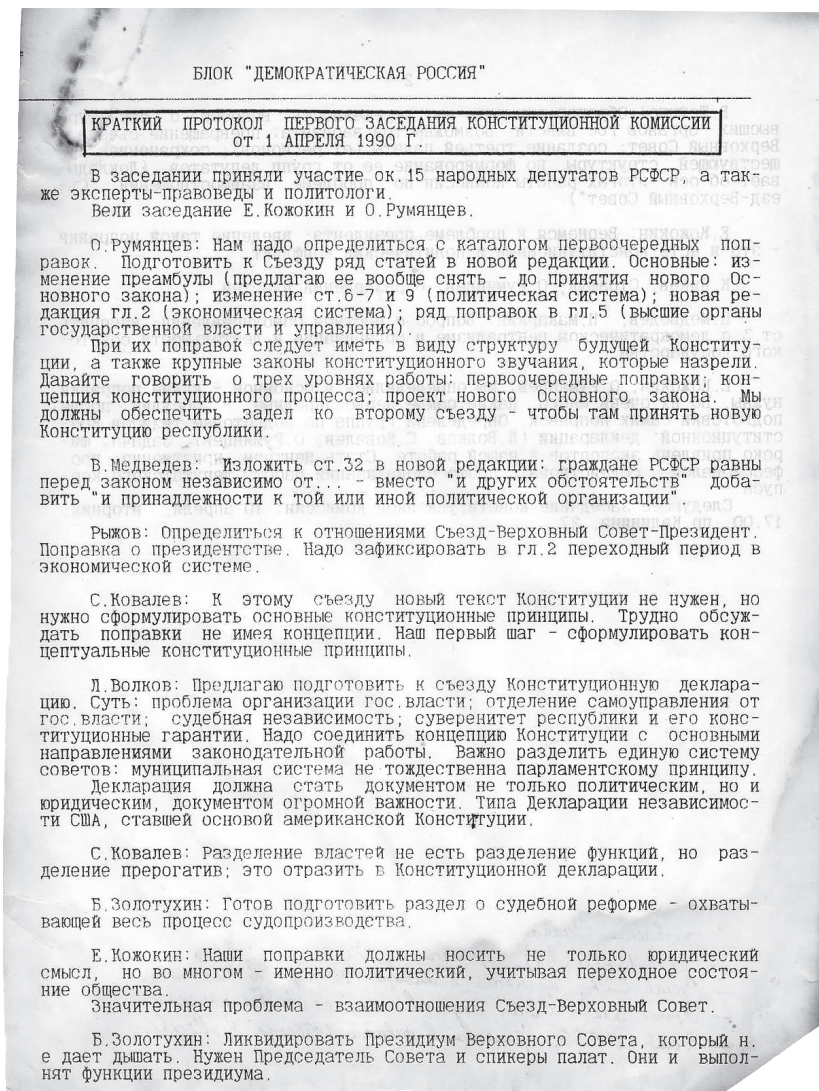
Проведенный анализ не подтверждает достаточно распространенные, но далекие от исторической правды утверждения о приоритете Конституции РСФСР 1918 г. в развитии идей социального государства, в обеспечении действия социальных прав и свобод граждан, беспрецедентного воздействия на формирование конституционно-правового пространства современного мира.

В 1920–1930-е гг. было много других центров конституционно-правового притяжения, чье влияние, в том числе оказанное основными законами Мексики 1917 г., Германии 1919 г., Португалии 1933 г., Ирландии 1937 г., было не менее заметным и нередко более масштабным, чем Конституции РСФСР 1918 г.

По своей значимости она, несомненно, уступала и Конституции СССР 1936 г., служившей образцом конституционного правотворчества для значительного числа государств социалистической ориентации послевоенного времени.

И, тем не менее, Конституция РСФСР 1918 г., несомненно, останется в истории, как первый манифест конституционно-мессианского преобразования государства и общества, как новый образец сочетания поэзии и прозы конституционных норм, как средство пробуждения социальной стихии, способной разрушить мир...

**Краткий протокол первого заседания
Конституционной комиссии от 1 апреля 1990 г.
Блок «Демократическая Россия». (Архив Фонда конституционных
реформ. Фотокопия оригинального архивного документа.
Публикуется впервые¹)**



¹ Документ передан для обнародования экспертом Конституционной комиссии, депутатом Московского областного совета н.д. (1990–1993), членом Редакционного совета журнала «КВ» К. В. Янковым.

В.Шейнис: Обращаю внимание на нерешенность вопроса о структуре высших органов гос. власти. Возможны три варианта: превращение съезда Верховный Совет; создание третьей палаты (от регионов); сохранение существующей структуры, но формирование ее от групп депутатов. (Доклады вают об осн. итогах работы комиссии по проблеме взаимоотношений "Съезд-Верховный Совет").

Е.Кожокин: Вернемся к проблеме президента; введение такой поправки - это и есть конституционный и политический конфликт.

К.Янков, Страшун, О.Румянцев: о разделении властей.

Н.Медведев, Н.Макашкин: Вопрос о местном самоуправлении; изменить ст.3 о демократическом централизме в организации и деятельности советского государства.

Е.Кожокин, О.Румянцев: Мы определились в основном - какие поправки нужны. Но их очень много. Какие самые первоочередные - обсудим после подготовки самих поправок. Определена группа по подготовке тезисов Конституционной декларации (Л.Волков, С.Ковалев, О.Румянцев). Задача: широко привлечь экспертов к нашей работе. Стать центром притяжения профессионалов, содействовать профессионализации работы депутатского корпуса.

Следующее заседание конституционной комиссии: 10 апреля, вторник, 17.00, пр. Калинина, 27.

В. П. Баловнев,
*член Конституционной комиссии России
в 1990–1993 гг.*

Как это было. Воспоминания члена Конституционной комиссии

Пару-тройку лет назад в Новосибирск приезжал секретарь генсовета партии «Единая Россия», мой земляк по Кузбассу Сергей Неверов. Во Дворце культуры завода им. Чкалова он проводил встречу с партийным активом. Мне, беспартийному, друзья организовали пропуск. Из первых уст интересно было услышать, куда движется наша держава, от человека, который в течение пяти лет являлся одним из руководителей правящей партии и более пяти созывов избирался депутатом Государственной Думы.

Битком набитый зал активистов дисциплинированно впитывал выступление их партийного начальника. Не услышав ничего нового, я весьма огорчился. В зале стояли микрофоны. Воспользовавшись этим, я сделал к одному из них подход и, не представившись, в отличие от других, высказал свое мнение. Перескажу выступление коротко.

Пытался доказать, что в Конституции России должна быть не запрещена, а прописана государственная идеология. Завершая свои «размышлизмы», спросил: «Почему партия не занимается разработкой государственных идеологических ориентиров?» К моему удивлению, С. Неверов не ответил конкретно. Он сказал, что рад видеть своего соратника по забастовкам шахтеров в Кузбассе, но не ожидал, что земляк задаст ему вопрос «на засыпку». Пообещал обязательно ответить и взял паузу. Его активисты начали выходить к микрофонам, хвалить его и партию за внимание к столице Сибири и за то, что Неверов принял участие в телевизионной передаче Тимура Кизякова «Пока все дома», а я понял, что ответа не будет. Интерес к этому сбору пропал окончательно. Для меня непонятно было, почему Неверов вспомнил о забастовках. Хорошо, что от неожиданности он не сказал еще и о своем членстве в рядах КПСС... Уверен я был, что задаю легкий для Сергея вопрос, и не ожидал такой рефлексии. На протяжении всех выступлений Сергей стоял в задумчивости, но затем неожиданно для меня сказал: «Хочу ответить Баловневу! Владислав, если наша партия начнет работу по выработке государственной идеологии, то это возбудит и расколется общество». Аудитория зашумела, и трудно было понять, какой это был гул — одобрения или несогласия. После краткого ответа партийного босса все прения и вопросы были прекращены.

Вот такая встреча с бывшим новокузнецчанином всплыла из закоулков моей памяти накануне 25-летия принятия Конституции России. Верно написал венгерский конституционалист Андраш Шайо: «Конституция — есть отражение наших былых страхов».

Все эти годы в социальных сетях и наяву я неоднократно ввязывался в споры относительно основного закона и каких только суждений о написании его не слышал...

Накануне 25-ой годовщины хочу вспомнить наиболее яркие и запомнившиеся моменты. В июне 1990 г., когда депутаты России от Кемеровской области предложили мне войти в состав Конституционной комиссии, я долго не соглашался, поскольку

был далек от законотворчества и, учитывая занимаемую мной должность заместителя председателя Кемеровского облисполкома, ссылаясь на хроническую нехватку времени. Убедили. Выдвинули. После принятия Постановления Съезда «Об образовании Конституционной комиссии», ознакомившись с ее составом в 100 человек, был удивлен многообразием специальностей моих коллег. Вспомнилось: «Чем разнообразнее мир, тем он устойчивее». Работа началась без раскочки и захватила меня полностью. Ярких личностей в комиссии было много, поэтому и споров хватало. С первых заседаний заметил я своего коллегу, не шумного, а высказывающего негромким голосом очень верные мысли. Выделялся и внешне этот молодой стройный с аккуратной черной бордочкой депутат, так как всегда заглядывал в свой персональный компьютер и что-то набирал на клавиатуре. В то время мало кто из нас был таким продвинутым компьютерным пользователем. Когда я вошел в состав рабочей группы Конституционной комиссии (31 депутат и 8 экспертов), то с удовлетворением узнал, что этот депутат будет ответственным секретарем комиссии и зовут его Румянцев Олег Германович.

С самого начала заседаний рабочей группы мне пришлось серьезно изучать конституции развитых стран, юридическую литературу и различные документы, но после выступлений экспертов В. Зорькина, Б. Страшуна, Л. Мамута, В. Кикотя ощущал себя постоянно опаздывающим в приобретении необходимых знаний. Старался больше слушать, читать и меньше говорить. Впрочем, большая потребность в самообразовании была в самом начале работы группы. Затем «маховик» раскрутился. Подключились республики, края, области, вузы, и объем инициативных документов стал постоянно увеличиваться. Над проектом работали сотни людей, которые являлись и являются ведущими специалистами права в России. Эта законотворческая деятельность была очень интересной. В интенсивном режиме мы трудились не только в Москве. В Администрацию Кемеровской области и областной Совет депутатов я привозил многие наработки рабочей группы и проводил со специалистами совещания, презентации и конференции. В ходе обсуждений обратил внимание на Юрия Евтюхина — кандидата юридических наук, доцента кафедры Кемеровского института (филиал РГТЭУ). Он отличался от всех глубокими, обширными знаниями и нисколько не уступал московским консультантам и советникам, приглашенным к сотрудничеству. Множество таких самородков и из других регионов мне довелось узнать.

У меня в архиве есть любопытный документ, о котором уже многие забыли за давностью лет: распоряжение Б. Н. Ельцина «О порядке деятельности Конституционной комиссии». В нем имелся пункт о создании Рабочей группы, состоящей из ученых и практиков, имеющих необходимую подготовку. Созданная Рабочая группа утвердила программу деятельности: сентябрь–октябрь 1990 г. — разработка концепции Конституции; ноябрь — декабрь 1990 г. — подготовка проекта Конституции; март–апрель 1991 г. — принятие Конституции РСФСР; май–июнь 1991 г. — выборы Президента; сентябрь–октябрь 1991 г. — выборы двухпалатного парламента. После этого Съезд должен был прекратить свою работу. Все сроки инициировал Б. Н. Ельцин. Многие депутаты, как и я, были согласны «мирно, но интенсивно пилить сук, на котором мы сидим». К сожалению, это распоряжение из-за разногласий исполнительной и зако-

нодательной ветвей власти не было реализовано. Не хочу увлекаться хронологией, но имею потребность упомянуть еще два примера противоборства.

29 апреля 1993 г. Верховный Совет принял Постановление «О завершении работы над проектом Конституции РФ», в котором были указаны конкретные сроки доработки проекта Конституции, намечен план мероприятий по согласованию проекта с субъектами Российской Федерации, политическими партиями, органами государственной власти, учеными-юристами, специалистами в области государственного права. Конституционной комиссии было предложено опубликовать проект Конституции не позднее 15 октября 1993 г., а 17 ноября 1993 г. созвать Съезд народных депутатов для рассмотрения и принятия новой Конституции.

Президент не остался в долгу и в июне созвал широкопредставительное Конституционное совещание, на которое были приглашены представители федеральных органов власти, законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации, представители политических партий и иных общественных объединений, деловых кругов и местного самоуправления. Не забыты были и мы, участники Рабочей группы Конституционной комиссии. Каждая группа представителей образовала как бы особую палату, в рамках которой был обсужден текст иного проекта, Администрации Президента, в сопоставлении с текстом проекта Конституционной комиссии.

Однако острейшее противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти привело к конституционному кризису в сентябре–октябре 1993 г. 21 сентября Президент издал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ», которым прекратил полномочия законодательных органов, ввел в действие Положение о федеральных органах власти на переходный период и Положение о выборах в Государственную Думу.

Понимаю, что я лишь эпизодами вспомнил то переломное время. Мой личный архив в большинстве своем составляют документы именно тех лет, но утомлять читателя официальными текстами не намерен. На Востоке говорят: «Не дай нам Бог жить в эпоху перемен». А я рад, что удалось живым пройти такую круговерть, да остаться на свободе. Мы делали, что должно, и не заботились о том, чем закончится все это лично для нас. Начинал я свою работу в Конституционной комиссии в июне 1990 г., через неделю после принятия Декларации «О государственном суверенитете РСФСР», когда Россия была самой бесправной и отсталой в сравнении с другими союзными республиками. Закончилась моя работа над проектом Конституции в составе Конституционного совещания под сводами Большого Кремлевского дворца в конце 1993 г.

В этот промежуток времени было спрессовано еще множество событий, повлиявших на мое мировоззрение. К примеру, в 1991 г. Аман Тулеев назначил меня руководителем ГКЧП по Кемеровской области и перед отъездом в Москву (на политическую рекогносцировку) сказал: «Как выясню обстановку — позвоню. Решай все сам оперативно и без согласований. Ты не первый год руководишь ликвидацией чрезвычайных ситуаций на Кузбассе — тебе и карты в руки!» Оперативно собрав руководителей пра-

воохранительных и силовых структур, объявил им: решения М. Горбачева и Г. Янаева не выполнять. Всю ответственность принимаю на себя.

Когда арестовали Г. Янаева и его комитетчиков, следователь прокуратуры допрашивал меня как государственного преступника, не взяв, впрочем, подписку о невыезде. После этих допросов я летал в Москву на заседания Рабочей группы со свежими взглядами на законотворчество.

В 1993 г, после ознакомления с Указом № 1400 мы с Аманом Тулеевым в большом зале филармонии срочно собрали с городов и районов области депутатов всех уровней и решили не подчиняться Б. Ельцину. Представитель Президента А. Малыхин собрал на меня множество материалов и передал их в прокуратуру, требуя возбуждения уголовного дела. Мы понимали, что вся власть в подчинении исполнительных структур, но уходить в подполье не собирались. На ближайшем самолете вместе вылетели в Москву. Ожидали ареста в аэропорту, но на этот раз обошлось. В гостиницу «Россия» нас не заселили. В здание Верховного Совета проходили через кордоны милиции. Первую ночь провели в рассуждениях, втроем, в кабинете Рамазана Абдулатипова. На следующий день А. Тулеева избрали руководителем штаба сопротивления. А меня заместителем. В этот день здание уже окружал ОМОН, а затем СОБР.

В Конституционной комиссии мы были с различными политическими убеждениями, но когда прилетел из Кемерово в здание Верховного Совета России, окруженное колючей проволокой и спиралью Бруно, то встретил большое число своих коллег по работе над проектом Конституции России. Как родного встретил Олега Румянцева. До этих событий я, как человек с периферии нашей державы, иногда не воспринимал некоторые его теоретические послы, а в блокаде это мгновенно исчезло.

Начиналась наша деятельность вместе с Б. Н. Ельциным, а через 4 года мы с ним были на разных сторонах баррикады. Верно сказал Крылов: «Когда в товарищах согласья нет, на лад их дело не пойдет».

Конечно, «победа» Президента в противоборстве отразилась в статьях Конституции, принятой в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г. На голосование был вынесен проект, подготовленный в спешке в недрах, в основном, лояльного Президенту Конституционного совещания, и, несмотря на то, что в «президентский» текст было включено множество положений из «парламентского» варианта, Конституция России 1993 г., к сожалению, уступает проекту Конституционной комиссии, работа над которым продолжалась более трех лет. Причины этого нужно рассматривать не в юридической, а в политической сфере. Хотя наш проект в чистом виде, без правок, не был вынесен на голосование, он демонстрирует менталитет депутатов России и является историческим.

После сложения полномочий депутата России я руководил геологическими объединениями, трестами, экспедициями, организациями области и эмпирическим путем проверял правильность формулировок Конституции и закона «О недрах». Во время работы на областном уровне гордился тем, что при обсуждении проекта основного закона я выступал против частной собственности на недра и голосовал за то, чтобы

они были предметом государственной собственности. В вопросе того, кому должны принадлежать недра, я остался верен политическому строю под названием социализм и не готов был даже рассуждать категориями капитализма.

В ходе реформы 2000 г. институт полномочных представителей Президента претерпел значительные изменения, были модифицированы критерии определения компетенции соответствующих полномочных представителей. Не ожидал я изменений в своей деятельности, но министр природных ресурсов назначил меня на главную должность по руководству геологами Сибирского федерального округа. Власть у меня была огромной хотя бы потому, что лицензии на недропользование подписывали я и губернатор, на чьей территории находилось месторождение полезных ископаемых. Приходилось очень часто посещать подконтрольные мне подразделения, находящиеся в 17 республиках, краях и областях Сибири. Видел много бесхозяйственности на федеральных предприятиях. К примеру, после бурения дорогостоящих скважин керн использовался один раз и затем хранился практически под открытым небом.

В 2001 г. руководитель НК ЮКОС М. Ходорковский пригласил меня в Томск на открытие корпоративного кернохранилища. В местечке Каштак я увидел новое здание. Хранение образцов грунта из пробуренных скважин было систематизировано. Доставка керна по заявкам была полностью автоматизирована. Обычно скважины бурятся целевым назначением: на нефть, на уголь и т. д. Спустя какое-то время может появиться интерес, к примеру, на редкие элементы в углях. В этом кернохранилище в запросе указывается место расположения скважины, глубина, интересующая заказчика. Нажимаешь кнопку, и из хранилища выезжает упакованный керн и можно проводить лабораторные испытания. Не нужно снова бурить дорогостоящую скважину. Такие кернохранилища в России до сих пор являются большой редкостью. Хозяйский подход к делу я увидел у Хазрета Совмена в ЗАО Золотодобывающая компания «Полюс», у Г. Козового на шахте «Распадская». После этих визитов и изучения опыта других частных предприятий я совсем по-другому стал высказываться о частной собственности на недра. Жизнь учит...

С полномочным представителем Президента по СФО Л. Драчевским у нас было результативное деловое сотрудничество, и я замечал, как укрепляется этот институт власти. Председатель Правительства России ввел меня в состав коллегии Министерства природных ресурсов России, и было объявлено, что скоро к моей должности через тире добавятся два слова «заместитель министра». Процесс этот затянулся, а затем подчиненную мне мощную властную структуру разделили на несколько частей. Так закончилось делегирование полномочий в федеральные округа. Конституционные нормы о полномочных представителях являются лишь рамочными, поэтому очевидно, что для нормальной (в конституционном, правовом смысле) работы данного института функции полномочного представителя должны получить более четкую правовую регламентацию. Кроме этого, актуальной сегодня является и дискуссионная проблема совершенствования субъектного состава России. Уверен в необходимости укрупнения субъектов федерации, что вытекает из существующей асимметричности

федеративных отношений. Как показывает 25-летняя практика действия Конституции, она не лишена ряда существенных недостатков, требующих исправления.

Во время работы над проектом Конституции России не раз поднимался вопрос равноправия субъектов Российской Федерации. Представители краев и областей были согласны с этим тезисом, а депутаты республик выступали против. Предлагался и компромиссный вариант — назвать все субъекты республиками. Сегодня пока все остается по-старому, и Россия повторяет ошибки СССР. Увы, правовой статус субъектов различен.

Конечно, Основной закон государства кардинально отличается от ранее действовавших советских конституций. Внесены существенные изменения в систему органов государственной власти, вместо Съезда народных депутатов и Верховного Совета учреждено значительно меньшее по численности двухпалатное Федеральное Собрание. Закреплены права человека и гражданина в соответствии с международными принципами и нормами и система их гарантий, и этот список можно продолжить, но я не планировал в этом небольшом тексте делать подробный анализ статей Основного закона.

Вслед за Даниэлем Дефо я придерживался метода, где рассказ о моей личной жизни служит той нитью, на которую нанизывались факты, события (в том числе и исторического масштаба), участником которых я был. Увы, упомянул лишь немногих людей, с которыми свела меня судьба.

С. С. Говорухин

Час избирателя (Первый канал, ноябрь 1993 г.)¹

Говорухин С.С. Мои товарищи посоветовали использовать мне эти 30 минут для того, чтобы представить свой фильм. Действительно, весь этот год мы снимали фильм. Но мы начали снимать его в одной стране, а теперь это совсем другая страна. И вдруг выяснилось, что результаты журналистского расследования, которое мы вели в течение этого года, оказались никому не нужны. Как оказалась никому не нужна, предположим, комиссия по борьбе с преступностью, так и наше разоблачение, анализ по борьбе с преступностью оказался никому не нужен. Мы в своем фильме доказываем, что власти не только не хотят бороться с преступностью, но власти и невыгодно бороться с ней, она ее поощряет.

Главный аргумент политической власти: «Вот посмотрите, сейчас все есть в магазине! Дорого, но есть.»

Мы объездили всю страну, и я своими глазами видел контракт читинской фирмы с китайским гражданином, по которому мы поставляем 18 КамАЗов, а китайцы 12 тонн

¹ Расшифровка записи телепередачи 1993 г., подготовка к печати и публикация — А. Н. Домрин.

жвачки. Так что когда вы покупаете жвачку, то должны помнить, что заплатили за нее дважды. Это изобилие может очень быстро закончиться. Как только разворуют страну, а мы очень близки к этому, так и кончится изобилие.

Секрет изобилия простой: нужно чтобы страна хорошо трудилась, преумножала то, что есть, а не пропивала оставшееся. Для этого положение должно кардинально измениться: трудиться должно быть выгодно, а воровать — опасно. Пока все наоборот, и власть поощряет воровство с единой целью: создать социальную базу поддержки.

Действительно, страна и население обеими руками «за» эту власть на любом референдуме, ведь она их породила и теперь обслуживает. Но мы должны помнить, что власть, которая опирается на преступников — она не только безнравственна, она и сама преступник.

Я вовсе не призываю вас голосовать за Демократическую партию России. Голосуйте за кого угодно, но не допустите только, чтобы в новом парламенте было много жуликов или сторонников криминальных структур.

Сложно разобраться в этом, но существует простейший способ: у каждого из вас есть знакомый жулик, и вы поинтересуйтесь перед выборами, за кого он будет голосовать, и сделайте правильный выбор.

А сейчас я вам хочу показать кусочек из нашего фильма. Это попытка глубокого анализа, поэтому в фильме нет эффектных сцен. Мы просто совместили несколько кадров, чтобы вы поняли, каких тем мы касаемся в нашем фильме. Давайте посмотрим наш малюсенький кусочек фильма и продолжим наш разговор дальше.

Отрывок из фильма (закадровый голос).

Какие изменения произошли в России? Если раньше ничего было нельзя, то теперь все можно. Можно, например, перелезть через забор секретного завода по ремонту подводных лодок и кораблей, купить наркотик у морячков и тем же путем вернуться обратно. Можем дать объявление в газете: «Купим оружие!» Поверьте, забросают предложениями. Мы остановились на отравляющих ядовитых веществах. Оказывается, за два года можно разграбить богатейшую страну с, казалось бы, неисчерпаемыми минеральными ресурсами. Вывезти все и даже стратегические запасы.

Говорухин С. С. А вот это /.../ кобальт, цирконий, индий. Индий — металл платиновой группы, легко царапается ногтем. Индий — удивительный металл, он лежал на галлии и уже от тяжести собственного веса расплавился. Поразительный редкоземельный дорогой металл. Здесь 170 килограммов индия, задержанного при попытке пересечения границы с Латвией. Это алюминий, приготовленный для отправки за рубеж. Страна наша богата минеральными ресурсами, но бокситов — руды, из которой добывают алюминий, — у нас нет. И вот представьте: сотни пароходов, которые везут к нам из Гвинеи бокситы, затем заводы добывают из этой руды алюминий. Причем это очень грязная, энергозатратная работа. Но вот, наконец, алюминий добыт, коммерческие заводы покупают этот алюминий за рубли, продают за рубеж за доллары. Ни государство, ни мы с вами не имеем от этих сделок ни шиша.

**Говорухин берет интервью у мальчика по имени Максим,
который занимается кражами из вагонов поездов**

Говорухин С.С. Ну вот сколько ты за месяц накопил?

Максим. Полтора миллиона.

Говорухин С.С. Это при том, что ты матери отдаешь?

Максим. Да.

Говорухин С.С. Ты выпиваешь?

Максим. Нет. Я один раз ликер попробовал, и мне не понравилось, потом меня в вытрезвитель отвезли. Больше не пил. Курить — курю, а пить — нет.

Говорухин С.С. А что куришь?

Максим. Американские, «Мальборо». 1400 стоит пачка, покупаю в вагоне-ресторане. Покупаю 2 пачки, для меня это не дорого.

Говорухин С.С. (голос за кадром). Россия, какая она стала, что с ней происходит? Кончились ли наши беды или надо готовиться к новым испытаниям? Конечно, мы не сможем ответить на все эти вопросы. Но мы честно расскажем вам обо всем, что сами увидели.

Говорухин С.С. (съемка в студии). Мы в нашем фильме постарались зафиксировать самое примечательное, что произошло в нашей стране за последние полтора-два года. Самым примечательным и грустным нам кажется то, что в нашей стране произошла криминальная революция. Быстро криминализируются в России большие слои населения, дети.

И вот мальчик Максим, которого вы видели в фильме, занимается тем, что грабит вагоны. Весь город Забайкальск занимается тем, что грабит вагоны, и дети днем грабят вагоны, а ночью работают рикшами у китайцев, перевозят им грузы.

Самосознание общества сдвинулось в криминальную сторону.

Апофеозом всех изменений, произошедших в стране, я считаю период с 21 сентября по 4 октября, но мы этот период снимали мало. По опыту путча 1991 г. мне казалось, что многие это будут снимать и через месяц, когда выйдет наш фильм, правда станет всем хорошо известной. Но вот прошло уже полтора месяца, и никто не знает этой жуткой правды: что было в Белом доме, сколько было жертв, что произошло в Останкино, что это за штурм? Даже люди, работающие в Останкино, не знают, что было на самом деле. Я знаю, что под пулеметным огнем погибло много зевак, женщин и детей. Погибли четыре журналиста.

Но меня больше всего поразил тот факт, что через три дня после событий в Останкино коллеги этих убитых журналистов вручали их убийцам подарки, жали руки. Вот в такой мы стране теперь живем.

Надо сказать, что в Белой гвардии за четыре года гражданской войны никому не вручили ни одной награды. А за что? За то, что россиянин убил россиянина, не вручали по этическим соображениям.

А теперь: третий-четвертый день после убийства, победители раздают друг другу награды. Министр внутренних дел получил медаль «Герой России». Вот в такой

стране мы теперь живем. Общество не знает и не готово узнать правду о страшных сентябрьских и октябрьских событиях. Сейчас мы вам покажем зарисовку, называется она «Час негодяев».

«Час негодяев»

4 октября пробил час негодяев. Белый дом пал, плохие депутаты больше не будут влиять на процесс. Ничто теперь нашей стране не помешает стать счастливой и богатой. Но я не об этом.

Российский позор транслировался на весь мир. Впервые мировое сообщество, интеллектуалы мира одобрили расстрел женщин и детей. По крайней мере, нигде не произошло ни одной демонстрации протеста, никто не возмутился у нас в стране. Это был апофеоз и торжество безнравственности. Разрывы снарядов в Белом доме совершили переворот в обществе, вся грязь и мразь поднялась со дна на поверхность. Все мерзкое, что есть в человеке, вырвалось наружу, приведя в содрогание нормальных людей. Это случилось сразу, едва только отгremели пушки.

Олег Румянцев. «Альфа» спустила нас по лестнице до набережной, и здесь офицер «Альфы» сказал: «Жаль ребят! Я б их лучше домой отвез!» И нас, почему-то, не посадили в автобус, который стоял у набережной, а сказали: «Быстро в сторону того дома». И когда мы шли, то было такое ощущение, что сейчас будут какие-то выстрелы. И вдруг из этого подъезда выскакивает офицер-омоновец и кричит: «Стой, сука! Ложись! Руки за голову!»

Я не лег, потому что оставалась уверенность, что все те, кто были в Белом доме, не являлись коммунофашистами. Это были нормальные люди, нормальные депутаты, которые верили в то, что мы сможем отстоять конституционную законность. Зайдя в подъезд, я сразу понял их план: пустить людей на унижение и самоуничтожение.

Подъезд был забит солдатами, офицерами, и многие из них были пьяными. Меня схватил за бороду офицер со словами «Иди сюда, жидовская морда!», и несколько раз ударил головой о колено.

С нами была еще народный депутат СССР Сажу Умалатова. Она подходила к каждому из них и спрашивала: «Что вы делаете? А если завтра на этом месте будут ваши дети?»

Далее нас ждал еще один подъезд, в котором с обеих сторон снова стояли офицеры и перед нами полураздетые ребята — защитники Белого дома прошли через эти унижения и избиения. Когда меня вывели из подъезда, то я увидел, что в метрах пяти лежал труп, слышались автоматные очереди. Меня два раза ударили в пах. Сказали, чтобы я прощался с жизнью, и начали стрелять по верх головы. Далее я побежал в соседний подъезд, бегал по всем этажам, но никто не открыл. Лаяли собаки, кто-то говорил, что «я бы вас пустил, если бы не дети», «Вы из Белого дома? Так вам и надо». Я же говорил, что «нас здесь просто всех перестреляют прямо на ваших глазах! Есть ли у вас хоть какое-то милосердие?» Но никто так и не пустил. Я перебежал в другой подъезд, и там нашлась квартира, наполненная людьми, которая нас приютила. В ней я отлеживался несколько дней.

Говорухин С. С. (голос за кадром). В ночь с 3 на 4 октября Гайдар потребовал от Центробанка экстраординарную сумму наличными: 11 миллиардов рублей, как пишет наша пресса. Центробанк отказал. В эту же ночь с фабрики «Гознака» были похищены деньги в этой же сумме. В такую же сумму обошлось подавление октябрьского мятежа: по 5 миллионов рублей получил каждый офицер, командовавший танками, стрелявшими по Белому дому, 2 раза по 200 тысяч каждый ОМОНовец, по 100 000 каждый рядовой и так далее.

Так сколько же было жертв в Белом доме? По официальной версии — 49.

Президент Ингушетии, Герой Советского Союза Руслан Аушев, с которым я разговаривал вечером 4 октября, свидетельствовал, что к вечеру 4 октября из Белого дома вынесли 127 трупов. И это только к вечеру 4-го и с цоколя первого этажа. Сколько погибло людей на этажах выше, никто так и не знает и никогда не узнает. Люди выше 13-го этажа просто сгорели, так как здание Белого дома было в огне. Пожарные получили разрешение подняться на верхние этажи только 5-го октября. Нужно было, чтобы сгорели архивы и трупы.

Сейчас здание обнесено забором. 49 человек похоронены по-человечески, но где остальные? Закопаны в ямах с хлоркой? Это будет работа для следопытов.

Газеты будущего напишут: «Обнаружено массовое захоронение». А как быть с матерью, которая ищет своего ребенка? Она не простит вам этого и проклянет вас! Тех, кто отдал приказ! Тех, кто убил! И тех, кто замалчивает преступление!

Если мне придется работать в новом парламенте, то я задам Гайдару эти три вопроса:

- 1) просил ли он в ночь с 3-го на 4-е октября эту огромную сумму денег?
- 2) что это за странная связь с суммой, вывезенной из «Гознака»?
- 3) и на какие внебюджетные средства финансировалось подавление октябрьского мятежа?

Наш фильм большой, он длится около двух с половиной часов, и я не уверен, что нам удастся показать его до выборов нашим зрителям.

Я это предвидел и написал книгу под таким же названием «Великая криминальная революция». Книга напечатана. Уже около двух недель могла бы попасть в руки к читателю, но с ней происходит непонятная история, равно как и с фильмом. Сейчас без умолку твердят по всем каналам, газетам, какая демократическая новая Конституция.

И вместе с тем, дня три назад, руководитель Администрации Президента Филатов погрозил пальчиком с экрана, мол, в некоторых регионах людей настраивают против Конституции.

Но как можно настроить людей против Конституции, не имея доступа к СМИ?

Я буду голосовать против этой Конституции. Для меня она кровавая, она стоила жизни нескольких сотен людей и отбросила наше общество во времена тоталитаризма. Все, что было мерзкое в людях, оно выползло наружу, и пробил час негодяев. И это ощущается всюду.

Я прочел внимательно Конституцию, и ее гарантом является Президент. Не закон, не суд, а Президент Ельцин. Конституция написана под него, и новый вождь переделает ее под себя.

Р. И. Хасбулатов,
*член-корреспондент РАН,
Председатель Верховного Совета России
в 1991–1993 гг.*

Не суетитесь, дружок, не суетитесь!
(письмо Р. Г. Абдулатипову из «Лефортово»
15 февраля 1994 г.)¹

Уважаемый Рамазан Гаджимурадович! В ряде статей и интервью для газет, которые я имею возможность читать здесь, в «Лефортово», Вы пытаетесь предстать перед читателями как «рыцарь без страха и упрека», чуть ли не единственным человеком из руководящего звена Верховного Совета — приверженцем мирного диалога с Кремлем в дни великой Российской трагедии 21 сентября — 4 октября 1993 г.

I

Не вижу в том плохого, что тот или иной политик стремится к тому, чтобы о нем думали лучше, чем он есть на самом деле. Но для этого вовсе не обязательно бросать тень на других — своих бывших коллег, пытаясь изобразить себя великим умником, а их — явно ущербными. В упомянутых беседах, изложенных газетами, Вы почему-то довольно навязчиво приводите мое имя в контексте позиции, противоположной Вашей, разумеется, единственно правильной, как Вы ее излагаете. Читателю внушается: «Хасбулатов был радикалом, конфронтьером, отвергал мирные переговоры, развязал вооруженный конфликт, чуть ли не из автомата хотел стрелять...» А если такого рода Ваши измышления дополняет Ваш же новый шеф С. Шахрай, утверждая, что «оружие первым применил не Президент», можно подумать, что вот уже и открыта «истина». Однако правда, которую никогда и ни при каких обстоятельствах невозможно скрыть, заключается как раз в обратном: во-первых, в самом Указе от 21 сентября 1993 г. за № 1400 уже проглядывали стволы танковых пушек, БМП и омовские дубинки; во-вторых, в соответствии с распоряжением Президента «действовать жестко» первый убитый сотрудниками МВД демонстрант зафиксирован уже 23 сентября; по многим данным всего убито более 1600 человек, жестоко избито несколько тысяч человек. Некоторые из них были убиты, как утверждалось, бейтаровцами, засевшими в здании мэрии. И 3-го октября, при походе демонстрантов на мэрию и затем на «Останкино», и 4-го — при штурме «Белого дома» — огонь первыми открывали антиконституционные силы, спровоцировавшие массовые беспорядки в столице с трагическими последствиями. Всего этого вы не можете не знать, тем более что это не раз уже говорилось в США и никем не опровергнуто. Вернемся, однако, к нашему вопросу. Волей или неволей, но Вы, Рамазан Гаджимурадович, слишком вольно манипулируете фактами, в том числе в оценке моих действий. А ведь могу напомнить кое-что из того, что Вы говорили мне

¹ Письмо Р. И. Хасбулатова из «Лефортово».

накануне событий, начавшихся 21 сентября 1993 г.: «... Вам удастся балансировать между левыми-правыми еще с I Съезда депутатов, занимая четкую центристскую позицию и обеспечивая нормальную работу Верховного Совета. Мне, к сожалению, не всегда удается.» Да, Вы были правы — Вам многое не удавалось. Но Вы всегда были мощно «прикрыты» Председателем Верховного Совета. Еще с периода выступления в составе «шестерки». Всем другим пришлось уйти. Вас я спас. Вы это знаете так же хорошо, как и вся более чем тысяча депутатов Российской Федерации. Чем, кстати, вызвал одну из первых «трещин» во взаимоотношениях с «демократическим крылом» парламента. Я даже не считал нужным говорить Вам о том, что тогдашний Председатель Верховного Совета (которого Вы, по Вашим словам, цените за открытость) неоднократно выражал мне, своему первому заместителю, крайнее недовольство из-за терпимости к Горбачеву–Абдулатипову. Так же как не считал нужным сообщать Вам о сильнейшем недовольстве Вами в палате национальностей, многие депутаты которой считали, что весь 1993 г. (до 21 сентября) Вы в ней не работали. Я полагал, и сейчас полагаю, что они были не во всем правы — вообще не работать Вы просто не можете. В этом Вас трудно упрекнуть. Но мне не совсем понятно, с какой целью Вы пытаетесь исказить одно историческое событие. Я имею в виду подготовку, подписание и конституционализацию Федеративного договора. В частности, Вы говорите: «...В Совете национальностей нам удалось предотвратить фактически объявленную автономными округами и областями войну с Москвой, подписав с ними Федеративный договор. Мы остановили выход многих республик из состава Российской Федерации, в том числе Башкирии и Якутии.» Что за странная забывчивость! Приходится напоминать: палата захлебнулась с 17-м вариантом Федеративного договора уже к началу 1992 г. — и в этом, кстати, не было ее вины. Президент и Правительство словно не замечали дезинтеграционные процессы, захлестнувшие Россию на протяжении 1991 г., особенно в связи с участием в Новоогаревском процессе и проектом Союза Суверенных Государств (ССГ), когда наши республики получили права союзных республик, а области и края при прежнем статусе. Этот проект к объективным процессам добавил субъективные, ускоряющие разложение Федерации. Поэтому через подписание Федеративного договора надо было, хотя бы временно, приостановить дезинтеграционные процессы, усилившиеся после распада Союза. Одна из причин распада Союза — это вопрос Союзного договора и реанимация его в сознании политического истеблишмента союзных республик. Надо было работать над новой Конституцией Союза или конституционным актом, что было бы реалистичнее и дало бы возможность принять демократические конституции в республиках. Но это уже предмет политической истории. Российской Федерации в такой обстановке грозил распад. Поэтому всю работу по Союзному договору взял на себя Председатель Верховного Совета. И в этом деле, если помните, неоценимую помощь оказал заместитель председателя Верховного Совета Яров Ю. Ф. Не пытаюсь ни хвалить, ни критиковать Ярова — отмечаю лишь то, что было. На одном из совещаний в зале Президиума Верховного Совета с руководителями субъектов Федерации (кажется, это было 29–30 марта 1992 г.) приходилось несколько раз объявлять перерывы, чтобы «охлаждать» дискутирующих, приглашать не соглашающихся по одному, по два. Затем опять возвращались в зал

заседаний, опять дискутировали. Наконец, начали подписывать Федеративный договор. Были серьезные опасения, что Верховный Совет может «блокировать» Договор, и мы с Яровым решили вынести его сразу же на VI Съезд народных депутатов. И на Съезде не так просто пришлось с его инкорпорацией в Конституцию, многое зависело от избранной тактики. Но в конечном счете Конституция стала на самом деле федеративной, принципы нового федерализма прочно утвердились в ней. Можно только сожалеть, что Кремль, видимо, в упоении от «успешно» проведенного военно-политического антиконституционного переворота 21 сентября — 4 октября 1993 г. стал подходить к этому Договору так же, как относились в Америке к тем более чем 200 соглашениям, заключенным властями с индейскими племенами. Конечно же, «отцам-основателям новой Конституции» надо было бы сохранить этот Договор. Но они, кажется, сделали все для того, чтобы эта «их» Конституция ушла в небытие вместе с окончанием жизни действующего политического режима. Сегодня Кремль вынужден будет подписывать сепаратные «двусторонние» соглашения с субъектами Федерации: федеративные начала, принципы федерализма слишком прочно вплелись в ткань государственного устройства фактически. И они не могут быть опять «загнаны» в унитарную схему провозглашенной новой Конституции.

Не стоило Вам переоценивать свою миротворческую миссию в национальных конфликтах, один из которых Вы, якобы, успешно «решили» в Кабардино-Балкарии, а Хасбулатов «провалил» другой — в Чеченской республике (кстати, тогда все еще была Чечено-Ингушетия). События в Чеченской, Ингушской республиках — это Вы прекрасно знаете — одна из самых кровотокающих ран в моей груди. И прекрасно Вы знаете, что если бы федеральная исполнительная власть прислушивалась к нашим советам, просьбам, рекомендациям (в том числе и Вашим), положение в Чеченской республике было бы давно упорядочено, а трагедии, возникшей как следствие, практически войны между Осетией и Ингушетией, можно было бы вполне избежать. Напомню об одном случае в Дагестане, когда в районе Хасав-Юрта две многотысячные враждующие группы населения вот-вот должны были яростно схлестнуться. Кто предотвратил эту возможность конфликта после почти 12 часов переговоров — немыслимо трудных, — не забыли? Вы-то забыли, а люди помнят. Наверное, и поэтому они, собрав около 40 тысяч подписей, пытались на вполне конституционной, законной основе избрать Хасбулатова парламентарием. Похоже, однако, меня так боятся в Кремле, что не только бросили в тюрьму с нарушением всех человеческих и божеских законов, но даже не постеснялись нарушить и «новую Конституцию», и общепринятые права человека, и конкретные права 40 тысяч граждан населения Дагестана. Это жители Вашей республики, Рамазан Гаджимурадович! Вы вступились за попранные права Ваших земляков?

II

Я хотел бы напомнить Вам совершенно блестящую мысль Ленина, высказанную им в адрес Сталина и Дзержинского (комиссия последнего, по мнению Ленина, плохо разобралась в причинах конфликта между Орджоникидзе и Мдивани).

По мнению Ленина, нерусские высокопоставленные чиновники в своем державном рвении порой «пересаливают» (так у Ленина) даже усердие собственно русских чинов. Верность этой мысли иллюстрировалась особенно наглядно после Ленина, когда, стремясь проиллюстрировать свою верность кремлевским вождям, «национал-выдвиженцы» беспощадно расправлялись со своими земляками, особенно с представителями национальной интеллигенции, выискивая в ее среде различную крамолу. Вы это, конечно же, не хуже меня знаете, работая в аппарате ЦК КПСС, могли видеть эту «кухню» изнутри, выбивающую из человека человечность. Правда, многое всегда зависело и от человека, как зависит и сегодня. Многие работники и в центре, и на местах всегда оставались порядочными людьми, остаются таковыми они и сегодня, как ни стремятся вытравить из их сознания такие понятия, как совесть, честь, благородство, верность данному слову. Сейчас ситуация эволюционирует так, что даже те самые лица (ранее угнетавшие людей в национальных окраинах) провозгласили себя «духовными отцами» тех же самых народов, чью национально-культурную самобытность они жестоко отвергали. Все это относится, кстати, в равной мере и к высшему российскому чиновничеству, которое, к примеру, любит нынче размашисто, напоказ всем, креститься (хотя ни Богу, ни черту не верят). А что они вытворяли еще лет 5–6 назад с истинно верующими! Но в данном случае я о другом. Видимо, прошедшие десятилетия сформировали такой тип политика-национала, который, попадая на федеральный уровень, ощущает «комплекс вины» из-за своего нерусского происхождения, как бы свою второсортность. И под влиянием этого национального комплекса пытается непрерывно подчеркивать свою «русскость». Это — ловушка, дорогой Рамазан Гаджимурадович! Одно дело — понимать, что условием смягчения межэтнических отношений, растворения конфликтов является создание нормальных условий жизни прежде всего русского народа как доминирующего в федерации этноса. Тогда будут созданы и материально-технические, и культурные, и даже психологические предпосылки для нормальной жизни всех народов; малые народы не будут считать себя ущемленными, большой же этнос перестанет усматривать в них «носителей дискомфорта». Но совершенно другое дело бить себя в грудь, восклицая: «Я — русский, я — русский», а своей реальной деятельностью в поддержку порочной политики ухудшать положение этого же русского народа. Один может быть и не русским, но проводить в жизнь четкую, откровенно прорусскую политику, дающую благо и для русского, и для других народов государства. Другой до седьмого колена может быть русским и обрекать своими неразумными действиями на нищету и бесправие великий народ, формируя предпосылки для его натравливания на этноменьшинства, искусственно порождая такого рода конфликты. В истории государства российского записано много достойных имен отнюдь не русского происхождения, но честно и талантливо служивших на благо Отечества. Но было множество и иных — кто их вспомнит! Их имена исчезли, как легкое облако исчезает в ясный день. Все это очевидные истины, доказанные столетиями совместной жизни множества народов в пределах единого Большого

Отечества, где народы имели еще и свое Малое Отечество. Для политика-национала и политика-провинциала, чтобы не потерять свое лицо, важно с самого начала своей деятельности точно определить свое отношение к этим «двум Отечествам», свое место в них, оценить себя с точки зрения того, в состоянии ли он стать носителем «федерального политического интереса» без ущерба интересам избирателя. Это очень и очень сложный момент, часто он определяется как раз понятием «совесть», так мало ценимой современным политическим истеблишментом категорией. Если Вы решили для себя возможным говорить о трагедии 21 сентября — 4 октября 1993 г., давать оценки Председателю Верховного Совета, почему же Вы обошли то, как бессовестно разыгрывалась «национальная карта» в связи с его нерусским происхождением, что было лишь идеологической подготовкой к антиконституционному перевороту? Вы-то должны знать (и знаете), что эта «карта» — исключительно опасный инструмент, к тому же принципиально невозможный для использования подлинными демократами. Поэтому я с полным основанием считаю необходимым заключить в кавычки слова «наши демократы». Отчаявшись найти эффективные способы дискредитации Председателя парламента (что само по себе и преступно, и безнравственно — все, что предпринималось в этой части), правящая камарилья взялась за его «пятый пункт». Ясное дело, что это оружие, коль скоро пущено в ход, дальше уже работает само собой — вот и заговорили об «инородцах» в городах России. Затем Кремлю «пришлось» взять в арсенал политической пропаганды проклинаемые ранее либерально-демократическими кругами лозунги «Памяти». И что особенно показательно в этой связи — людей стали тщательно классифицировать, как потенциальных преступников, по цвету кожи и волос, форме носа, с особенным ударением на «кавказское», «азиатское» происхождение. Добро бы это делалось для милицейских, статистических карточек, но об этих «признаках» заголосили на весь мир в сугубо политических целях наше ТВ и радио. Граждане уже начинают озираться: где тут черные, раскосые, носатые, лица кавказской национальности — преступники — подальше от них! «Демократические мэры» городов с гордостью проводят операции по «очистке» вотчин от нечестивых (ситуация напоминает 1906–1907 гг., правда, тогда прева-лировали еврейские погромы, но и это, похоже, придет при продолжении такой политики). Прямо по Чезаре Ломброзо — раса, нация определяют преступника. Фашизм и использовал эти идеи, полагая, что «неарийские народы» — все сплошь преступники, их надо держать в качестве рабов или всех уничтожить, или выгнать «за пределы рейха». Кстати, целенаправленные попытки вызвать межэтнические конфликты, разжечь недоверие русских к «инородцам», а последних — к русским, делаются вопреки исторической традиции и практике, убедительно показывающими, что русскому народу всегда были чужды шовинистическо-националистические проявления. А всплеск шовинизма и национализма происходил лишь в условиях целенаправленной деятельности властей, попадающих в кризис из-за несостоятельности своей политики. Тогда призывали казаков с нагайками, черные сотни,

неформальные военизированные отряды, организовывались и переорганизовывались карательно-репрессивные органы.

III

Одновременно заметны попытки крутого разворота и в Большой политике — спешно и непродуманно перехватываются лозунги оппозиции по «защите русскоязычного населения в ближнем зарубежье». Вспомните, те, кто сегодня пытается «защитить» там русских — они же сами проталкивали межгосударственные договоры в 1991 г., и какие! Сколько мы в Верховном Совете убеждали, уговаривали предусмотреть эту «защиту» в тексте договоров, прекрасно понимая, что в межгосударственных отношениях всегда превалируют интересы, а не чувства! Нас не хотели слушать, бросали обвинения в шовинизме, реакционности, считали, что никаких противоречий у «новой России» ни с кем и никогда не будет. Не хотели слушать русских, прибывающих из бывших союзных республик и уже тогда рассказывающих о трагических условиях своей жизни. Доводы наши отвергались с презрением теми же самыми людьми, которые с апломбом сегодня пытаются их по сути повторить, скорее стараясь эксплуатировать эту горькую тему, нежели реально что-то сделать (успех здесь уже практически невозможен). Однако это не порождает к ним доверия. К тому же это «чужое поле». Здесь правящий режим ничего выиграть не может, ибо он уже проиграл здесь абсолютно все, что только можно было проиграть, и даже то, что проигрывать было невозможно. Кстати, с «кавказским фактором» тоже очень интересные трансформации у «супердемократов». Когда выгодно вызвать, к примеру, тень Сталина, напоминают о его кавказском происхождении и обязательно — трубку. Ясно, на кого этим намекая. Все они, мол, одинаковы, эти «люди кавказской национальности»! Когда же сетуют по поводу того, что семья Гамсахурдиа нашла приют в Чеченской республике, в Грозном, начинают лицемерно вопрошать: «Почему? Как далеки друг от друга эти чеченцы и грузины. Грузины — христиане. Чеченцы — мусульмане». И заключение делают прямо по Р. Киплингу: «И век им не сойтись». Т. е. тут уже не все «кавказцы» одинаковы, и никакая трубка не роднит, оказывается, чеченца и грузина. Вообще это интересное явление — рассуждения атеистов о религиозной этике верующих. Им невдомек, что ни одна мировая религия не запрещает по религиозным мотивам любить, дружить, жить в добром согласии с соседями. Наверное, не случайно в Иерусалиме на одном пятачке много-много столетий тому назад верующие построили три величественных храма, олицетворяющих три мировые религии... Все это (не только это, разумеется), как мне представляется, не может не вызвать у людей серьезные сомнения в отношении качества политики, которая основывается на импровизациях. Это ее негодное качество служит причиной общего кризиса политического режима. Кризис сегодня налицо. Он не решен ни сентябрьско-октябрьским переворотом Ельцина, ни выборами 12 декабря и продекларированной Конституцией. Другое дело — в каких формах он будет протекать в обозримом будущем, каковы его этапы разрешения, сроки. Это зависит от сплетения множества

факторов, не все из которых поддаются предвидению. Но иллюзий относительно устойчивости режима не должно быть.

IV

Вынуждаете Вы меня затронуть и некоторые из эпизодов трагедии 21 сентября — 4 октября. Остановлюсь лишь на одном вопросе — пресловутых переговорах. Как только мне передали просьбу от Ярова Ю. Ф. о встрече со мной — я согласился немедленно. Потом оказалось, что он хотел встретиться с председателями палат Верховного Совета — я тоже согласился немедленно. Это, кстати, было еще до инициативы по переговорам, с которой выступил Алексей II и которая также была мной поддержана, когда пришли святые отцы. Я до сих пор с тоской думаю, Рамазан Гаджимурадович, о Вашей с Соколовым В. С. работе на этих переговорах и, в частности, «протоколах», подписанных тогда вами. Даже Генеральный прокурор усматривал мою вину в том, что я «не поддержал эти протоколы». Сегодня прошло уже более четырех месяцев после Великой трагедии. Неужели Вы до сих пор не поняли, какой страшный, нокаутирующий удар Вы с Соколовым нанесли по защите Конституционного строя тогда? Когда Вы с Соколовым докладывали о результатах переговоров, я не упрекал Вас. Даже попытался сгладить резкие высказывания Ю. М. Воронина. К чему? Дело было сделано. Подумайте хотя бы сейчас: председатели двух палат Верховного Совета согласились на полную капитуляцию высшего органа государственной власти в обмен... на что? Ни на что! В Ваших «протоколах» не было ни единого слова об отмене Указа № 1400. Разве Вы забыли, что в соответствии с этим Указом после восьми часов вечера 21 сентября перестали существовать Верховный Совет, Съезд народных депутатов, Конституционный Суд и т. д.? В каком тогда качестве вы подписывали «протоколы»? Не ставил в те дни и не ставлю сейчас вопрос о ваших полномочиях. Ведь вас уже «не существовало» как председателей палат Верховного Совета. Для другой-то стороны ваши подписи не имели никакого значения — точно так же, как и выполнение X Съездом условий этих протоколов не создавало для Кремля никаких обязательств, пока не был отменен Указ № 1400! Ведь чтобы вести какие-то полноценные, обязывающие обе стороны переговоры и достигать конкретных целей в соглашениях, стороны должны обладать правами. Указ № 1400 лишил абсолютно всех прав Верховный Совет, его руководство, Съезд народных депутатов как высший орган государственной власти. Мы в одночасье оказались «лицами без гражданства», людьми, сидящими в темноте, с отключенными телефонами (и даже неработающими туалетами). Понимаете ли Вы это? Мы были превращены в «ничто», а «переговоры» Кремль истолковывал только как пропагандистский трюк, при этом осуществляя подготовку силовых акций. Внушая населению страны и мировому общественному мнению, что, якобы, в «Белом доме» засели «экстремисты» чуть ли не с ракетным оружием, террористы, которых надо уничтожить «для спасения цивилизации и демократии в мире». Вы не задавались вопросом: почему все депутаты — и левые, и правые, и «красные», и «белые» (кроме тех, которые в самом начале работы Съезда сбе-

жали), т. е. абсолютное большинство, небывалое в истории съездов, — требовали отмены этого Указа? Только немедленная отмена этого Указа давала саму надежду на лучший исход кризиса, в который вогнал страну этой тупой акцией Президент. Это понимали абсолютно все. На этом, собственно, покоился и «нулевой вариант», выдвинутый В. Д. Зорькиным, тоже мною поддержанный. Согласившись «вывести» за пределы переговоров Указ № 1400, Вы с Соколовым резко ослабили позиции Съезда, его руководства, породили колебания среди депутатов, которых до этого не было. Вы морально укрепили находящиеся уже в паническом состоянии и уже готовые отступить антиконституционные силы. Укрепили «ястребов», требующих от Кремля силового решения кризиса. Дали им повод подумать, что «верхушка» Съезда якобы не отражает мнения большинства депутатов, якобы стоит «нажать» — и все разбегутся. Я догадывался, что на Вас оказывал сильное влияние Соколов В. С. с его интриганскими наклонностями. Но Вы все же могли бы занять правильную — т. е. конституционную позицию, возвращающую Вам право вести переговоры через отмену Указа № 1400. Почему-то думаю, если бы Вы с Соколовым заняли адекватную воле Съезда позицию на этих переговорах, если бы Вы решительно потребовали отмены этого рокового Указа — это явилось бы тем недостающим усилием для мирного решения кризиса. Ведь мы уже знали, что Кремль и Старая площадь смертельно напуганы и готовы к отмене Указа, были готовы до появления Ваших «протоколов». Кстати, мои жесткие выступления как раз и преследовали задачу — быстрее добиться отмены Указа, а затем перейти к спокойным переговорам, имея соответствующие конституционные права. Именно поэтому Съезд и поручил мне сделать соответствующее Заявление (из 4-х пунктов), дезавуирующее подписанные вами протоколы. Указ № 1400 ныне вроде бы отменен самим Кремлем. А отношения, возникшие на базе действия этого Указа, — какова их судьба? Где правовая их база? Конституционно-правовой нонсенс! Помните, какая вакханалия была поднята тогда вокруг «проблемы оружия» в «Белом доме»? Теперь-то все знают, что никаких складов с оружием там не было. Я разве не говорил, причем неоднократно, что эта проблема вброшена кремлевскими пропагандистами специально для оправдания готовящейся расправы с депутатами. С целью похоронить демократическую Конституцию и установить тоталитарный, диктаторский режим. Много раз говорил. К сожалению, именно это и пришло в страну. Сметены достижения трех лет развития демократического процесса в Российской Федерации. Будущее стало более неопределенным, чем когда-либо раньше. Хотелось бы просить Вас, Рамазан Гаджимурадович, — или вообще ничего не говорите о Великой российской трагедии 21 сентября — 4 октября 1993 г., или говорите правду. И — не суетитесь, дружок, не суетитесь... События 21 сентября — 4 октября 1993 г., как бы их ни пытались интерпретировать, уже принадлежат Истории. Именно История определит их величие, подлость их участников, благородство и низменность методов действующих лиц и подстрекателей кровавой развязки. От суда Истории трудно скрыть что-то и кому-то укрыться.

«Лесфортово», 15 февраля 1994 г.

О. Г. Румянцев,
Ответственный секретарь
Конституционной комиссии России
в 1990–1993 гг.

Государственный Совет
(отрывок из монографии «Основы конституционного
строя России: понятие, содержание, вопросы становления»¹
и комментариев к нему)

«Кроме того, в Конституцию России стоило бы ввести институт Государственного Совета и статью примерно следующего содержания:

“Президент России — глава государства — возглавляет Государственный Совет России.

Государственный Совет:

— вырабатывает рекомендации для главы государства по основным направлениям внутренней и внешней политики;

— в случае необходимости вносит предложения по осуществлению Президентом его права законодательной инициативы;

— обеспечивает взаимодействие Президента с государственными органами и учреждениями, общественными объединениями, территориальными и этническими общностями.

Без обсуждения и одобрения Государственного Совета Президентом не могут быть решены вопросы, имеющие принципиальное значение для интересов народа России и затрагивающие обеспечение стабильности, безопасности и правопорядка в обществе.

В Государственный Совет по должности также входят Председатель Правительства России, его заместители, Секретарь Государственного Совета (государственный секретарь), министры, ведающие вопросами обороны, внутренних дел, безопасности, иностранных дел, юстиции, информации, а также государственные советники, назначаемые Президентом по согласованию с верхней палатой парламента. В работе Государственного Совета вправе принимать участие председатели палат федерального парламента и председатели высших органов судебной власти России.

Организация и порядок деятельности Государственного Совета устанавливаются федеральным законом.”

¹ Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. Монография. М.: Юрист, 1994. С. 115–117.

* * *

Смысл данного института, впервые предложенного нами еще в 1991 г., состоит в необходимости коллегиального содействия главе государства в выработке и принятии стратегических решений. Госсовет становится законным преемником мало понятных подразделений типа Администрации Президента, Президиума Правительства, Совета безопасности, Президентского совета и прочих. Именно негласность, авторитарность процесса принятия важнейших решений не раз в последние годы становилась причиной опасного сворачивания с конституционного поля. Одновременно снимается возможное противоречие между Президентом и руководством Правительства, создается форум для их постоянного взаимодействия с руководством парламента и Конституционного Суда — во имя эффективной организации и единства государственной власти.

Именно через институт Государственного Совета может произойти корректировка некоторых противоречивых черт конституционного принципа разделения властей, требующего высокого уровня правовой и политической культуры — чего, увы, пока нет.

Прецеденты есть в зарубежных странах — в виде так называемых “узких” (или “кухонных”) кабинетов. Но есть они и в нашей истории. Сам термин для России не нов, впервые институт с таким наименованием был введен Александром I по совету М. М. Сперанского в 1801 году и закреплен “образованием” 1810 года. Интересно, что это был совещательный институт, без одобрения которого никакой проект закона, устава и учреждения не мог быть утвержден и обнародован верховной властью. “Вняв мнению Государственного Совета, постановляем...” — вот формула Александра I, которой сегодняшняя «республиканская» Россия может позавидовать; но формула эта употреблялась недолго. Тем не менее следование институциональным и терминологическим традициям отечественной государственности — одно из условий общественного восприятия и признания любого конституционного акта.

Был опыт и в новейшее время. Если угодно, можно рассматривать предлагаемый институт как своеобразный преемник Политбюро ЦК КПСС. Предвидя неадекватную реакцию читателя, замечу, что мы явно недооцениваем позитивный опыт работы данного института, выросшего все-таки из принципов партийной демократии и коллективной ответственности, хотя и применявшихся ранее с серьезными изъятиями.

Здесь же предлагается, что организация и порядок деятельности Госсовета будут поставлены на конституционные и законные основания. Небезынтересно, что в 1994 г. этот институт был закреплен в Конституции Республики Дагестан — при этом были использованы соответствующие наши предложения».

Государственный совет

Комментарий О. Г. Румянцева (2019)

Мы не случайно решили опубликовать приведенный выше отрывок из моей старой монографии «Основы конституционного строя Российской Федерации» (М.: Юрист, 1994). Та монография стала первым комплексным изложением концепции конституционной реформы 1990–1993 гг., обобщением и разъяснением многих идей,

обсуждавшихся в Конституционной комиссии денно и нощно в ходе трех с половиной лет интенсивной работы над проектом новой Конституции России.

Но не только реализованных в Конституции.

Книга содержала целый ряд предложений — как и что делать дальше, после 12 декабря 1993 г., в интересах создания и развития более справедливого конституционного строя, нежели урезанная его версия, которая была предложена в рамках силовой операции, названной внешне красивым словосочетанием «принуждение к согласию». Оппоненты называли ее иначе — государственным переворотом, опираясь при этом на законные решения и определения Конституционного Суда России от 21 сентября 1993 г. и последовавшие за ними акты Верховного Совета и десятого (чрезвычайного) внеочередного Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Завершалась та монография в удушающих условиях господства «победителей» Девяносто третьего. Остро требовалось показать конституционно-правовую перспективу — как ограничить самовластие, предотвратить неизбежную узурпацию власти, фиктивизацию и выхолащивание основополагающих принципов конституционализма. Таких как народовластие, республиканская форма правления, приоритет прав и свобод личности, разделение властей, ограничение государственной власти правом и конституционным строем и других, приносимых в жертву корпоративным либо клановым интересам.

Вот именно в таком контексте и следует рассматривать предложение автора этих строк о введении путем поправки в Конституцию нового государственного органа — Государственного Совета. Главное состояло в создании механизма преодоления очевидных издержек, заключенных в абсолютизации принципа разделения властей.

Иными словами — речь шла о создании конституционного, прозрачного и понятного, а не кулуарного, механизма взаимодействия ветвей власти. С опорой на отечественные традиции коллективного руководства, присущих как царской России, так и отдельной практике советского периода нашей истории.

При этом Государственный Совет призван играть роль реально осуществимой коллективной сдержки возможных искушений могущественного и по нынешней Конституции, и по сложившейся понятийной практике управления главы государства на узурпацию государственной власти, на присвоение все больших полномочий, не предусмотренных в Конституции.

Практика последних 25 лет показала, что наши опасения были, увы, небеспочвенны. Они оказались даже не опасениями, а предвидением, прогнозом, который полностью оправдался. Только в Российской Федерации все пошло внешне приличным путем делегирования бесчисленного количества полномочий других государственных органов одному-единственному должностному лицу — Президенту Российской Федерации.

...Мой друг, профессор Михаил Краснов скрупулезно вот уже много лет ведет подсчет количества только лишь законодательных полномочий, щедро делегируемых главе государства Государственной Думой во всех ее созывах. На юбилейном заседа-

нии Конституционного клуба 6 декабря 2019 г. М. Краснов был не совсем готов к тому, чтобы первым ввязаться в дискуссию, хотя председательствующий ждал от него именно полемичного запала и, что называется, «адресно навесил ему мяч от уголовного флажка»... Однако профессор ограничился слишком кратким заявлением. Не беда, мы исправляем это недоразумение, публикуя непроизнесенное экспертное мнение М. А. Краснова на стр. 110–114 настоящего выпуска «КВ». И вот там специалист уверяет нас, что к 2011 г. существовало 449 полномочий Президента, закрепленных за ним законодательно. Из них в период президентства Б. Н. Ельцина почти четверть (24%) не соответствовали конституционному предназначению главы государства, в первые два срока В. В. Путина — 43% и Д. А. Медведева — 46%¹. К лету 2018 г. М. Краснов насчитал уже 697 таких полномочий, из которых 223 (32%) не соответствуют Конституции РФ (еще 52 полномочия он называл условно соответствующими, т. к. допускает спорность их несоответствия Конституции)².

Возвращаясь к комментарию по Государственному Совету. Предложения наши образца 1994 г. сохраняют свою актуальность по сей день. Более того, именно сегодня, когда с октября 2018 г. идет дискуссия о точечных конституционных поправках, они становятся востребованы.

Но! Только и исключительно при сохранении изначального замысла. А с этим далеко не все однозначно.

Близко к нашим предложениям находятся инициативы левых сил. Здесь и выступления нашего большого друга, члена Конституционного клуба профессора С. А. Авакьяна. А также основанные на них предложения Г. А. Зюганова. Так, в декабре 2017 г. лидер КПРФ предлагал **ограничить право избираться Президентом России** двумя сроками в жизни. В июне 2018 г. он заявил, что с помощью Конституции необходимо **ограничить власть президента Госсоветом**³.

Совсем иначе можно расценить инициативы В. В. Жириновского.

В своих «апрельских тезисах» 6 апреля 2018 г. лидер ЛДПР предложил «вместо института президентства ввести коллективный орган управления страной — Госсовет, в состав которого войдут лучшие и наиболее авторитетные люди страны с наибольшим политическим весом». Он предлагает также создать «второй орган управления — Совет безопасности. Не будет президентских сроков, не будет предвыборных дебатов. Будет Председатель Госсовета, избранный на его заседании. Государственную Думу будут представлять руководители фракций, как сейчас. Руководители административных единиц страны также должны будут назначаться Председателем Госсовета»⁴.

¹ См.: Краснов М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 7.

² Краснов М. А. Точечные изменения в Конституцию. А какие точки? Конституционный вестник, № 4 (22), с. 110.

³ Коммерсантъ. 2019. 22 января. № 10.

⁴ https://ldpr.ru/events/Vladimir_Zhirinovskiy_instead_of_the_Institute_of_presidency_in_Russia_enter_the_state_Council/

Смысл предложения третьего царедворца Жириновского, на мой взгляд, кроется вот в этой фразе: «Основные полномочия при этом перейдут к Председателю Госсовета». Иными словами, налицо путь к повторению казахстанской или китайской модели управления страной. Удобный, как, вероятно, представляется определенным политическим силам, способ решения пресловутой «проблемы-2024».

Вот только совершенно непонятно, почему вдруг рассосутся сами собою все накопившиеся системные проблемы развития страны от простой смены вывески должности верховного правителя России...

Те же подходы бродят и в недрах правящих кругов, как можно почерпнуть из политехнологического откровения, сделанного политологом В. Соловьев в конце 2018 г. «Подготовка конституционной реформы, а точнее, кардинальных изменений в широкий спектр конституционных законов была начата осенью 2017 г. Изменения разрабатывались по нескольким направлениям реконфигурации государственной власти и управления, долженствующей обеспечить институционально-правовую рамку транзита системы. Здесь тоже несколько вариантов. От известной модели с учреждением Госсовета как аналога Политбюро и сведения роли Президента к представительским и символическим функциям до, наоборот, усиления и расширения президентских полномочий и учреждения поста вице-президента (имеется еще несколько вариантов). Транзит системы должно осуществить ДО 2024 года, дабы застать врасплох врагов внешних и внутренних. Предполагалось, что решающими могут стать 2020–2021 гг.»¹

Как видит читатель, идея Государственного Совета совсем по-разному видится в условиях нашего политического многообразия. Поправки в Конституции о статусе Госсовета в любом случае могли бы исправить дисбаланс ветвей власти, ежели будут корректно сформулированы, должным образом обсуждены и реализованы. От того, какой вариант будет в итоге выбран, будет зависеть и новый формат российского политического режима.

Хочется пожелать России, чтобы эта идея была востребована в побуждениях лучших, нежели примитивное стремление сохранения и упрочения политической монополии. И чтобы не пришлось вновь вспоминать бессмертные слова девиза-слогана нашего политического златоуста В. С. Черномырдина: «Хотели как лучше, получилось как всегда!»

8 февраля 2019

¹ <http://federalcity.ru/index.php?newsid=4293>

Раздел VII.

БИБЛИОТЕЧКА КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА

*Р. И. Хасбулатов,
член-корреспондент РАН,
Председатель Верховного Совета России
в 1991–1993 гг.*

О книге Ответственного секретаря Конституционной комиссии, избранной Первым Съездом народных депутатов России (май 1990 г.), Румянцева Олега Германовича «Конституция Девяносто третьего. История явления»

Конституция (лат. Constitution) — устройство, основной закон государства, определяющий основы государственного и общественного строя, систему государственных органов, порядок их образования и деятельности, права и обязанности граждан... Поэтому Конституция считается основным законом государства.

«Сущность Конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе. Фиктивна Конституция, когда закон и действительность расходятся; не фиктивна, когда они сходятся» — писал В. И. Ленин, совершенно точно отражая природу, сущность и содержание любой конституции в классовом обществе. Напомню, что современные общества — это классовые общества. Прекраснодушные мечтания многих эпигонов капитализма 60–70-х гг. XX в. о «преодолении классовой борьбы», как показывают события XXI в., оказались несостоятельными. Классовая борьба вернулась, но в новых формах, а поскольку и несправедливость в мире достигла своего апогея, следует ожидать более масштабных революционных изменений на нашей планете уже при жизни нынешнего поколения.

Советские Конституции (1918, 1924, 1977 гг.) во многом были фиктивны, несмотря на их огромную революционизирующую роль для Мира: отрицание частной собственности и эксплуатации человека человеком, провозглашение равенства, братства, справедливости, интернациональной солидарности. Советы, как основа государственного управления, были удачной формулой согласования интересов разных групп

населения. Но реальная государственная система организации власти была жесткая, она контролировалась всеильным аппаратом органов компартии, а в период сталинщины — НКВД, в который входили структуры всеильных чекистских сообществ. Никита Сергеевич Хрущев сломал хребет этим всеильным структурам и подчинил их деятельность органам КПСС, насилие и жестокость исчезли из Системы, но Конституция оставалась «фиктивной» (по выражению Ленина), поскольку народовластия, провозглашенного Конституцией СССР, в реальности не было.

Это противоречие устранил Михаил Горбачев, в результате чего Конституция СССР 1977 г., которую называли «брежневской», в 1989 г. стала Конституцией горбачевской и вполне демократической. К тому же республикам СССР было предоставлено право вносить существенные изменения в их конституции, но в рамках союзной.

Новый демократический избирательный закон, принятый по инициативе Михаила Сергеевича Горбачева, позволил стать народными депутатами и СССР, и Российской Федерации многим способным людям. В результате этого в этих двух парламентах оказались реальные представители народа, многие из которых были необычайно талантливыми и перспективными политиками, способными принести огромную пользу Отечеству. Среди них в российском парламенте в первом ряду был, несомненно, лег Румянцев, прекрасно образованный, знающий европейские языки, обладающий большим организаторским опытом.

Народным депутатом СССР и России был избран и ярый противник Горбачева Борис Николаевич Ельцин, прославившийся критикой союзных властей, что в те времена было необычно и увеличило его поддержку среди избирателей, в то время как конструктивных идей у него почти не было. Но на этот «нюанс» люди тогда не обратили внимание, замороженные его критикой Кремля. Не обратили внимание и на его провалы в период, когда он был «хозяином» Москвы.

Первый Съезд народных депутатов России, который согласно Конституции РСФСР был высшим органом государственной власти и коллективной главой Российской Республики, избрал Конституционную комиссию. Ее председателем был избран Председатель Верховного Совета РСФСР Борис Ельцин, заместителем председателя Конституционной комиссии — первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Руслан Хасбулатов, ответственным секретарем Конституционной комиссии — народный депутат РСФСР Олег Румянцев. Конституционная комиссия работала в двух направлениях: первое — подготовка проекта Конституции Российской Федеративной Республики, второе — внесение изменений в действующую Конституцию России.

Олег Румянцев, как и абсолютное большинство наших депутатов, тяжело воспринял Беловежские Соглашения о «ропуске СССР». Все мы, парламентарии России, оказались бессильными что-либо предпринять, поскольку Президент СССР Михаил Горбачев молчаливо согласился с преступными решениями трех лидеров союзных республик, ничего не предпринял для их нейтрализации и не обратился за помощью ни в Верховный Совет России, ни к другим союзным республикам, ни к тем органам власти, которые должны были обеспечить целостность СССР.

Конституционная комиссия в основном завершила свою работу уже к середине 1992 г. и представила добротный проект новой Конституции Российской Федерации Президенту Ельцину как председателю Конституционной комиссии. Но к этому времени с ним произошла качественная трансформация: он, воцарившись в Кремле, полагал себя отныне всемогущим правителем, стоящим над Конституцией, над парламентом, и вообще, неким неограниченным царем времен самодержавной России или эпохи Сталина. И отказался поддержать проект новой Конституции.

Мы с Румянцевым неоднократно встречались с Ельциным, предлагали ему представить свои предложения. Он соглашался с нами, но никаких предложений так и не представил.

Моя позиция тогда состояла в том, что действующая Конституция, в которую было внесено множество поправок (большая часть — по инициативе Ельцина), полностью обеспечивает деятельность новой России, ее органов власти, включая судебную систему, и не создает никаких ограничений в реформировании всех сторон жизни и деятельности общества. Поэтому важно сконцентрировать наши совместные усилия на экономической реформе, а принятие новой Конституции не стоит форсировать. Никакого «конституционного кризиса» не было и не могло быть — для этого не было объективных оснований.

Но обстановка в стране стала быстро изменяться в катастрофическом направлении. Правительство во главе с исполняющим обязанности премьера Гайдара привело к коллапсу все народное хозяйство, стремительно возросла безработица, уровень жизни населения ухудшился. Правительство Черномырдина продолжало тот же курс и оказалось беспомощным решить усложняющиеся в стране проблемы. Недовольство населения деятельностью Ельцина и его правительства возрастало и приводило его в паническое состояние — он боялся потерять власть и свободу. Усилились противоречия Президента с парламентом, который все решительнее критиковал экономическую политику и стремился ее изменить, внося позитивные изменения в действующее законодательство.

В такой обстановке ельцинские идеологи, опираясь на почти всеобщую поддержку ультралиберальных СМИ, телевидения, находящихся под влиянием нуворишей, стали обвинять Верховный Совет России в том, что он «тормозит реформы» и «не принимает Конституцию». Проблема несостоятельности экономической политики и ухудшения положения народа была искусно переведена в плоскость «конституционной реформы» и, якобы, «конституционного кризиса».

А Ельцин открыто, по-хамски требовал от народных депутатов «самораспуститься» и передать ему всю власть. Естественно, что народные избранники не подчинились этому. Тогда и появился Указ № 1400, ликвидирующий не просто Верховный Совет и высший орган государственной власти, а уничтожающий саму Конституцию и государственный порядок. Это был государственный переворот. Он был поддержан коррумпированными генералами армии (Грачевым и др.), МВД (Ериным, Романовым, Куликовым), КГБ и генералами спецслужб и безопасности. Все они предали государство, народ, страну!

Танковый расстрел парламентского дворца — это апогей предательства и нравственного падения ельцинского режима, его приспешников и СМИ, свободную деятельность которых, кстати, обеспечил Верховный Совет России, приняв Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Буквально через два месяца была скороспешно составлена новая Конституция, и она, якобы, получила поддержку на декабрьском (1993 г.) всенародном голосовании. Но какими-то странными были результаты всенародного голосования: большинство в Государственной Думе на выборах, которые проходили одновременно с референдумом, получили партии, выступающие против Ельцина, а ельцинская Конституция почему-то была одобрена! Бюллетени вскоре после выборов были сожжены. Попробуй проверить!

Уроки из этого кризиса не извлечены. Очевидно, что это дело будущих политиков. Но один из уроков государственных переворотов состоит в том, что «победители», если и не расправляются физически с побежденными противниками, но непременно изгоняют их из политического пространства. В результате наиболее подготовленные к служению народу, принципиальные, сильные люди превращаются в изгоев. Формируется «серая» политическая зона, наверх выходят пронырливые, циничные приспособленцы, которые обрекают страну на застой, а население — на прозябание в нужде и лишениях, процветают воровство и мошенничество. А правитель оказывается заложником того политического режима, который сам и создает.

Книга Олега Румянцева, одного из видных деятелей романтической эпохи формирования новой России, в которой не просто описываются факты (сами по себе важные), но представлен глубокий теоретический анализ, уверен, будет с большим интересом воспринята читателем, особенно молодежью, мало знающей о трагической странице в истории нашей страны в недавнем прошлом.

Аннотация книги «Конституция Девяносто третьего. История явления»

«Конституция Девяносто третьего. История явления. Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов». Издание третье, расширенное и дополненное. М., Библиотека РГ, 2019. С. 283.

В жанре документальной эпопеи представлен неравнодушный взгляд на один из наиболее сложных в истории российской государственности периодов: остро сюжетные события конституционной реформы 1990–1993 гг. Для кого эта книга? Она для всех. И для профессионалов — юристов, историков, политологов, для обучающихся в области общественных наук, и для широкой аудитории, далеко не все знающей о напряженной борьбе за конституционный строй, ее достижениях и потерях. Борьбе, которая не завершилась и сегодня, спустя 25 лет после вступления Конституции в силу. Сограждане вправе знать в деталях о событиях 1990–1993 гг., которые привели к смене государственного строя в нашей стране. Пусть читателя не смущают беллетристические перебивки, они расставляют акценты в документальной поэме. История явления Конституции вмещает несколько сценариев, не снившихся

«Мосфильму» или студиям Голливуда. Она ждет и своих сценаристов, и аналитиков, и, прежде всего, — заинтересованных читателей, способных взглянуть на трудовые будни, драматические и героические события с собственной гражданской позиции, как сделал автор этой книги — не просто очевидец, а один из инициаторов, организаторов и самых непосредственных участников конституционной реформы с момента рождения ее замысла до явления Российской Конституции Девяносто третьего.

В Пролог вошли обращения к читателям, в которых своими впечатлениями о событиях тех лет, этой книге и ее авторе делятся видные ученые, политики, общественные деятели, в их числе: С. А. Авакьян, С. Н. Бабурин, Ю. М. Батурин, Ю. Ю. Болдырев, Г. А. Гаджиев, В. Б. Исаков, К. И. Косачев, М. А. Краснов, В. И. Лафитский, Е. А. Лукьянова, Л. П. Мишустина, А. В. Руцкой, С. Б. Станкевич, С. А. Филатов, Р. И. Хасбулатов, С. А. Шаргунов, В. Л. Шейнис, К. В. Янков. Также в Прологе — предисловие автора к третьему изданию и вступительная часть.

Собственно сюжет делится на семь частей: 1) 1990 г.: Возрождение конституционализма. Надежды, обещания, первые результаты; 2) 1991 г.: Российское президентство. ГКЧП и Пятый съезд. Разлом страны; 3) 1992 г.: Борьба за конституционную Федерацию; 4) 1992 г.: Рассмотрение проекта Конституции РФ в парламенте; 5) Декабрь 1992 — апрель 1993 г.: Битва за власть. Двоевластие. Референдум; 6) Май — сентябрь 1993 г.: Нужен единый согласованный проект Конституции России; 7) 21 сентября — 25 декабря 1993 г.: «Блиц-криг» Ельцина — Конституционный коллапс — Явление новой Конституции Российской Федерации.

Историческое описание завершается эпилогом: послесловием автора и рецензией члена Конституционной комиссии, участника Конституционного совещания Л. Б. Волкова на представляемую книгу об истории Конституции России (2013).

В приложениях представлены ключевые даты и этапы конституционной реформы, библиография, обширный именной указатель, а также уникальные фото из архива автора.

Ознакомиться с цифровой версией издания можно на электронных ресурсах: Российского исторического общества, Фонда конституционных реформ, Национальной электронной библиотеки, Президентской библиотеки, Национального библиотечного ресурса, официальном сайте О. Г. Румянцева.

О многотомном издании «Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, документы, материалы (1990–1993)». М., 2006–2010. Аннотация

Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. канд. юрид. наук О. Г. Румянцева. М., 2007–2010. В 6 томах (10 книгах).

Одной из старейших некоммерческих организаций Российской Федерации — Фондом конституционных реформ (основан в 1992 г. членами и экспертами Конституционной комиссии РФ) в 2006–2010 гг. осуществлен общественный научно-исследова-

тельский и издательский проект, нацеленный на сохранение наследия современного российского конституционализма.

Академическое многотомное издание содержит документы об истории создания Конституции РФ, деятельности Конституционной комиссии и Конституционного совещания, иные материалы о конституционной реформе 1990–1993 гг. из личных архивов участников работы над проектом Конституции РФ (архив ФКР), а также ГАРФ и Архива Президента РФ.

В полный комплект входят 10 книг: том 1 «1990 год»; том 2 «1991 год»; том 3 «1992 год» (в том числе книга первая «*Январь — июнь 1992 года*», книга вторая «*Июль — декабрь 1992 года*», книга третья «*Строительство конституционной Федерации*»); том 4 «1993 год» (в том числе книга первая «*Январь — апрель 1993 года*», книга вторая «*Май — июнь 1993 года*», книга третья «*Июль — декабрь 1993 года*»); том 5 «*Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)*»; том 6 «*Дополнительные материалы. Воспоминания. Справочный аппарат*».

Каждый том (книга) предваряется вступительной статьей, авторы — д-р юрид. наук, профессор, Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, в 1990–1991 гг. руководитель группы экспертов Конституционной комиссии; канд. юрид. наук Л. Б. Волков, в 1990–1993 гг. член Конституционной комиссии, участник Конституционного совещания; канд. юрид. наук О. Г. Румянцев, в 1990–1993 гг. — Ответственный секретарь Конституционной комиссии, член Верховного Совета Российской Федерации.

Ознакомиться с **цифровой версией** издания можно на электронных ресурсах:

- Национальной электронной библиотеки
- Президентской библиотеки
- Российской государственной библиотеки
- Российского исторического общества
- Фонда конституционных реформ
- портале «Все для студента»
- ряде других ресурсов.

ИЛЛЮСТРАЦИИ

Фото с юбилейных мероприятий
(сентябрь–декабрь 2018)

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина



Зал Конституции
20 сентября 2018

Цифровая выставка
«К 25-летию
Конституции
Российской
Федерации»



Публичная лекция О.Г. Румянцева
«История явления Конституции
девяносто третьего. К 25-летию
Конституции Российской Федерации»
16 ноября 2018

Заседание Конституционного клуба

Москва, Президент-Отель. 6 декабря 2018 г.



А.Н. Домрин
с молодыми
конституционалистами

Наши очаровательные
помощницы:
М.Ю. Гаспарян,
А.А. Кочеткова,
М.Б. Рюмина,
С.Б. Рудь



Заместитель
председателя
Конституционной
комиссии (1990—
1993), Председатель
Верховного Совета
РФ (1991—1993)
Р.И. Хасбулатов
с журналистом





Профессора
В.И. Лафитский
и М.А. Краснов
перед заседанием
Конституционного
клуба



Профессора
Ю.А. Тихомиров
и В.Н. Лихачев
перед заседанием
Конституционного
клуба



Члены Конституционной комиссии Н.Т. Ведерников (судья Конституционного суда в отставке) и И.А. Безруков, а также народный депутат РФ (1990–1993) С.А. Полозков перед заседанием Конституционного клуба



Профессор С.А. Марков и народный депутат РФ (1990–1993) А.Л. Головин на заседании Конституционного клуба. На заднем плане — участники заседания О.В. Калачева и В.Е. Табачников

Первый заместитель
председателя Комитета
Совета Федерации
по конституционному
законодательству
и государственному
строительству
Л.Н. Бокова,
председатель
Конституционного
суда Республики
Саха (Якутия)
А.Н. Ким-Кимэн



Член конституционной
комиссии (1990–1993)
С. Н. Бабурин
и президент фонда
«Стратегия Будущего»
А.А. Лобанова





Участники заседания Конституционного клуба: председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, профессор А.А. Клишас и народный депутат РФ (1990–1993), профессор М.А. Митюков



Участники заседания Конституционного клуба: член Конституционной комиссии (1990–1993), участник Конституционного совещания (1993) В.Н. Подопригора, член Верховного Совета РФ (1990–1993) П.А. Лысов, член Конституционной комиссии (1990–1993), участник Конституционного совещания (1993) профессор В.Д. Мазаев



Исполнительный директор Фонда конституционных реформ В. В. Калачев



Участники заседания Конституционного клуба

Государственный центральный музей современной истории России

Москва, здание бывшего Английского клуба на Тверской-Ямской.
10 декабря 2018 г.



Торжественная церемония
открытия выставки
«Конституция моей страны»

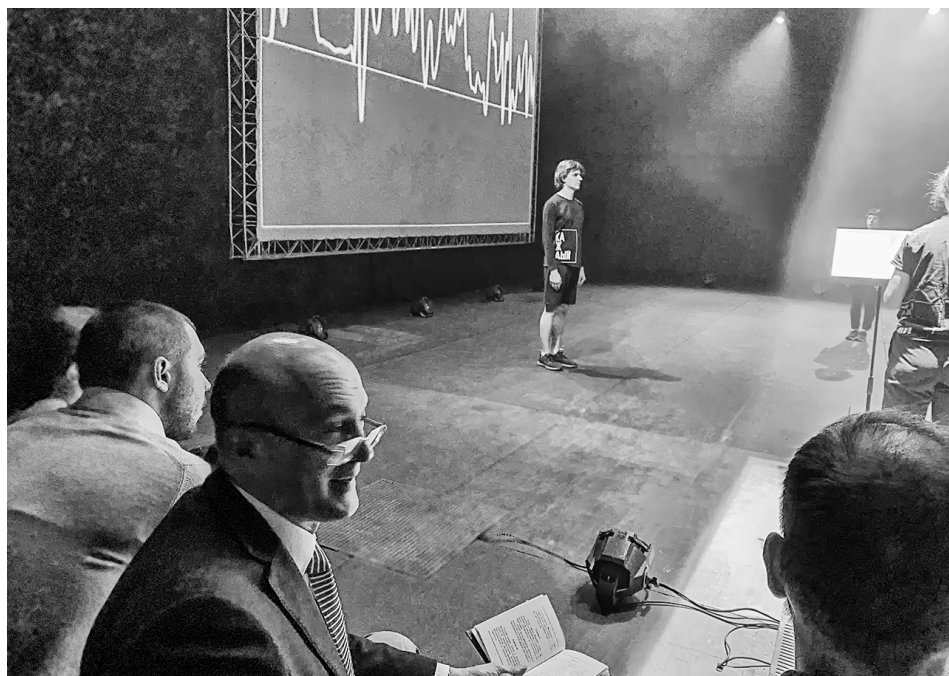
Экспозиция «Конституция моей
страны»



Перформанс «Конституция»

Москва, Центр имени Вс. Мейерхольда.

15 декабря 2018 г.





Конституции — 25!
Москва,
Президент-Отель.
6 декабря 2018

Бейдж участника
заседания
Конституционного
клуба