

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Российская Конституция: первые 20 лет

Цикл лекций в Государственной Думе
18 марта – 22 апреля 2013 года

Издание Государственной Думы
Москва • 2013

ББК 67.400.1

Р 76

**Под общей редакцией
Председателя Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
С. Е. Нарышкина**

Ответственный редактор:
председатель Комитета Государственной Думы по конституционному
законодательству и государственному строительству
В. Н. Плигин

Рабочая группа по подготовке книги:
П. Б. Айтов, Е. Ю. Глушкова, В. Г. Малушков

Фотографии:
А. Б. Галлеев, А. А. Шалгин

Р 76

Российская Конституция: первые 20 лет. Цикл лекций в
Государственной Думе. 18 марта – 22 апреля 2013 года. – М.: Из-
дание Государственной Думы, 2013. – 216 с.

ББК 67.400.1

© Аппарат Государственной Думы, 2013

Содержание

Обращение Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина к читателям	5
Лекция Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина	7
Ответы на вопросы	13
Лекция Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина	25
Ответы на вопросы	38
Лекция министра юстиции Российской Федерации А. В. Коновалова	47
Ответы на вопросы	57
Лекция Председателя Счётной палаты Российской Федерации С. В. Степашина	67
Ответы на вопросы	80
Лекция председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигина	89
Ответы на вопросы	102
Лекция Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванова	111
Ответы на вопросы	120
Лекция заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С. Г. Кехлерова	129
Ответы на вопросы	142
Лекция руководителя Аппарата Счётной палаты Российской Федерации С. М. Шахрая	147
Ответы на вопросы	167
Лекция первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председателя Судебной коллегии по административным делам П. П. Серкова	175
Ответы на вопросы	189

Лекция председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества А. А. Клишаса	197
Ответы на вопросы	204
Заключительное слово председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигина	215

Уважаемые читатели!

Я рад представить вашему вниманию сборник, составленный из лекций, прочитанных в стенах Государственной Думы весной 2013 года известными российскими правоведами, государственными деятелями и руководителями ведомств. Все они посвящены проблемам строительства правового государства и непосредственно связаны с вопросами развития парламентаризма и законотворческой политики в нашей стране. Такой формат был реализован в стенах парламента впервые и стал частью насыщенной программы мероприятий, приуроченных к 20-летию Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации.

Лекции привлекли внимание не только депутатов и государственных гражданских служащих, но и экспертов, студентов вузов, представителей средств массовой информации. Было приятно видеть, что аудитория действительно заинтересованная, и это неудивительно, ведь самые разные аспекты конституционного права, которые затрагивали лекторы, имеют принципиальное значение для всех нас.

Конституция, основной закон, – это не только своего рода правовой паспорт нашего государства, где отражены основополагающие права и свободы человека, закреплены принципы государственного и общественного устройства и основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, это ещё и стратегический ориентир, образ будущего, к которому обязаны стремиться как законодатели, так и те, кто ежедневно применяет нормы права и должен обеспечивать их реализацию.

Добавлю, что осенью этого года в преддверии Дня Конституции мы организуем ещё один цикл лекций, посвящённых этой тематике. Я уверен, что знание основного закона и разъяснение его значения для жизни людей и для дальнейшего развития нашего демократического государства было и остаётся крайне актуальным.

Надеюсь, что этот сборник – вместе с размещёнными на сайте Государственной Думы в сети Интернет видеозаписями – позволит сделать прочитанные в Государственной Думе лекции достоянием широкой общественности.

**Председатель
Государственной Думы**

С. Е. Нарышкин



Лекция Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина

18 марта 2013 года

Добрый день, уважаемые коллеги, гости! Я рад приветствовать вас в стенах Государственной Думы, начиная цикл лекций, тематически связанных с природой представительной демократии в нашей стране, раскрывающих значение и влияние представительной демократии на современность и на современный законотворческий процесс в России. Я надеюсь, что эти лекции будут и полезными, и, наверное, для кого-то запоминающимися.

27 апреля этого года будет впервые отмечаться День российского парламентаризма, а 12 декабря – 20-летие российской Конституции и российского парламента, и на запланированных нами встречах с известными государственными деятелями, с известными российскими правоведами работники аппаратов Государственной Думы, Совета Федерации, Счётной палаты и сами парламентарии, а также приглашённые нами, в том числе студенты высших учебных заведений, смогут пополнить свой багаж знаний.

Начать предлагаю с разговора об исторических традициях российского парламентаризма и об их влиянии на современность, поделюсь с вами некоторыми наблюдениями и выводами и как спикер Государственной Думы, и как председатель Российского исторического общества.

Первый тезис такой: 20-летний путь новой, демократической России на самом деле опирается на гораздо более глубокие демократические традиции нашей страны, а многие сегодняшние проблемы – это родовые пятна прошлого, формировавшиеся в течение долгих десятилетий, ещё до образования современного парламента России, поэтому считаю, что надо всячески поддерживать научные исследования истоков отечественной представительной демократии и стимулировать не только научный, но и общественный интерес к деятельности дореволюционной Думы России и с этих позиций осмысливать место и роль парламента в нашей истории, делать выводы и прогнозы на будущее.

Не буду сейчас подробно останавливаться на таких национальных образцах представительной демократии, как народные собра-

ния – вече – в русских городах, или на древних памятниках права – это отдельная и очень интересная тема, скажу лишь, что национальная практика становления институтов народовластия и выработки правовых актов, несомненно, оставила отпечаток в истории всей нашей государственности.

Коль скоро мы говорим именно о Государственной Думе, стоит прежде всего вспомнить начало XIX века, время крупных преобразований. Известно, что ещё в 1809 году выдающийся российский правовед Михаил Михайлович Сперанский предлагал императору Александру I созвать выборный и постоянно действующий законосовещательный орган – Государственную Думу, в это время как раз началась реформа высших и центральных учреждений страны. Однако эта идея не была поддержана, в 1810 году возник лишь Государственный Совет, состоявший из назначенных царём чиновников, но название самого органа – Государственная Дума – не забыли, хотя и воспользовались им почти через сто лет.

Шло время, наступила эпоха великих реформ Александра II. В связи с земской реформой 1864 года рождались проекты по включению представителей земств в состав Государственного Совета, это тоже могло бы стать неким шагом к парламентаризму, однако ни один из этих проектов также реализован не был.

Принято считать, что становление парламентаризма в его современном понимании берёт своё начало 18 февраля 1905 года, когда был подписан царский рескрипт на имя министра внутренних дел Булыгина. В нём выражалось намерение (цитирую) "привлекать достойнейших, доверием народа облечённых, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предложений". Результатом работы комиссии Булыгина стал подписанный царём 6 августа 1905 года Высочайший манифест об учреждении Государственной Думы, в нём, в частности, говорилось: "Ныне настало время, следуя благим начинаниям их, призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов". Хотя в манифесте не было прямых упоминаний о конституции и о демократии, по сути, в России начался переход от неограниченной власти самодержца к конституционной демократии, и это была первая попытка модернизации политической системы нашей страны, приближавшая её к тогдашнему европейскому типу представительной демократии, при этом Государственная Дума должна была стать законосовещательным установлением.

Однако уже довольно скоро под влиянием революционных событий 1905 года Николай II был вынужден изменить свою позицию. 20 февраля 1906 года, накануне предвыборной кампании, появился специальный документ, который назывался "Учреждение Государственной Думы". Были конкретизированы и расширены её статус и полномочия, на неё, в частности, возлагалась предварительная разработка и обсуждение законодательных предложений, утверждение государственного бюджета и обсуждение таких вопросов, как учреждение акционерных обществ и постройка железной дороги. Устанавливался пятилетний срок полномочий Думы, причём её члены не были подотчётны избирателям – их мог отстранять правительствующий Сенат, да и сама Дума могла быть распущена досрочно по решению императора. Обновился и статус Государственного Совета – он стал верхней палатой, в которую должны были поступать принятые Думой законопроекты и уже затем представляться императору для окончательного утверждения; половина состава Государственного Совета формировалась из выборных лиц, половина – из назначенных императором, включая председателя и вице-председателя.

Дальнейшая хроника событий была такова. 23 апреля 1906 года Николай II утверждает Свод основных государственных законов, в нём перечислялись основные права и свободы граждан: неприкосновенность жилища и собственности, свобода слова, печати, собраний, создание союзов и объединений. При этом законодательная власть закреплялась за Государственной Думой и Государственным Советом. Таким образом, механизм законотворчества был трёхзвенным: царь, Государственный Совет и Государственная Дума, причём законодатели не обладали правом контроля ни за исполнением законов, ни за действиями правительства. Предусматривались и процедуры на случай временного перерыва в деятельности Думы и Государственного Совета, а именно: законопроекты обсуждались в Совете министров, а после могли утверждаться указом императора, однако такие указы должны были впоследствии пройти через утверждение Думы и Государственного Совета в течение двух месяцев с начала ближайшей законодательной сессии.

Добавлю, что порядок выборов в Государственную Думу определялся соответствующим положением от 18 сентября 1905 года. Выборы проводились по губерниям, областям и в двух столицах – в Санкт-Петербурге и в Москве, а также по крупным городам, которые являлись губернскими, областными или промышленными центрами. При этом воспользоваться как пассивным, так и актив-

ным избирательным правом могли далеко не все: различные цензы исключали из числа избирателей многие категории населения не только по возрасту, но и по имущественному положению, по признакам оседлости и по иным критериям. Участие рабочих в выборах также не предусматривалось, однако опять же под влиянием революционных событий и революционных настроений в обществе царь Николай II вынужден был пойти и на эти уступки.

Одним из важнейших последствий издания Высочайшего манифеста об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года стало образование множества общественных объединений, как легальных, так и нелегальных, появились и новые партии, занявшие позиции в самых разных частях политического спектра, однако самостоятельно участвовать в избирательных кампаниях партии не могли. Да, кандидат мог стать членом какой-либо из партий, но выступал на выборах как частное лицо, по сути, как независимый кандидат. Тем не менее партийное строительство шло быстро, и уже в Первой Государственной Думе, которая начала свою работу 27 апреля 1906 года, только 105 депутатов из 478 числились беспартийными. Таким образом, выборы в парламент способствовали формированию в стране первой партийно-политической системы, и думаю, если проанализировать программы тех лет, многие из нынешних политических партий найдут своих предшественников.

В прошлом году, который был объявлен в России Годом российской истории, мы отмечали и 150-летие со дня рождения российского государственного деятеля Петра Аркадьевича Столыпина. С его именем связана не только череда знаковых реформ, но и своя веха в истории отечественного парламентаризма. Выступая во Второй Государственной Думе, Столыпин подробно обрисовал основные задачи, стоявшие перед правительством. Смыслом реформ он считал формирование института правового государства и гражданского общества. Столыпин говорил, что "преобразованное по воле монарха Отечество наше должно превратиться в государство правовое", и утверждал, что права не будут зависеть от толкований и воли отдельных лиц, только если будут определены в писаных законах.

Столыпин также полагал, что лишь законодательное представительство позволит должным образом проводить преобразования в разных сферах общественной и экономической жизни страны, и не раз подчёркивал, что обеим ветвям власти надо найти тот язык, который был бы одинаково им понятен. Однако в начале прошлого века исполнительная и представительная ветви российской власти так

и не смогли найти общего языка; от сотрудничества с правительством первые две Государственные Думы отказались демонстративно, и в результате Столыпин дважды принимал участие в роспуске Государственной Думы. Свою роль, возможно, сыграла и позиция царя Николая II, который Государственную Думу, по сути, просто терпел.

После изменения избирательного законодательства, а также привлечения серьёзных административных, финансовых, идеологических и информационных ресурсов Третья Государственная Дума стала, с одной стороны, более работоспособной, а с другой – более стоворчивой, она, что называется, вписалась в тогдашнюю политическую систему, собрав общественных деятелей, готовых без конфронтации, конструктивно обсуждать насущные проблемы страны.

Завершая, хотел бы сделать несколько выводов.

Вывод первый. История четырёх созывов дореволюционной Государственной Думы насчитывает всего одиннадцать лет. За столь короткий срок было сложно наработать опыт качественной законодательной деятельности, не хватало не только профессионализма, но и умения согласовывать разные интересы, не говоря уже о парламентской культуре. Сама наша история свидетельствует о том, что эти качества для парламента крайне важны.

Второе. Несмотря на всё недовольство первыми отечественными Думами, однажды учредив этот орган власти, избавиться от него царь уже объективно не мог, с созданием этого института российское общество вступило в новую историческую эпоху. Кстати сказать, ряд депутатов последней, Четвёртой Государственной Думы сыграли очень активную роль в падении самодержавия.

Третье. В истории и практике дореволюционного парламента есть немало параллелей с событиями середины 90-х годов прошлого века, когда российская независимая законодательная власть переживала своё второе рождение: это и трудности становления, и конфликт нового со старым, и кардинальное изменение баланса сил, ведущее к новому самоопределению в системе государственных органов, в частности, исполнительная и представительная власти новой России довольно долго не могли найти общего языка.

Четвёртый вывод. Известно, что Конституция 1993 года принималась в условиях фундаментальных общественных трансформаций и даже серьёзного внутривластного конфликта, тем не менее именно она смогла стать платформой для достижения общественного согласия по вопросам дальнейшего развития страны. Да, это согласие возвращалось в наше общество постепенно, шаг за шагом,

но уже неуклонно и необратимо, прежде всего потому, что против ключевых положений Конституции и их ясной поддержки в декабре 1993 года всенародным голосованием не могли открыто возражать ни правые, ни левые. Именно в основном законе были утверждены базовые, объединяющие всех принципы и юридические инструменты для развития страны.

Коротко говоря, конституционная модель нашего современного парламента построена на трёх китах: во-первых, парламент является не только законодательным, но и представительным органом власти; во-вторых, он отражает федеративную природу государства, и одна из его палат – это Совет Федерации; в-третьих, он отражает принципы многопартийности, представляя разные интересы нашего гражданского общества.

Наконец, пятый вывод, который я хотел бы сегодня сделать. Конституция 1993 года впервые гарантировала политическое многообразие как одно из условий демократического развития, однако исторический опыт прошлого века показал, что многопартийность может стать и палкой о двух концах, если у парламентариев не хватает политической культуры, профессионализма и понимания своей ответственности перед государством и перед обществом. И до революции 1917 года, и даже в начале 90-х годов прошлого века этих качеств, безусловно, не хватало, отсутствие полноценного парламентского опыта и трудности роста приводили порой даже к параличу законодательной работы. Надеюсь, что исторический опыт и собственная память нынешнего поколения станут гарантией нормального течения политического процесса в условиях облегчённой регистрации партий.

Уважаемые коллеги и друзья! Мы говорили об истории российского парламентаризма. Конечно, есть немало других тем, достойных обсуждения, в частности будущее представительной демократии, и не только у нас, но и во всём мире, для примера упомяну лишь одну – это интернет-демократия. Скажем, сейчас с использованием новых коммуникационных каналов собираются многие тысячи подписей в поддержку тех или иных общественных инициатив, и это особенно важно иметь в виду именно парламенту, готовясь к внедрению современных законотворческих технологий. Хотя, наверное, не очень правильно, если до органов власти проще достучаться через Твиттер, чем обычным путём, – выходит, что органы власти оперативнее реагируют на такие сигналы, чем на традиционные пути решения вопросов, но сразу скажу: я склонен видеть в информационных и социальных сетях не угрозу, а новые

возможности, в том числе для законодателей, ведь они объективно расширяют базу для общественной экспертизы законопроектов и формат онлайн-информирования граждан о жизни парламента, да и открывают многие другие перспективы, которые мы связываем с "электронным парламентом".

И ещё об одном хочу сказать. В этом году Российское историческое общество объявило о проведении среди молодых учёных и специалистов первого Всероссийского конкурса работ по истории парламентаризма и законотворчества, парламентской и правовой культуре. На днях сбор этих работ завершился, их примерно полторы сотни, и поступили они из самых разных регионов нашей страны. Для их оценки на этой неделе будет создана конкурсная комиссия и сформирована группа экспертов, итоги экспертизы подведём к 25 апреля, а награждение лауреатов приурочим ко Дню российского парламентаризма.

В заключение я хотел бы добавить, что дальнейшее развитие парламентской демократии – это не только вопрос политической организации государства, это ещё и особая система ценностей и принципов работы, и лишь при глубоком понимании их значимости и целенаправленном претворении в жизнь парламент займёт достойное место среди ветвей власти. Я надеюсь, что все присутствующие в этом зале это хорошо понимают и сделают всё, чтобы авторитет и значение этой ветви власти в России росли.

Я благодарю вас за внимание.

Ответы на вопросы

Я благодарю вас за внимание. И прошу задавать вопросы. (*Аплодисменты.*)

Пожалуйста, прошу вас.

Пичугин Н. Добрый день! Я хотел бы узнать ваше мнение по поводу рассмотрения Вами парламента в качестве политического института: он в большей степени способствует укреплению политической стабильности или всё-таки обостряет социальные противоречия?

Нарышкин С. Е. Спасибо, Вы не представились.

Пичугин Н. Меня зовут Никита Пичугин.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Никита.

Вы задали вопрос, который имеет и правовую, конечно, и философскую составляющие. С законодательной точки зрения, парла-

мент – это институт народовластия, через который общество осуществляет власть и участвует в правотворческом процессе.

Что касается второй части вопроса, является ли парламент институтом или элементом стабильности или конфликта? В разных странах и в разные времена этот вопрос решался по-разному. Много зависит от социально-политических условий, от уровня политического сознания граждан, от способности законодательной и исполнительной ветвей власти искать и находить общий язык, – то, о чём я говорил в своей лекции. Ну, и от позиции депутатов парламента, и от их профессионализма, конечно.

Пожалуйста, коллеги. Прошу вас.

Смирнов. Сергей Евгеньевич, моя фамилия Смирнов. Я бы хотел узнать ваше мнение вот по какому вопросу. Вы говорили о борьбе старого и нового сейчас, допустим, в законодательной власти: с 90-х годов прошлого века и после 90-х годов – это уже XXI век. Конкретный вопрос: насколько удаётся сейчас достичь баланса или гармонии между старым и новым в законодательной власти, в частности в парламенте?

Нарышкин С. Е. Спасибо.

Шестой созыв Государственной Думы, наверняка, займёт особое место в истории российского парламентаризма, поскольку именно на эти годы приходится довольно существенные трансформации. Я прежде всего имею в виду модернизацию политической системы, рост политической активности наших граждан, укрепление и развитие общественных институтов. Мы с моими коллегами-депутатами стремимся к тому, чтобы результаты работы Государственной Думы были достойными – и с точки зрения юридической чистоты и эффективности принимаемых нами законов, и с точки зрения того, насколько Государственная Дума соответствует общественным настроениям и общественным запросам.

Новая она или старая, история развивается последовательно. И политическая система нашего государства совершенствуется, так же как Государственная Дума. Мы всё время ставим перед собой новые задачи, стремимся к новым стандартам деятельности парламента и стараемся их решать. Может быть, коллеги меня дополнят?

Плигин В. Н. Наверное, не очень вежливо дополнять Председателя Государственной Думы, но он разрешил.

Нарышкин С. Е. Государственная Дума – самый демократичный орган.

Плигин В. Н. Да, самый демократичный орган, это правда. Хочу сказать, что, пока Сергей Евгеньевич делал исторический обзор

и говорил о современности, у меня была возможность посмотреть на аудиторию. Основную часть аудитории составляют люди, возраст которых, если я не ошибаюсь, равен двадцати годам, плюс-минус два года.

Таким образом, вы по возрасту равны двум фундаментальным событиям, которые будут отмечаться в этом году: 20 лет Конституции Российской Федерации, которую, надеюсь, вы уже прочитали, прежде чем прийти в Государственную Думу, и 20 лет российскому парламенту.

Что значит двадцать лет парламенту и Конституции на фоне истории страны, которая насчитывает одну тысячу сто пятьдесят лет? С одной стороны, конечно, ничего: двадцать лет – это абсолютно ничтожный период времени. С другой стороны, в эти двадцать лет уложились фантастические по накалу и драматизму события.

Так уж складывается история нашей страны, что начало каждого века в России сопровождается драматическими, а зачастую и трагическими событиями. И это прослеживается в истории и двадцатого и предшествующих веков – девятнадцатого, семнадцатого, шестнадцатого. Но мне представляется, что эти драматические события конца 80-х–начала 90-х годов прошлого века до настоящего времени, при всей их сложности и трагизме, нам тем не менее удаётся преодолевать. И мы находим формы общественного компромисса.

Память многих хранит телевизионные картинки не такого уж и давнего времени – они ужасны! Я говорю о танках и расстреле Белого Дома. Но тем не менее, ещё раз подчёркиваю, я не даю оценку прошедшим событиям, настолько они сложны и неоднозначны. Мы говорим с вами нейтрально. Сегодня перед российским обществом стоит важнейшая задача – подготовка учебника истории.

Тут был задан вопрос об обострении процессов и их стабильности. Хотелось бы, чтобы оба процесса – стабильность и обострение – в некоторых вопросах сочетались, потому что иногда некоторые процессы, как ни странно, надо обнажать. Но нужно всегда помнить о стабильности, об этом неоднократно говорил Президент Российской Федерации.

Вот я говорил о ваших двадцати годах. Вы должны понимать, что это очень быстро проходящее состояние. Однажды вы неожиданно сами для себя обнаружите, что буквально через миг "жизнь – это миг, за него и держись" вы окажетесь уже тридцатилетними, и в ваших руках будет страна.

Вот, Алексей Николаевич Диденко находится сегодня с нами. Дело в том, что, присутствуя здесь практически уже десять лет, я всё больше и больше начинаю понимать, что сталкиваюсь с новой системой ценностей. Она агрессивна, динамична, претендует на многое, и мне, надо заметить, приятно встречаться с этой системой ценностей, с нашим будущим.

Я приведу вам пример другой страны. Традиционно задаю вопрос: кто из вас был в Египте? Можете поднять руку? Вижу. А кто из тех, кто был в Египте, был в Каире? Хорошо. Я думаю, что вы были в Каире около пяти лет назад или чуть позднее. Вы видели этот фантастический по мощи город, в котором живут от двадцати двух до двадцати пяти миллионов человек, из них полтора или два миллиона обитают даже на кладбище. И вдруг этот город попал в ситуацию дестабилизации. Что делать этим людям? Где им искать стабильность? Или, например, я недавно был в Дамаске несколько лет назад, и на меня фантастическое впечатление произвела Дамасская мечеть. Это одна из самых старых мечетей этой части земного шара. В знойный день ты можешь пойти туда, послушать молитву, которая там постоянно звучит. Там ты находишь умиротворение. А сейчас там война. Уже десятки тысяч убитых, практически полностью вытесненные христиане. Ради чего? Ради того, чтобы тридцать шесть групп различного рода, которые называют себя оппозицией и представители которых признаются, кстати (надо сказать, что целый ряд моих западных собеседников согласны с этим), что они являются конченными бандитами, – чтобы они продолжали творить зло? И где эта стабильность?

Я полагаю, что задача представительного органа власти любой страны – находить эту стабильность и стать тем органом, в котором проходит дискуссия, именно предметная дискуссия. В этом плане я не могу сказать, пойдёт ли трансформация этой дискуссии в направлении Интернета. Но если настоящая демократия найдёт новые формы, может ли Интернет служить предметом принятия решений, такого рода переговорной площадкой?

В наше время в семьях "переговорной площадкой" служил кухонный стол, он продолжает ей оставаться и поныне, и если удаётся договариваться всем внутри семьи, то страны, наверное, должны договариваться внутри парламентов. Такая дискуссия представляется крайне сложной, особенно по последним терминам, которые раздаются с трибуны Государственной Думы. Эта дискуссия – фантастическая по своей сложности, но тем не менее

всё же это обмен мнениями, он остаётся пока ещё в рамках приличий. Но иногда она, конечно, выходит за рамки дозволенности, но всё-таки идёт на грани, и именно поэтому парламент остаётся тем местом, где разворачивается палемика, происходит поиск стабильности и компромисса.

Не поленились, пожалуйста, и прочитайте дневники тех, кому не удалось договориться в своё время с царским правительством. Сергей Евгеньевич упомянул об этом в формате своей лекции. Что с ними случилось? Большинство из тех, кто писал письма или в дальнейшем выпустили монографии, воспоминания были вытеснены из страны, из России. Мне приходилось в Государственной Думе приводить в пример книгу Маклакова: с огромным сожалением говорили о том, что не удалось уловить то направление, на которое указывал им царь, которое предлагал Столыпин – не удалось уловить вектор сотрудничества. И что произошло? Наверное, около 100 миллионов человек мы потеряли в прошлом веке, в войнах и революциях.

Поэтому этот животрепещущий процесс стабильности и обновления крайне важен. Борьба старого и нового. Мне уже приходилось приводить это мощное по силе высказывание Осипа Манделштама в эссе, которое касалось литературы XIX века. В этом своём наблюдении он сказал короткую фразу, а может быть, кстати, откуда-то позаимствовал, но я думаю, что всё же это его фраза. Когда мы полагаем, что Монтень всё придумал сам, потом оказывается, что это уже было у Геродота. Анатолий Александрович Собчак однажды, когда я пришёл к нему и рассказал, как мне казалось что-то новое, посмотрел с сожалением и заключил: "...слушай, если это новое, значит, ты мало читал". Возвращаемся к Осипу Манделштаму, к его колоссальной фразе о влиянии старой крови: несомненно, в жилах нового века, если мы говорим о веке XX, течёт кровь века предыдущего, века XIX, и чем более насыщенным был этот век, тем более влияние той старой крови на новую жизнь. XIX век он оценивал, как очень жёстокий век. Я уже не говорю о веке XX.

Ничего не произошло на самом деле. Те вещи, которые не были решены в веке XX, перекочёвывают в век XXI. И с Юрием Петровичем здесь можно будет дискутировать об этом, – я думаю, что он присоединится к нашей дискуссии. А какого рода эти явления перетекли из предыдущего века? Они связаны, прежде всего, с собственностью. И многие не признают, что собственность, которую мы имеем сейчас, законна, и призывают найти её основания закон-

ности, легитимности, а значит, втягивают нас в борьбу со старым, а это новое, может быть, стоит признать, договориться о том, что это новое уже стабильно. Таким образом, всё время мы будем совмещать старое и новое, перетекать из одного в другое. С одной стороны, вы будете постоянно цепляться за себя нынешнего, а уже для следующего поколения вы – стары. Вот так постоянно совмещается и в нас, и в обществе новое и старое.

Нарышкин С. Е. Может быть, коллеги, что-либо хотели добавить? Юрий Петрович, пожалуйста.

Синельщиков Ю. П. Мне представляется, что развитие парламентаризма в России всё-таки не завершено. И главный вектор развития, видимо, представляется путём всеобщих выборов, прямых выборов, выборности в нашем сенате. Ибо сегодня половина верхней палаты парламента, как и при царе-батюшке, назначается исполнительными органами власти, по существу губернаторами.

Конечно, Конституция не позволяет вести прямые выборы, но даже в её рамках можно всё-таки использовать кое-какие приёмы и способы, придерживаясь вместе с тем основного закона. Но иначе у нас нарушается принцип разделения властей. Я повторяю: 83 члена верхней палаты являются представителями исполнительного органа власти, назначаются губернаторами. Принцип разделения властей нарушается, и это, по существу, слияние законодательной и исполнительной власти. Но, разумеется, можно и Конституцию поменять, в этом ведь нет никаких проблем. И сейчас, кстати говоря, в Думе находится такой законопроект, который подготовили представители фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ". Хотя и предполагается в рамках Конституции вводить такую выборность, но тем не менее это уже полшага к дальнейшей демократизации нашего парламента, к дальнейшему внедрению парламентаризма в России.

Нарышкин С. Е. Спасибо. Алексей Николаевич, пожалуйста.

Диденко А. Н. Буквально два тезиса. Мысль, которую в принципе в своём докладе озвучили и Сергей Евгеньевич, и Владимир Николаевич, – о перспективах парламентаризма, как явлении и о представительной демократии в свете развития новых технологий, Интернета, социальных сетей, как называют сейчас, – кибердемократии. Представительная демократия возникла после прямой демократии. Идеал – это золотой век, афинская демократия, то есть демократия полисная, один небольшой город, где, в принципе, большинством населения организационно и технически легко вы-

биралось из 700 человек путём голосования – свободных граждан было ещё меньше.

В связи с расширением территорий, границ, увеличением населения, государств как суверенных государственно-политических образований возникли определённые трудности, стало просто невозможно принимать решения. Вот и появилась представительная демократия.

Сейчас мы живём в совершенно ином времени: оно становится более плотным, границы стираются, расстояния сужаются. Не составляет труда обмениваться мнениями Владивостоку с Москвой – несмотря на часовые пояса, можно мгновенно принимать решение. Поэтому перспективы у кибердемократии огромны. Может, я скажу революционную вещь, но, вероятно мы придём в итоге к абсолютной демократии в плане принятия решений через средства связи и коммуникации, ведь сейчас эти границы стёрлись, и это вполне возможно путём регистрации на электронных ресурсах. Ведь технологически такой огромный процесс, колоссальный по своему объёму и трудностям, всё-таки был выполнен – веб-камеры на всех избирательных участках, ведь это стало возможным! Ещё каких-то 10 лет назад скажи кому-нибудь, что удастся, сидя в Москве, посмотреть, что происходит на твоём участке, допустим, в городе Томске или Иркутске – никто бы не поверил. Сейчас это приобрело реальные очертания.

Можно смотреть на это как на перспективу принятия возможных решений. В этом плане, я думаю, что XXI век – это век, который бросает серьёзный вызов парламенту как институту и представительной демократии как явлению. Иначе говоря, процесс исторического развития возможного вернёт нас в золотой век афинской демократии, и абсолютно все граждане будут принимать решение, и не будет нужды ни в парламенте, ни в депутатах. Но это, конечно, повод для рассуждений.

Вот ещё второй тезис: вы говорили о парламенте, о снятии противоречий. Я вижу, в основном здесь присутствуют юристы, и вы должны понимать для себя, что закон и право – это истина договорная. Есть абсолютная истина, как закон всемирного тяготения, который мы практически не в силах изменить, а есть истина договорная, потому что общество само решило и определило для себя такие нормы существования. Договорная истина предполагает наличие компромисса, либо столкновения.

Я всегда привожу в пример замечательного немецкого философа, государствоведа Рудольфа Иеринга и его труд "Борьба за пра-

во". Любая норма права есть борьба. Если раньше в этом качестве были революции, столкновения, течения – он говорил, дословно не смогу сказать, что любая правовая норма и её история – это кровь и разрушенные обломки целых государств. Поэтому любое право, которым мы сейчас пользуемся, рождалось в жесточайшей борьбе, и эта борьба продолжается по сей день.

И, безусловно, вершиной этих противоречий, столкновений мнений является парламент. Это государственный орган, в котором есть свои традиции и свой уровень общественной дискуссии. Если он не выполняет свои функции, своего социального предназначения, запроса общества на палитру мнений, на поднятые темы, то, конечно, принятие решений приходит на низком уровне, и там уже начинаются процессы, которые сотрясают общество, как Владимир Николаевичу говорил. Но парламент принимает меры к самосохранению.

Я думаю, что результатом повышения гражданской активности населения стало то, что Государственная Дума шестого созыва, возможно, стала интереснее, ярче, и уровень политической дискуссии, о чём уже было сказано, порой проходит у нас на грани. Владимир Вольфович Жириновский, поскольку он мой руководитель, всегда говорит, что возможно здесь есть некоторая проблема именно с информационной доступностью того, что происходит в парламенте, то есть яркость, пестрота этих дискуссий, различная поляризация мнений. Он всегда говорил, что по сравнению с улицей или с каким-то митингом несистемной оппозиции, или Болотной, образно выражаясь, в Думе вы увидите, что у нас зачастую дискуссия намного жёстче и яростнее, чем там.

Потому что здесь представлены все политические партии, у них, бывает, радикально расходятся мнения, и, естественно, все они по-своему защищают свою точку зрения. Но там, конечно же, совсем другие стороны и другой уровень принятия решений по характеру и по поляризации. Там всё-таки, в основном, представлено одно мнение. Поэтому, безусловно, парламент, это то место, в котором снимаются противоречия, а доступность и открытость происходящего, наверное, это уже наша задача, поскольку она несёт и воспитательный характер. Нужно ориентировать современную молодёжь, определяться и выбирать для себя всё-таки законные и парламентские формы работы. Если вы хотите что-то изменить, если у вас активная гражданская позиция, если вы хотите победить зло, если вам внушают, что что-то у нас не так, то лучший способ – это дискуссия, полемика, активное участие в политической

жизни. Поэтому идите, определяйте для себя, занимайте активную гражданскую позицию, вступайте в политические партии, благо, их сейчас очень много, избирайтесь в муниципальные советы, в законодательные собрания субъектов, Государственную Думу. Поверьте, что всё это возможно.

Нарышкин С. Е. Спасибо. Андрей Викторович, пожалуйста.

Руденко А. В. В первую очередь, я хотел бы отметить, что, действительно, сегодня присутствует молодая аудитория. Я представляю молодую партию "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" и молодую фракцию, сам я – юный депутат не по возрасту, а по своему нахождению в парламенте.

Хотел бы подчеркнуть, что вы оказались в периоде перестройки Государственной Думы. В этом году наш президент внёс новый законопроект по её формированию. И, поверьте, следующий созыв будет намного отличаться от шестого созыва, то есть седьмой созыв, будет представлен, в том числе и одномандатниками, и многочисленными партиями. Это позволит выявить определённых лидеров, которые появятся, в том числе и среди молодёжи. Хочу сказать, что у молодого поколения появился такой шанс – в этом законопроекте депутат Государственной Думы может избираться с 21 года. Поэтому, если эта норма пройдёт, то, конечно, у некоторых из вас появится возможность быть избранным в Думу. Но хочу сразу подчеркнуть, что в Государственной Думе нужны профессионалы – не только юристы, но и экономисты, финансисты, нужны люди, которые занимаются общественной деятельностью. Я в своё время не увлекался политикой, но меня побудило прийти в нее – желание внести свою лепту, свой вклад, каким-то образом помочь государству, своей России. И каждый из вас должен, если он станет депутатом или изберется в муниципальные, законодательные, представительные органы, полностью отвечать тем требованиям, которые он обещал своему избирателю. Он обязан реализовывать их пожелания в виде законопроектов. Сергей Евгеньевич провёл хороший исторический ракурс сегодня. Он накладывает на сегодняшнее время таким образом, что мы все видим эту перестройку. И некоторые мои коллеги, читая стенограммы первых четырёх Дум, удивляются. Советую вам их почитать – многие из тех событий, заседаний совпадают с сегодняшними баталиями, полемикой, которые происходят сегодня в стенах Государственной Думы.

Я ещё раз хотел бы от лица нашей фракции и от депутатов поблагодарить вас за то, что вы пришли и сегодня были с нами,

и всё-таки прислушаться к тем словам, которые произносятся здесь.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Андрей Викторович.

Уважаемые друзья, ещё раз обращаясь к истории отечественного парламентаризма, мы вполне можем констатировать, что традиции-то у нас всё-таки богатые, несмотря на короткий в историческом контексте опыт. Если взять хотя бы Первую Государственную Думу 1906 года, которая просуществовала всего 72 дня, не все депутаты успели принять участие в работе Государственной Думы. Вы понимаете, страна была очень большая, транспортная система не так развита, как сегодня, и не все успели добраться вовремя. Но при всём этом при своих идеях, в своих законодотворческих предложениях наши предшественники в какой-то части уходили много дальше по сравнению с существовавшей тогда парламентской мыслью.

Несколько примеров. Депутаты Первой Государственной Думы уже изложили на бумагу законопроект, отменяющий смертную казнь. Такого не было в Западной Европе, с её вековыми парламентскими традициями. Вот эта идея уже положенная в виде проекта документа, была впервые сформулирована здесь. У нас же, в России, депутаты Первой Государственной Думы также первоначально сформулировали свод предложений по развитию местного самоуправления.

И в этих предложениях наши предшественники опять-таки ушли в своих размышлениях, идеях, в предложениях далеко вперёд по сравнению с западноевропейскими коллегами. Я это говорю к тому, что нам есть чем гордиться, имея в виду наши парламентские традиции. И мы, конечно, прежде всего, депутаты Государственной Думы, мы должны поддерживать и развивать лучшие отечественные традиции парламентаризма. Мы это обещаем.

Итак, сегодня мы открыли цикл лекций по истории отечественного парламентаризма и влиянию истории и традиции отечественного парламентаризма на современность, на современный правотворческий процесс в нашей стране.

В дальнейшем лекции будут прочитаны, как я уже сказал, ведущими правоведами нашей страны, руководителями, председателями трёх высших судов: Конституционного, Верховного, Арбитражного, руководителями министерств, ведомств, моими коллегами – депутатами Государственной Думы, профессиональными юристами. Поэтому я ещё раз хочу сказать, что мы рассчитываем

и на ваше активное участие вот в этом курсе лекций, на ваш искренний интерес к этим вопросам.

Спасибо вам большое. И до следующей встречи. *(Аплодисменты.)*

Плигин В. Н. Уважаемые друзья, следующая встреча состоится 22-го, в Государственной Думе по приглашению Председателя Государственной Думы выступит Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, профессор Валерий Дмитриевич Зорькин.

И тема будет касаться формирования и правового поля, и роли Конституционного Суда. Насколько я понимаю, Председатель Конституционного Суда затронет, в том числе и вопросы взаимоотношений Конституционного Суда с другими органами государственной власти.

Нарышкин С. Е. Спасибо. *(Аплодисменты.)*



**Лекция Председателя
Конституционного Суда Российской Федерации
В. Д. Зорькина**

22 марта 2013 года

Дорогой Сергей Евгеньевич, дорогие коллеги и друзья!

В преддверии 20-летнего юбилея Конституции давно идущие среди политиков и экспертов споры о возможности и целесообразности конституционной реформы перешли в новое качество: впервые обсуждение этого вопроса было проведено под эгидой Государственной Думы (в конце прошлого года эта проблема была поставлена на очередном заседании "круглого стола" на тему "Конституция Российской Федерации 20 лет спустя: пути формирования общественного согласия в контексте развития российской государственности", в котором приняли участие депутаты и руководство Госдумы).

Я хотел бы продолжить обсуждение этой темы по двум обозначенным в ходе дискуссии направлениям:

возможность, целесообразность и формы изменения конституционного текста;

перспективы и способы достижения общественного согласия.

Конституция и раньше нередко подвергалась критике. Говорилось, например, что она принималась в спешке и допускает разные толкования. Говорилось, что она "кроилась" под конкретную фигуру Бориса Ельцина и дает Президенту чрезмерные полномочия. И что нужно "восстановить баланс полномочий", например перейти к парламентской республике. Наконец, что прошла большая эпоха в жизни России и что ее результаты необходимо учесть в новом основном законе.

Разумеется, Конституция России имеет не только достоинства. Недостатки есть тоже. В их числе — отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, нечеткость в распределении полномочий между Президентом и Правительством, и так далее.

Но эти недостатки вполне можно преодолевать отдельными изменениями и дополнениями (как это было сделано, например,

в 2008 году путём внесения поправки, касающейся контрольных полномочий Думы в отношении Правительства). 23 апреля 2013 года Государственная Дума приняла закон о парламентском контроле, а еще ранее, в 2005 году – о парламентском расследовании. По Конституции у Думы в этих вопросах нет простора для полномочий. Как раз в этих направлениях в перспективе было бы уместно обсудить вопрос о возможности точечных дополнений Конституции, которые выправили бы некоторый дисбаланс в системе разделения властей, не меняя конкретную форму президентской республики.

Как известно, идеальных конституций не бывает. Идеального текста Конституции, не допускающего неоднозначных толкований, нет и быть не может. Возможность неоднозначного толкования любого текста вытекает из фундаментальных свойств человеческого языка. Однако сегодня даже в самых демократических странах с богатыми конституционными традициями философы и правове-ды вынуждены объяснять это политикам.

Наша Конституция является необходимой и достаточной основой для развития законодательства и всей правовой системы России. Лучшей конституции в ближайшей перспективе не предвидится. Надо дорожить существующей Конституцией, укреплять правовые основы и развивать правовой вектор этого документа. Поэтому стремление к изменению и уж тем более к смене) Конституции – это юридическая иллюзия, так сказать суетность ненасытного изменения. Принцип конституционного государства – научиться жить по Конституции, снимая противоречия между конституционным текстом и социально-правовой практикой посредством адекватных правовых форм.

И здесь очень многое зависит от нас с вами: от Думы и Конституционного Суда. От правового качества принимаемых Думой законов и эффективности контроля за их конституционностью.

Думаю, что было бы целесообразно наладить более тесные рабочие контакты между нами. Для начала – хотя бы на уровне экспертов с обеих сторон. Площадкой для такого взаимодействия мог бы стать Центр конституционного права, который можно было бы создать под эгидой Государственной Думы и Конституционного Суда. У нас уже давно и эффективно функционирует Центр частного права. Почему бы в преддверии юбилея Конституции нам не поставить вопрос о Центре конституционного права как институциональной площадке взаимодействия законодательной и судебной ветвей власти с целью более полного обеспечения конституционности принимаемого законодательства?

Конституция – это формализованный общественный договор о принципах государственного и общественного устройства, базой которого должен быть реальный общественный договор между основными социальными слоями и группами нашего общества. Однако проблема в том, что в условиях расколотого общества у нас нет той основы, на которой только и возможен реальный общественный договор, формирующий то, что называют "фактической Конституцией". Такой основой является надлежащий уровень общественного согласия, которого всем нам сейчас так явно не хватает. Эту проблему можно обсуждать в разных аспектах. Но я хотел бы остановиться на том, что мне представляется самым главным: на проблеме общественного доверия: доверия между людьми, между социальными группами, между обществом и властью.

Особенно важно то доверие общества к власти, на котором базируется легитимность власти, и то доверие власти по отношению к обществу, на котором только и может основываться эффективная государственная политика. Ведь очевидно, что доверие может быть только взаимным.

Отчуждение, т.е. взаимное недоверие между властью и обществом – это исконная российская проблема, которую невозможно решить за пару десятилетий. И тем не менее в этой области можно было бы сделать больше. А сейчас, когда экономическая ситуация в стране, судя по всему, усложняется, нужно постараться сделать максимум возможного в кратчайшие сроки.

Я хотел бы остановиться на той роли, которую могут сыграть здесь институты законодательной и судебной власти, а также те, кого мы называем элитой и лидерами общественного мнения.

Главное: эта власть является не только законодательной, но и представительной. Она должна представлять и адекватно выражать интересы всех социальных слоев и групп нашего общества. Роль законодателя – слышать запросы общества. Она должна слышать социальные запросы и доверять им. Не навязывать обществу то или иное решение социальных проблем, а, относясь с уважением и доверием к различным, зачастую противоборствующим социальным интересам, искать способы и формы достижения согласия между ними. Только на этой основе – на основе равносправедливого учета всех социальных интересов в рамках принимаемого Думой законодательного решения – можно добиться ответного доверия к законодательной власти со стороны общества. И только на такой основе возможна выработка правовых законов.

Если законодатель действует таким образом, то это существенно облегчает работу судебной системы. Потому что правовое качество закона – это во многом залог правосудного решения конкретного спора о праве.

В качестве теоретико-методологической конкретизации этого критерия выступают два принятых в современной правовой доктрине принципа оценки правового регулирования: "разрешено все, что прямо не запрещено" (относится к частным лицам) и "запрещено все, что прямо не разрешено" (распространяется лишь на представителей публичной власти) Применительно к российской Конституции (в отличие, например, от Конституции Французской Республики) речь идет, скорее, о доктринальном, а не нормативно-правовом характере этих принципов, поскольку они непосредственно не закреплены в конституционных нормах. Однако первый из них легко выводится из статьи 2 Конституции, а разрешительный порядок осуществления государственно-властных полномочий – это всего лишь логическое развитие принципа приоритета прав человека. С позиций этих доктринальных критериев, логически вытекающих из правового смысла статьи 2 Конституции Российской Федерации, очевидно, что при трактовке конституционного текста надо ориентироваться на выявление дополнительных гарантий прав человека, а не дополнительных оснований для ограничения этих прав.

Что касается самого конституционного текста, то следует согласиться с одним из авторов альтернативного проекта основного закона С. С. Алексеевым, который видит существенный дефект действующей Конституции в отсутствии в ней указания на строго разрешительный порядок действий государственных органов и должностных лиц (в этой связи автор напомнил, что в свое время обсуждался вопрос о внесении такой нормы в Конституцию). Правда, в данном случае проблема, очевидно, не сводится к дефекту Конституции. Ведь во многих странах отсутствие подобной конституционной нормы восполняется качеством правовой доктрины, уровнем правового сознания законодателя и правоприменителя, активной позицией общества, способного осуществлять эффективный социальный контроль за деятельностью властей, и так далее. В нашей же ситуации, судя по всему, надеяться пока что можно главным образом на правовую доктрину.

В связи с этим я хотел бы отметить, что базовые принципы оценки правового регулирования – "разрешено все, что прямо не запрещено" для частных лиц и вытекающий из него принцип "запрещено все, что прямо не разрешено" для представителей публич-

ной власти – до сих пор не получили надлежащего теоретического осмысления в исследованиях, посвященных методологии толкования Конституции Российской Федерации. Поэтому главный вклад конституционно-правовой теории в работу по преодолению тенденции к монополизации и бесконтрольности политической власти заключается в формировании доктрины, содержащей четкие теоретико-методологические основания для разграничения права от произвола, опираясь на которые можно было бы в рамках юридико-догматической интерпретации конституционных норм выстроить последовательную доктрину критериев ограничения прав человека. Нынешние постсоциалистические реалии свидетельствуют, пишет в этой связи академик В. С. Нерсесянц, что такую работу "пока это возможно, должны сделать сторонники действующей Конституции, не откладывая дело до прихода к власти ее противников".

Не надо говорить, сколь велика роль суда и правосудия в формировании доверия со стороны общества к власти. В последние десятилетия во всем мире место судебной власти в современном обществе значительно меняется, выходя за рамки традиционного восприятия ее как одной из ветвей государственной власти, основной функцией которой является урегулирование конфликтов между частными лицами (своего рода публичная услуга, оказываемая государством). Судебная власть в современных условиях становится гарантом реализации общественного договора, гарантией макро-социального спокойствия, конституционной стабильности. Это возлагает на всех нас очень высокую ответственность.

Конституционный Суд неоднократно высказывался о недопустимости вмешательства в осуществление правосудия и, особенно, о недопустимости применения каких-либо санкций к судьям за содержание вынесенных ими решений, за высказанное ими в ходе осуществления правосудия мнения. Такие же подходы применяются сегодня во всех цивилизованных правовых системах. Вместе с тем, недопустимость воздействия на судей с помощью административных методов, несовместимых с принципом судейской независимости, не означает невозможности общественной реакции на деятельность судебной системы – в виде обсуждения, анализа и оценки как решений по отдельным делам, так и целых направлений судебной деятельности. Иное означало бы полное устранение судебной власти из диалога с обществом, делегированием ей ее полномочия, закрытость судебной власти, возвращение средневекового принципа управления "Король не может ошибаться".

Понимая меру этой ответственности, российская судебная система в последние годы сделала целый ряд важных шагов по обеспечению открытости для социального контроля за правосудием, обеспечивающих реализацию принципа публичности правосудия.

Возвращаясь непосредственно к вопросу об общественном доверии, хочу сказать, что применительно к судебной власти проблема доверия усугубляется тем обстоятельством, что в отличие от законодательного решения, которое должно быть ориентировано на компромисс интересов, решение, которое принимает суд, всегда бывает в пользу одной из сторон правового спора.

Как воспримет судебное решение общество? Это зависит главным образом от двух составляющих: первое, будет ли такое решение правосудным, т.е. справедливым и второе, способно ли правовое сознание общества оценить и признать правосудность такого решения, даже если оно идет вразрез с позицией тех или иных лидеров общественного мнения.

Ведь если общество этого решения не примет, то функционирование судебной системы будет подорвано. Сначала оно будет немного подорвано тем, что одно решение не будет принято обществом. Что значит не принято?

Далеко не всегда это оборачивается открытым общественным возмущением. Зачастую неприятие того или иного решения – судебного или иного – оборачивается трудно фиксируемой негативной реакцией. В дальнейшем эта реакция порождает, если можно так выразиться, крохотные кристаллики негативизма. Они могут со временем раствориться. Или сохраниться в социальной ткани. Но если находятся достаточно влиятельные и хорошо организованные силы, стремящиеся использовать этот негативизм в своих целях, то крохотные кристаллики негативизма могут превращаться в мощные точки роста этого самого негативизма. Который, вдобавок, по мере возрастания, будет менять свое качество. Как все мы понимаем, далеко не в лучшую сторону.

Так обстоит дело даже в случае, если общество не примет, то есть внутренне отторгнет, отдельное решение – повторяю, судебное или любое другое. Порой мы не оцениваем значимости этого самого внутреннего отторжения. Людям, ориентированным только на прагматику и политические действия, нередко свойственно пренебрегать всем, что касается системы внутренних общественных реакций на что бы то ни было. "Подумаешь! – говорят они. – Какая-то там внутренняя реакция! На улицу не выходят миллионы протестующих. Политические забастовки не парализуют стра-

ну. Вооруженные отряды не посягают на власть. А все остальное не имеет значения".

Мне такая позиция представляется более чем близорукой. Ведь мы все знаем, с чего начиналось все то, что привело к трагедии в феврале 1917 года. Все начиналось с мелочей. Солдаты, входя в церковь, переставали креститься, не тушили сигарки и так далее. Падал авторитет офицеров, накапливался тот самый негативизм, который поначалу чреват только внутренним отторжением.

А потом это внутреннее отторжение превратилось в крах всех институтов, всех систем социальной жизни. То есть в крах государства, которое, как и любой другой организм, остро нуждается в правильном кровоснабжении. При этом кровью, снабжающей государственные органы подлинной функциональностью, является прежде всего это самое общественное доверие, иногда называемое легитимностью.

Я начал с рассмотрения того, к чему приводит внутреннее социальное отторжение в случае, когда отторгается одно судебное решение. А ведь, как говорят в таких случаях, капля точит камень. Через какое-то время возникнет еще одно решение суда, отторгаемое частью общества, и в нем вновь возникнут крохотные кристаллики негативизма. И опять те, чьим интересам не отвечает принятое решение, начнут превращать эти кристаллики в точки роста негативизма, дискредитируя принятое решение всеми им доступными способами.

Поддержит ли общество эту дискредитацию? Вот ключевой вопрос, от которого зависит судьба тех или иных институтов. А также государства – как суперинститута, эти институты объединяющего.

И тут всегда важен первый прецедент внутреннего общественного отторжения, коль скоро это отторжение не удалось погасить. А не удастся его погасить по двум причинам.

Первая – несправедливость, корыстность, действительная предвзятость решения, на которую закрыли глаза.

Вторая – лень, пренебрежение к тому, что связано с каким-то там "внутренним отторжением".

Коль скоро возобладает даже одна из этих двух причин (а они иногда, как мы знаем, соседств уют), то прецедент решения, отторгаемого обществом, способен сыграть сокрушительную роль. Потому что те, кто начнет превращать кристаллики негативизма в точки роста отрицания всего и вся, скажут:

"Помните? Однажды судом уже было принято решение, которое общество не поддержало. Значит, суд небезупречен. А если он небезупречен, то у нас есть все основания не поддержать и это решение суда, потому что..." И далее организаторы дискредита-

ции найдут сто причин, по которым это решение поддерживать не надо.

Будет сказано, например, что это решение было кем-то заплачено. Что судья элементарнейшим образом взял взятку. Нет доказательств? А разве в таких вопросах доказательства имеют решающее значение? Распространяемая сплетня вполне может подорвать доверие. И поскольку любое решение суда кому-то невыгодно, то часть общества с радостью будет внимать всему тому, что подрывает доверие к суду, принявшему решение, невыгодное для этой части общества.

А еще может быть сказано, что это решение было не заплачено, а продавлено. Мол, начальство позвонило судье, и он после этого звонка взял под козырек. Нет доказательств? Повторяю, в таких случаях не они играют основную роль. Основную роль играют интересы. Прежде всего, интересы тех групп, которые не удовлетворены решением суда. Но если есть конфликт между властью и обществом

Решатся ли эти группы на то, чтобы объявить судье, принявшему такое решение, полноценную войну, используя так называемые средства грязного пиара? Если они на это решатся, то все будет зависеть от того, какими возможностями они располагают в сфере масс-медиа и так называемых пиар-технологий. Каковы их позиции в элите? Каков их авторитет в обществе? И так далее.

И здесь я перехожу к вопросу о роли элиты и лидеров общественного мнения в установлении и поддержании взаимного доверия между властью и обществом.

Казалось бы, описанный мною процесс давно должен был взорвать все институты и системы, существующие в мире. Почему же институты работают, системы в течение длительного периода обеспечивают социальную устойчивость и развитие? Потому что в обществах, обладающих иммунитетом против необоснованного негативизма, безотказно срабатывает специфическая осторожность. Те, кто могут воздействовать на первичные кристаллики негативизма, превращая его в бурные точки роста оноко, понимают: "Сегодня ты, а завтра я".

Сегодня оппозиция наращивает недоверие к власти. Завтра власть ответит тем же самым и начнет наращивать недоверие к оппозиции.

Сегодня бизнес-сообщество начнет наращивать недоверие к судебным решениям. Завтра юридическая корпорация, возмущившись действиями бизнес-сообщества, начнет наращивать недоверие общества к бизнесменам, что, как мы понимаем, сделать более чем легко.

А послезавтра общество скажет, подобно шекспировскому герою: "Чума на оба ваши дома!" И перестанет доверять всем сразу. А когда доверие потеряют все "дома", в которых поселилась чума социального негативизма, то рухнет государство. То есть, весь "город", в который входят "дома" той или иной институциональности и социальной регулятивности.

Ответственность людей, обладающих широкими возможностями влияния, – вот что позволяет жить государствам и социальным институтам. Я не люблю слово "элита", но именно такие люди с широкими возможностями влияния именуется элитой – например, Газано Моска и его последователями. Были и есть, конечно, другие специалисты, вкладывавшие в слово "элита" представления об избранности, неприкасаемости и т.п. Но я предлагаю вывести подобные теории за рамки нашего сегодняшнего обсуждения.

Итак, есть люди, располагающие определенными возможностями влияния – например, являющиеся хозяевами газет, телеканалов. Или лидерами общественного мнения. Эти люди понимают, что государство – их общее достояние. Понимают они и то, что без здорового общества не будет государства. И потому забота об обществе, состоящем не только из тех, кто обладает этими самыми возможностями, категорически необходима.

Такая забота называется служением. Люди, обладающие возможностями, должны быть наделены еще и духом служения – государству, народу. А также здравым смыслом, который говорит им о том, что нельзя рубить сук, на котором сидишь. Нельзя дискредитировать институты, которые тебе же нужны. Потому что завтра эти дискредитированные институты перестанут работать. А послезавтра ты окажешься в среде, лишенной всяческой институциональности, и будешь растерзан возмущенными толпами. Притом, что эти толпы породило твое желание подрывать доверие к тому, что тебе не нравится. К тому или иному институту, государству в целом и так далее.

Великий английский ученый Томас Гоббс говорил об опасности войны всех против всех. Но даже говоря об этой войне, он не имел в виду той особо опасной разновидности войн, которую ведут люди, подрывающие доверие ко всему и вся и не понимающие, чем это для них обернется завтра.

Кстати, у нас это непонимание имеет ясную природу. К сожалению, в нашем обществе людьми, обладающими возможностями влияния, зачастую являются эгоцентрики, наделенные блестящими способностями к ситуационному реагированию, но начисто ли-

шенные всего того, что должно дополнять этот дар. А дополнять его должны такие эгоистические разумные рефлексy, как способность приподняться над своими сиюминутными интересами, способность заглянуть вперед и так далее. А также альтруизм, порождающий сострадание и солидарность. Совершенно очевидно, что без альтруизма не может быть устойчивой никакая элита, никакая институциональная среда, никакое общество. Все-таки нужны институты, а не качество элиты.

Исследования ученых показывают, что наша элита (вновь подчеркну, что элиту я понимаю как людей, обладающих возможностями влияния, по Моска) обладает и интеллектом, и волей, и мощнейшими хватательными рефлексами. Но что с солидарностью и состраданием дело обстоит плохо. Ученые, которые получают неопровержимые данные, говорящие о подобном состоянии дел в нашей элите, бьют тревогу. Они говорят, что без исправления этой ситуации долговременная стабильность невозможна.

Что же касается войны всех против всех, о которой я говорил, адресуясь к Гоббсу, то этот великий ученый предупреждал: коль скоро разум, с его способностью приподняться над сиюминутностью и эгоизмом, не остановит войну всех против всех, то либо-либо.

Либо эта война уничтожит государство и общество.

Либо государство станет чрезмерно жестким. Оберегая государство от двух этих опасностей, Гоббс говорил об общественном договоре. То есть о том, что способно защитить доверие от разного рода посягательств.

Мы должны поставить во главу угла вопрос об общественном доверии. Об источниках этого доверия. О механизмах его защиты. То есть суметь придать всей нашей текущей проблематике одновременно и правовое, и философское, и даже психологическое звучание.

Почему вообще общество должно доверять кому бы то ни было, в том числе судьбе?

Говорят, что тут многое зависит от того, как организована судебная процедура. Что суду присяжных доверяют больше, чем суду, назначаемому всесильной административной системой. Но согласитесь, что в каких-то условиях недоверие может быть распространено и на присяжных. Почему их нельзя купить или запугать?

И что такое вообще доверие? Какую роль оно играет в человеческой жизни? Возможно ли такое общество, в котором роль доверия будет сведена к нулю? И можно ли назвать такое общество в полном смысле этого слова человеческим?

Все сидящие в этом зале сталкивались с данной проблематикой в той или иной степени. И понимают, что доверие в человеческом обществе обеспечивается формальными и неформальными механизмами.

Неформальные механизмы обеспечивают взаимоотношения между людьми на основе того самого альтруизма, который я уже рассмотрел выше. При этом под альтруизмом я понимаю все то, что запрограммировал в человеке инстинкт выживания различного рода сообществ. Например, своего рода или племени – если речь идет о патриархальном человечестве. Своего народа. Своей семьи, наконец.

Все, что с этим сопряжено, человек включает почти автоматически. То есть, помимо разума. Он не обосновывает причин, по которым бросается под машину, выталкивая из-под нее ребенка. Более того, разумные обоснования причин, по которым он должен кинуться под машину, спасая ребенка, не побудят его кинуться под машину.

Все мы понимаем, что альтруизм гораздо больше развит в обществах, которые именуется традиционными, или доиндустриальными. Я вовсе не хочу сказать, что неформальные механизмы, которые обеспечивают в этих обществах взаимоотношения между людьми, целиком являются альтруистичными. Альтруистичной, да и то в особом, оговоренном мною выше, смысле является только сокровенная сердцевина той регулятивности, которая делает устойчивыми традиционные доиндустриальные общества. Пока эта альтруистическая сердцевина не повреждена, традиционное общество сохраняет эффективную регулятивность. И может гармонически сочетать альтруизм и эгоизм во всех их модификациях, обеспечивая в обществе доверие.

Но когда индустриализм (то есть та самая модернизация, которую мы постоянно обсуждаем) атакует традиционализм, то разрушается именно эта сокровенная сердцевина регулятивности. И что тогда? Все, кто занимался этим разрушением, понимали, что взамен нужно нарастить особую разумную эгоистичность.

Что же это за эгоистичность? Это эгоистичность, позволяющая членам эффективных индустриальных обществ, воздвигаемых на руинах традиционализма, действовать определенным образом. Каким же именно образом?

Во-первых, с оглядкой на общие интересы. Ведь я тоже не выживу, если погибнут другие.

Во-вторых, с оглядкой на то, что находится за пределами частной профессиональной сферы. Ведь рядом со мной действуют другие, помогая действовать мне. И если я подорву их функциональ-

ность, то мой профессиональный успех породит всеобщий, а значит, и мой индивидуальный, крах.

В-третьих, приподнимаясь над сиюминутными интересами. Ведь сегодня жизнь не кончается. Надо сохранить эффективность надолго. А это нельзя сделать, если тебя интересует только сиюминутная выгода.

Такой способ действия требует определенного формального подкрепления. То есть конструирования, наряду с неформальными механизмами, еще и механизмов формальных. Но очень тонких и одновременно очень мощных.

Функционирование таких механизмов обеспечивается формальным юридическим правом. Именно формальное развитое право приводит те или иные действия в статус санкционированных и не санкционированных. И определяет наказание за несанкционированные действия.

Механизмы же неформальные основаны на том, что человек ведет себя определенным образом вне зависимости от того, насколько ему грозят те или иные юридические санкции.

Такие неформальные механизмы создаются и воспроизводятся культурой и традицией. И определяют те представления о должном и не-должном, благом и злом, допустимом и недопустимом, и, в конечном итоге, справедливым и несправедливым, которые являются своего рода "каркасом" распространенной в обществе морали.

В религиозной среде мораль адресуется к божественным заповедям (есть такое важное и совсем не пустое понятие "страх божий"). В атеистической среде массовая мораль обычно воспроизводится без таких адресаций и назиданий, но постоянно передается через культуру. Но именно общая мораль, в любом случае, оказывается своего рода "базисом" для социализации человека с самого детства – в семье, школе, уличных группах, коллективах, объединенных дружбой или совместной деятельностью.

Неформальное доверие держится только и исключительно на указанном институте общей морали, освященной культурой и традицией и массово воспроизводящейся в ходе социализации. Здесь взаимное доверие определяется критерием убежденности в совпадении моральных норм и представлений о справедливости.

Формальные же механизмы обеспечения доверия, которые я уже описал, обсуждая то, чем именно они отличаются от неформальных, – это прежде всего система права и правоприменения. То есть, комплекс законодательных органов, кодифицированных норм законов, судебной системы и системы исполнения судебных решений.

Этот комплекс механизмов, придающих эффективность современному обществу, построен очень сложно. И в нем для любого человека оказывается далеко не очевидной связь конкретной формальной нормы с его собственными моральными установками, а также с моральными установками других людей. И потому-то весьма распространенным оказывается достаточно массовое недоверие и к каждому звену системы формальных правовых институтов, и к системе этих институтов в целом.

Именно по этой причине вся мировая история создания правовых систем практически повсеместно предельно создаваемые формальные правовые институты – как преемственные массовой социальной морали, освященной религией, культурой и традицией. То есть, как морально справедливые, и потому вызывающие доверие. Так было в Древнем Риме, так было в Европе, так было в Китае, так было в США, так было в России, начиная с Киевской Руси.

Социально-государственный слом, происходящий в России после распада СССР, не мог не оказать кардинального влияния и на формальные правовые, и на неформальные традиционные механизмы доверия. И, как мы видим, особенно серьезный слом при этом претерпели неформальные институты, включая массовую мораль.

Общество в этом смысле "расщепилось" на почти независимо существующие – или даже конфликтующие – страты с очень разными представлениями о моральном и справедливом. При этом во всех социальных стратах в значительной степени утрачены и альтруизм, и разумность эгоизма. Причем особенно явно это выражено, как я уже сказал, в нашей нынешней элите. В которой социологические исследования обнаруживают сострадание и солидарность лишь в порядке исключения.

В итоге и неформальные, и формальные социальные механизмы доверия в нынешней России не только очень сильно ослаблены. Они еще в чем-то оказались достаточно глубоко рассогласованы между собой в массовом общественном сознании.

В этом смысле наш постсоветский переворот в значительной мере повторил те "революционные эксцессы" в морали и праве, которые на раннем послереволюционном этапе совершала советская власть. И за которые эта власть долго и болезненно расплачивалась как недоверием между людьми, так и недоверием к государственной и правовой системе.

Так что же нужно делать?

Я считаю, что для установления полноценного социального доверия нам необходимо одновременно решать две следующие задачи.

Во-первых, точно и аккуратно выстраивать формальные правовые регулятивные механизмы в осознанном сопряжении с неформальными моральными механизмами. В том числе, учитывать и обеспечивать продуманный баланс между принципами альтруизма и разумного эгоизма в нормах законодательства. Однако я убежден, что никакая, сколь угодно тонкая и точная, настройка законодательных норм, сама по себе проблему доверия не решит. Не решит даже в том случае, если система права и правоприменения избудет все свои недостатки и приблизится к идеальной. Правовые механизмы эту проблему не решат хотя бы потому, что в России традиционная мораль, с ее представлениями о справедливом, всегда играла в смысле доверия главную роль.

Поэтому параллельно надо восстанавливать во всем обществе ослабленные в последние десятилетия неформальные механизмы альтруизма и разумного эгоизма, то есть основы единой моральной регулятивности. Начинать надо с того, что легче поддается воздействию – формирования политико-правовых институтов, более открытых для взаимодействия с обществом. Но основная работа – работа по укреплению нравственных основ общества – впереди.

Я убежден в том, что это должно стать одним из главных приоритетов развития России. И убежден в том, что только совместные усилия государства, общества, нашей юридической корпорации, усилия системные, последовательные и настойчивые, – могут дать на этом направлении реальный результат. И восстановить в российском обществе его важнейшее социальное качество – доверие.

Ответы на вопросы

Нарышкин С. Е. Валерий Дмитриевич, спасибо за первую часть лекции. Я всегда с восхищением слушаю Ваши выступления. Вот и сегодня я ощущаю, что вся аудитория пребывает в таком же состоянии.

А теперь, если Вы не против, мы зададим Вам несколько вопросов? Уважаемые присутствующие, прошу вас.

Айтов П. Б. Айтов Павел Борисович, аспирант Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Уважаемый Валерий Дмитриевич! В своем выступлении Вы подробно остановились на особой роле, особом характере конституционных положений в системе российского права в целом.

Но ведь есть ещё и международные правоположения. Как быть, если между ними и нормами Конституции возникают юридические коллизии?

Зорькин В. Д. Благодарю за этот весьма значимый вопрос.

Я неоднократно призывал, и сейчас, в связи с Вашим вопросом, ещё раз призыву к крайне внимательному отношению к проблеме сочетания эффективности и легитимности правотворчества и правоприменения. Что я имею в виду? Чтобы быть кратким, сошлюсь на позиции выдающихся западных мыслителей Пьера Бурдьё и Юргена Хабермаса, с которыми я полностью солидарен.

Бурдьё подчеркивал, что право и правоприменение может быть эффективным лишь в том случае, если закон и норма его юридического толкования созвучны общественным представлениям о справедливости. А Хабермас указывал на то, что в социальной оценке правоприменения чрезвычайно важны устойчивость и последовательность: именно они повышают доверие к праву и закрепляет его социальную легитимность в сознании общества.

Отсюда, прежде всего, следует, что мы, и в своём правотворчестве, и в своём правоприменении должны серьёзно, ответственно и, не побоюсь этого слова, бережно учитывать и использовать те сохранившиеся в российской социальной ткани неписанные нормы здоровой массовой моральной регулятивности, которые хоть как-то восполняют всё ещё недостаточную эффективность законодательного правового регулирования.

Такая ответственность требует внимательной оценки рекомендуемых нам для имплементации зарубежных или международных норм, а также решений международных судов, включая их соотнесение с Конституцией России. Здесь требуется решать один очень непростой вопрос: не внесут ли рекомендуемые нормы и решения в наше общество, и без того не вполне доверяющее правовым институтам, дополнительную толику недоверия к справедливости создаваемых и применяемых законов? И, тем более, не взорвут ли они социальный мир в стране? Ведь если это произойдёт, то о каком содействии права развитию общества, государства и экономики мы говорим?

Отсюда следует, что и в национальном законотворчестве, и, тем более, в решении проблем имплементации в России каких-либо норм международного права и решений межгосударственных правовых институтов необходимо в полной мере использовать существующие – и парламентские, и общественные – демократические механизмы выявления и учёта российской специфики, выражен-

ной в особенностях ценностно-нормативной структуры общества и прежде всего в общественной морали.

То есть, для точных и взвешенных законодательных решений, которые большинством общества будут приниматься и исполняться как справедливые, нам нужно иметь результаты глубокого анализа совокупности культурных, психологических, идейных, религиозных и других ценностных ориентаций российского общества. Только их понимание на основе такого анализа даст нам, правоведам, базовые основания для обеспечения правильного баланса между этим ценностными ориентациями в законодательных нормах.

Подчеркну, что я говорю не о чём-то необычном, выходящем за рамки правового поля, созданного в нашей стране. Высказанный мною тезис полностью отвечает требованию Конституции обеспечивать учёт и согласование различных социальных интересов по принципу формального равенства. Сошлюсь, например, на предписание нашего основного закона, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции).

Предвижу, что высказанная мною позиция вызовет возражения. Мне скажут, что в нашей Конституции оговорено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

Так как же в данном случае быть?

Отвечаю. Сначала – ссылками на прецеденты из практики взаимодействия между Европейским Судом по правам человека и высшими национальными органами конституционной юстиции.

Так, Федеральный Конституционный Суд Германии в нескольких своих постановлениях – от 11 октября 1985 года, от 14 октября 2004 года и от 13 июля 2010 года – сформулировал и обосновал правовую позицию "об ограниченной правовой силе постановлений Европейского Суда". Согласно этой позиции, государство обязано исполнять постановление Европейского Суда по правам человека в рамках участвующих в рассмотрении дела лиц и в отношении конкретного предмета спора, рассмотренного ЕСПЧ. Однако "государство вправе не учитывать решение Европейского Суда в случаях и в частях, противоречащих конституционным ценностям, защищаемым Основным Законом Германии".

Описанный мною прецедент, разумеется, не единственный. Так, в 1987 году Конституционный Суд Австрии отверг правовую позицию Европейского Суда по схожим основаниям. Отметив необходимость учитывать судебную практику и решения ЕСПЧ, австрийский Конституционный Суд в то же время указал, что обязан руководствоваться принципами национальной Конституции, и потому не может допустить применения решений и правовых позиций Европейского Суда, которые противоречат конституционным принципам. Аналогичные решения были приняты в Италии, во Франции, в Швейцарии и в других европейских странах.

Россия, как и перечисленные выше страны, ратифицировала Конвенцию Совета Европы по правам человека и признала обязательный характер решений ЕСПЧ, которыми установлено нарушение прав человека, допущенных национальными судами при разрешении конкретных дел. А также взяла на себя обязательства реагирования на постановления ЕСПЧ, требующие восстановления нарушенных прав и соответствующих компенсаций потерпевшим.

Но Россия, как и все перечисленные выше страны, имеет суверенное право выполнять решения ЕСПЧ таким образом, чтобы не были нарушены буква и дух Конституции нашей страны, которая, как известно, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 15).

Нарышкин С. Е. Спасибо, Валерий Дмитриевич. Пожалуйста, следующий вопрос.

Тарасов А. В. Тарасов Александр Викторович, сотрудник аппарата Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Уважаемый Валерий Дмитриевич! Означает ли Ваш предыдущий ответ согласие с позицией, согласно которой Россия может игнорировать противоречащие её доброкачественным правовым традициям решения органов международной юстиции (в частности – Европейского Суда по правам человека)?

Зорькин В. Д. Российская Федерация вправе не учитывать решение Европейского Суда по правам человека в случаях и в частях, противоречащих конституционным ценностям, защищаемым её Основным Законом. При этом важно подчеркнуть, что речь идёт не о противоречиях между Европейской Конвенцией и Конституцией России, а о конкуренции между толкованием Конвенции и Конституции, которое осуществляется соответственно, на европейском и на внутрисоссийском уровне. Конституционный Суд России, точно

также, как и органы конституционной юстиции помянутых мною выше европейских стран, проверяя конституционность закона, принимает решение в зависимости от того, какое толкование (учёт баланса конституционно защищаемых ценностей) наилучшим образом защищает права человека и гражданина. Это одно из ключевых суверенных прав России, которое мы обязаны отстаивать при любых правовых коллизиях и в любых ситуациях конкуренции национальной и международной правовых систем.

Нарышкин С. Е. Благодарю Вас, Валерий Дмитриевич! Уважаемые коллеги, продолжайте задавать свои вопросы.

Тодышев М. А. Тодышев Михаил Анатольевич, советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Я солидарен с вами. И я оптимист в отношении Конституции. Она должна работать, и она ещё не раскрыла весь свой потенциал. Ей всего лишь 20 лет.

У меня несколько практических вопросов.

Первый касается статьи 115-й о Правительстве Российской Федерации. В соответствии с частью 1-й на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации издаёт постановления, распоряжения, обеспечивает их исполнение. Речь идёт, в том числе и об актах, которые должны издаваться во исполнение решений Конституционного Суда, причём не только о подзаконных актах, но и о проектах законов. Но ведь такого рода документы далеко не всегда принимаются в должный срок. Как быть в этом случае?

Нарышкин С. Е. Подождите, пожалуйста.

Валерий Дмитриевич ответит на первый вопрос, а потом я всё-таки спрошу аудиторию, будут ли другие вопросы, если их не будет – я Вам дам возможность задать и второй вопрос.

Зорькин В. Д. Спасибо.

Конституционный Суд ещё в 2009 году подготовил специальное послание по исполнению решений Конституционного Суда (в том числе, в особенности – его решений по социально-значимым вопросам). Эта задача имеет огромную важность применительно ко всем сферам конституционного контроля, но особое значение она приобретает именно применительно к социальной сфере. Выработка эффективной, комплексной стратегии её решения – наше с вами общее дело, дело взаимодействия всех трёх ветвей власти (ибо это

процесс, в который в особо сильной степени вовлечена также и исполнительная власть).

Очевидно, что исполнение решений Конституционного Суда правотворческими органами представляет собой сложный механизм поэтапных действий, осуществляемых не только органами государственной власти и должностными лицами, поименованными в статье 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", но и иными функциональными структурами, включенными в процесс правового регулирования. В 2012 году Секретариатом Конституционного Суда для заинтересованных органов, включённых в процесс реализации наших решений, была разработана специальная методика работы с актами конституционного правосудия применительно к сфере правотворчества. Конкретное число наших судебных актов, требующих своего воплощения в жизнь путём принятия новых правовых норм, постоянно меняется. Однако в целом, несмотря на устойчивую положительную динамику последних лет, целый ряд решений Конституционного Суда, требующих осуществления дополнительного правового регулирования, до сих пор остаётся, что называется, "на стадии исполнения" (по состоянию на 18 марта 2013 года у нас находятся на контроле 45 актов такого рода).

Принятый Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2013 г. № 1-ФКЗ "О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" закладывает основы формирования той комплексной стратегии воплощения в жизнь актов конституционного правосудия, о необходимости которой я говорил выше. Если раньше разработка необходимых для этого проектов законов была нормативно отнесена к компетенции Правительства Российской Федерации, то согласно новой редакции пункта 1 помянутой выше статьи, Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения вправе сами осуществлять подготовку необходимых законопроектов и вносить их в Государственную Думу. Иными словами, законодатель как бы говорит заинтересованным субъектам законодательной инициативы – под лежащий камень вода не течёт, раз вы обладаете необходимой для законотворчества энергией – так действуйте же!

Думаю, такой подход способен в самом ближайшем будущем дать очень сильный позитивный эффект!

Нарышкин С. Е. Спасибо, Валерий Дмитриевич.

Пожалуйста, уважаемые друзья, давайте дадим слово девушкам.

Свиныхова Л. С. Свиныхова Людмила, советник аппарата Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Как вы считаете, необходимо ли нам добавить ещё одну ветвь власти к уже имеющимся? Есть ли в этом необходимость сейчас?

Зорькин В. Д. Вы знаете, наверное, поскольку задаёте этот вопрос, сколько ветвей власти существует в нашей стране.

Согласно Конституции, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную. Так гласит статья 10 Конституции. В других её главах принцип разделения властей конкретизирован в нормах, определяющих статус и полномочия Президента и Федерального Собрания, Правительства и судебной власти.

Я неоднократно подчеркивал, что необходима тщательная проработка вопрос балансировки взаимоотношений ветвей власти в нашей стране. Все профессионалы признают этот. Правовая конкретизация закрепленной в Конституции модели разделения властей и её надлежащая реализация в практике государственного строительства – это очевидная насущная необходимость.

Что же касается до планов "умножения властей", полагаю, что с точки зрения конституционализма предложения о том, что, надо добавить ещё какую-нибудь ветвь власти – это фантазии. Я всегда подчеркивал и ещё раз подчеркну, что объективно есть вообще только три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная. Таково моё мнение.

Потому, когда кто-то говорит о некоей особой, президентской власти, я всегда подчеркивал и подчеркиваю, что президент – это не некая отдельная "властная ветвь". Президент – это глава государства, который в наших российских условиях также фактически возглавляет исполнительную власть и вырабатывает основные направления внутренней и внешней политики государства. Он – гарант Конституции, не образующий образует некоей отдельной ветви государственной власти.

Евтропов Т. Меня зовут Евтропов Тимофей. Я студент МГИУ.

Я бы хотел задать вопрос про прокуратуру. Будет ли она отнесена к исполнительным органам власти или всё-таки к законода-

тельным? Или вообще обособленной? Как можно это регламентировать?

Зорькин В. Д. Конституционный статус прокуратуры, как вам прекрасно известно, закреплён, или, иначе говоря, регламентирован в 129-й статье Конституции, в главе "Судебная власть". Но я считаю, что прокуратура достаточно самостоятельное по своим функциям учреждение. Образованная ещё при Петре Великом, она всегда имело специфическую компетенцию – не просто поддерживая обвинения в суде, но и осуществляя общий надзор за законностью. Кстати, в Западной Европе по этому поводу несколько лет назад настоящие баталии развернулись. Дошло до Совета Европы и до известной Венецианской Комиссии (членом которой я состоял до недавнего времени). От нас требовали: оставьте за прокуратурой только обвинение в суде, всё остальное уберите. С какой стати мы должны выполнять такие требования?

Каждая страна, нарабатывает свой подход к данному институту – в странах Западной Европы он один, в Северной Америке – другой, в Латинской Америке – третий, в России – четвёртый и так далее. Во всех подходах есть нечто общее, и есть нечто различное, обусловленное опытом исторического развития конкретных стран и регионов мира. И нам нет никакой необходимости отбрасывать свой опыт.

Убеждён, что российская прокуратура выполняет и будет выполнять комплексную историческую миссию. Ведь традиционно прокуратура в нашей стране всегда выступала не только в качестве "стряпчего о делах государственных", но и в роли "защитника обидимых", главной задачей которого является строгое и беспристрастное "смотрение за исполнением закона" в всех сферах и областях жизни общества. В современной же России традиционные функции отечественной прокуратуры, зачастую, по сути, приобретают принципиально новое качество. Прокурорский надзор и иные направления деятельности по обеспечению законности и защите прав граждан, борьба с преступностью и коррупцией становятся составными частями всеобъемлющего процесса комплексного утверждения в жизни российского общества фундаментальных начал конституционного правового бытия.

Нарышкин С. Е. Валерий Дмитриевич, большое спасибо.

Зорькин В. Д. Уважаемый Сергей Евгеньевич, дорогие коллеги, друзья! Я вас искренне благодарю, потому что я почувствовал дружеский дух аудитории. Это меня вдохновило. Спасибо вам большое!



Лекция министра юстиции Российской Федерации А. В. Коновалова

25 марта 2013 года

Добрый день, уважаемые коллеги, дамы и господа!

Для меня большая честь участвовать в цикле этих лекций. Я предлагаю поговорить о трех аспектах идеи конституционализма, которые имеют первостепенное значение для формирования правового государства, и в том числе для тех задач, которые пытается решать наше министерство.

Прежде всего давайте поговорим о Конституции как об основном законе и основе правовой системы страны. Затем о Конституции как о некоем своде исключительно важных гарантий существования личности.

И в заключение – о Конституции как о декларации ценностей государства и общества, той общественно-экономической формации и в значительной степени нации, которая использует данную Конституцию.

Конституция сосредоточивает в себе важнейшие нормы и принципы правового регулирования, можно сказать, правовые ценности конкретной экономической формации, конкретной нации.

Два слова о принципах. Довольно долго в нашей юридической науке было принято рассматривать как общеправовые, так и отраслевые принципы права как некие идеологемы, которые формируются правящим классом и которые могут быть довольно легко изменены со сменой экономических и социальных формаций, или же в зависимости от конкретных задач и потребностей власти. Думаю, что такой подход к пониманию принципов права глубоко ошибочен. Принципами права мы предлагаем считать не идеологемы, которые могут меняться в зависимости от конкретных условий, социального и экономического положения, а неизменные и базовые предпосылки эффективного и справедливого правового регулирования общественных отношений. И то, что в какой-то конкретной законодательной модели не присутствуют эти базовые предпосылки, это не беда принципов, которые, как часто считалось в нашей, в том числе,

в первую очередь, советской юридической науке, не будучи отраженными в законодательстве, не могут претендовать на роль принципов. Это беда законодательства, которое не отражает в себе такие значимые постулаты.

Мы должны помнить о том наборе базовых ценностей, которым мы располагаем, и которые во многом отражены в Конституции Российской Федерации. Набор этот вам хорошо известен. Это, безусловно, равенство всех, без исключения, перед законом. Это соблюдение определенных презумпций. Это соблюдение процессуальных правил, по которым государство может вмешиваться в частную жизнь гражданина. Это равенство участников гражданского оборота, неприкосновенность собственности, свобода договора частной инициативы. Это добросовестность участников гражданского оборота, которая, кстати, напомню вам, недавно благодаря российскому парламенту вошла в число основных, базовых положений гражданского законодательства России. Это ответственность людей за свое поведение, ответственность организаций. Наконец, это компенсация причиненного вреда, оправданный баланс частных публичных интересов. Вот тот набор, который мы должны всегда рассматривать в качестве некой базы, основы, являющейся, как говорили римляне, "conditio sine qua non", то есть условием, без которого нельзя рассчитывать на успешный результат.

Сохранение верности базовым принципам права, в том числе и в процессе нормотворчества, в процессе соблюдения, исполнения законов, способно предотвратить ряд рисков.

Первый – это риск так называемого спорадического законотворчества, когда мы пытаемся в очень короткие сроки отреагировать на возникшую угрозу, забывая проверить, соответствует ли наше решение базовым принципам, базовым подходам.

Вторая проблема или второй риск – это так называемое инструментальное законотворчество. Не секрет, что сегодня право является исключительно практическим, прикладным и часто очень узкоспециализированным. Особенно этим отличается право западное, в первую очередь британское коммерческое право, которое нам часто ставят в пример, и которое нам очень настойчиво предлагали инкорпорировать в новую редакцию Гражданского кодекса. Будем надеяться, что возобладает здравый, сбалансированный подход, и мы возьмем только, во-первых, лучшее, во-вторых, применимое в наших условиях. Именно там мы видим исключительно скрупулезное, подчас изош-

ренное регулирование тончайших элементов, оттенков некоей экономической мысли, обслуживание самых узких, детально специализированных экономических аспектов общественных отношений.

С одной стороны, это хорошо – не случайно весь крупный бизнес живет по британскому праву. Но здесь есть и некая проблема.

Уходя бесконечно в этот инструментализм, в регулирование очень узких, конкретных оттенков правоотношений, мы рискуем удалиться

от базовых принципов права, забыть о концепции, об общем видении тех задач, которые пытается решать и конкретная экономика, и в целом глобальная экономика. Я не экономист, но считаю, что во многом причина экономического кризиса, который проявился несколько лет назад, и который продолжает так или иначе развиваться различными темпами, во многом как раз в том и состоит, что стали превалировать инструменты, которыми опосредуется оборот произведенных материальных ценностей над самим производством материальных ценностей.

Я не призываю отказаться от детального регулирования отдельных элементов общественных отношений. Но мы должны помнить о том, что в основе лежит некая база, про которую мы тоже не должны забывать.

Наконец, еще один риск, о котором тоже необходимо сказать – это риск изолированного нормотворчества, когда мы можем забыть о том, каковы реальные потребности, нужды, запросы и реальная оценка процесса нормотворчества, и, самое главное, правоприменения со стороны общества.

Я не стану вас погружать в текущие дела Министерства юстиции Российской Федерации. Коллеги из Государственной Думы о них осведомлены – я о них рассказываю каждый год в рамках "Правительственного часа". Мы довольно интенсивно сотрудничаем и с подразделениями Государственной Думы на уровне ее комитетов, комиссий.

Но напомню о том, что на протяжении уже, по крайней мере, трех лет довольно активно проводится процедура мониторинга законодательства и правоприменения в Российской Федерации. Хэдлайнером этой работы выступает Министерство юстиции. Мы готовим доклад, который представляем Президенту России. И хочу обратить ваше внимание на то, что минувшей осенью впервые очередной план нормотворческой деятельности Прави-

тельства Российской Федерации был подготовлен именно с учетом проходившего в течение предыдущего года мониторинга правоприменения.

Я хотел бы рассматривать этот мониторинг как некую бюрократическую методику, которая в нашем представлении должна приобрести рутинный характер, к которому все должны привыкнуть и который все должны рассматривать как некую обязанность, без которой эффективное законотворчество невозможно.

Но гораздо важнее увидеть этот процесс как процесс краудсорсинга, когда в оценку законодательства страны, того, как оно работает или не работает, вовлечены не отдельные чиновники, даже не отдельные ведомства и не группы юристов или иных профессионалов, а в широком смысле гражданское общество, представители самых разных социальных групп, слоев населения, которые должны иметь возможность довести свою оценку состояния законодательства, его применения до принятия управленческих решений. Это действительно большая задача.

Перехожу ко второму вопросу – Конституция как свод гарантий и прав и охраняемых законом интересов с гарантиями обязанностей. Это основа основ, необходимые условия для политического, общественного, экономического, гуманитарного развития любого общества, и, в том числе, и для его инновационного развития.

Думаю, что не будет преувеличением сказать, что именно свободный, разумный, ответственный человек с гарантированным конституционным статусом, определенным социальным стандартом и возможностями для развития и является, по сути, целью любой конституциональной модели.

Мы помним определение права как меры возможного поведения субъекта в общественных отношениях. Корреспондирует праву обязанность, я имею в виду субъективное право и субъективную обязанность, принадлежащую конкретному субъекту. Корреспондирует праву обязанность как мера должного поведения. Нужно понимать, что оправданный и правильный баланс, правильное сочетание двух этих сторон одной медали исключительно важны.

И нужно понимать, что именно поощрение законопослушного поведения и, напротив, адекватные санкции за противоправное поведение являются важным залогом реализации законодательства в целом и Конституции как основного закона в частности.

В числе элементов этой модели необходимо упомянуть, в первую очередь, доступное и эффективное правосудие. При чем доступность правосудия я понимаю в широком смысле этого слова, включая в него и деятельность адвокатуры, и деятельность по исполнению судебных решений судебными приставами, которые подведомственны нашему министерству.

Я включаю сюда и роль современного российского юриста, который должен оправданно, эффективно, гармонично присутствовать в жизни каждого, по сути, российского гражданина, формируя культуру восприятия права, участия права в нашей повседневной жизни. В последнее время часто говорят о так называемом правовом нигилизме, исследуют корни этого явления и констатируют разные формы его проявления. Одной из форм правового нигилизма является некий правовой патернализм, когда человек не считает необходимым, нужным для себя интересоваться, какие у него есть права, какие у него обязанности, и должным образом защищать их. В наступлении неблагоприятных юридических последствий такой гражданин винит государство. Я думаю, что именно стабильное применение хороших, по крайней мере, практически применимых законов способно ситуацию поменять к лучшему и привести к тому, что приоритетом станет самостоятельный правовой анализ жизненных ситуаций. В целом социальная ткань будет включать в себя гораздо больше правового элемента, правовой составляющей, чем мы имеем сегодня.

В качестве рисков, конечно, нужно назвать слабость правосудия и торговлю правосудием.

Одной из подзадач я бы назвал соразмерность и справедливость наказаний. Коллеги просили меня несколько слов сказать о состоянии нашей системы исполнения наказаний. Я не стану перечислять все направления реформы пенитенциарной системы, которая сегодня идет. Скажу лишь о том, что реформа является исключительно актуальной. И, если бы мы ее не начали, последствия могли бы быть тяжелыми. Кстати, последствия неадекватной, неэффективной работы системы исполнения наказаний являются отложенными, как, впрочем, и последствия реформы. Мы их не увидим прямо сейчас, не увидим их завтра. Но, если мы будем пытаться консервировать ситуацию, не вынося на повестку дня те проблемы, которые спрятаны за колючей проволокой, то эти проблемы проявят себя через несколько лет. Они чреватые колоссальной деградацией общества.

Существенно изменилось российское общество, люди стали другими, даже те люди, которые попадают в места лишения свободы, гораздо лучше понимают свои права, они больше склонны их отстаивать. Наконец, каждый второй из них сегодня вооружен мобильным телефоном и может распространять информацию о том, что происходит внутри уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Я думаю, что основные подходы, которые сформулированы в концепции реформы системы исполнения наказаний, являются оправданными. Напомню, что это развитие системы альтернативных наказаний, то есть наказаний, не связанных с изоляцией от общества, это некий акцент на интенсивность наказания. Я хочу пояснить, что это означает сокращение сроков пребывания в изоляции, если уж без нее совсем нельзя обойтись, и при этом жесточайшее усиление режима, который предусмотрен законом для тех, кто находится в заключении. Это более активная социальная реабилитация. И, наконец, это отказ от принципа, который (я, наверное, сейчас впервые сформулирую эту мысль) применялся долгие годы, десятилетия, если не столетия, в российской пенитенциарной системе. Это принцип некой деперсонализации человека, оказавшегося в местах лишения свободы. Его превращение в какой-то материал, которым можно и нужно управлять, пытаться из него слепить что-то иное.

Мы прекрасно понимаем, что преступники – подчас довольно опасные люди. Я абсолютно убежден, что общество имеет право и даже обязано строго изолировать, обезопасить себя и своих членов от по-настоящему угрожающих им людей. Но в отношении основной массы тех, кто оступился, нарушил закон, такой подход уже не является актуальным. Он исключает перспективы ресоциализации этих людей и возвращения их в нормальное социальное состояние. И, по сути, таит в себе угрозу для нас же самих, для законопослушных граждан. Альтернативу такому отношению найти отнюдь не просто, хотя есть для этого определенные подходы. Это повышение роли гражданского персонала в местах лишения свободы, в иных пенитенциарных учреждениях. Это повышение общественного и судебного контроля над тем, что там происходит. Это отказ от неоправданных ограничений, которые установлены для осужденных. Это социальная реабилитация, как я уже сказал, и широкомасштабные гуманитарные проекты, которые реализуются в местах лишения свободы.

Построим ли мы в ближайшем будущем или не построим новые тюрьмы, напичканные электроникой и веб-камерами, которые будут контролировать каждый шаг и обеспечат нам безупречный порядок? Хорошо бы, конечно, чтобы построили. Но если мы не сделаем того, о чем я сказал, то эти тюрьмы тоже не решат проблему, потому что любую самую хорошую веб-камеру можно обмануть или сломать. Идея реформы обязательно должна быть услышана судами, пенитенциарной системой и гражданским обществом. Если мы консолидируем усилия, от этого выиграют все.

Последний блок вопросов – это вопросы Конституции как некоего свода деклараций. Обращусь к термину "декларация". Мы часто склонны его использовать в негативном смысле, говоря о декларации как о чем-то, что явно не соответствует реальности. Я напомним коллегам, что в понятии правового отношения, которое является базовым для любого юриста, мы

с вами регулируем отношения, создавая норму права и впоследствии применяя ее в тех или иных конкретных ситуациях. Так вот: в самой идее правового отношения как общественного отношения, урегулированного нормой права, есть некое противоречие между тем, что ожидается от общественного отношения в случае некоего идеального, лабораторного применения к этому отношению правовой нормы, и тем, как обстоит дело в реальности. Проблема, может быть, в чем-то концептуальная, очень непростая, но решать ее принято всегда именно так, проводя различие между идеальным правоотношением и правоотношением реальным, не умаляя значения ни того, ни другого.

Важно понимать еще и то, что крайне малая доля правовых общественных отношений имеет шанс стать идеальным правоотношением. Но степень удаленности от этой идеальной модели тоже является исключительно важным моментом, потому что есть некая черта, своего рода дэд-лайн, за которой эта удаленность превращает общественное отношение из правового во внеправовое. И рано или поздно, даже если это не становится известным правоохранительным органам, судам, это принесет определенную проблему для развития той или иной группы, той или иной сферы, сегмента общественных отношений, и для конкретных персон.

Здесь есть что-то похожее на ничтожную сделку. Это сделка, которая изначально по ряду или по какому-то одному из оснований не соответствует закону и с момента своего совершения ни-

чтожна, не несет правовых последствий. Очень большое количество сделок, заведомо не соответствующих закону, порождает последствия, которые выглядят как правовые. Но беда в том, что по мере определенного накопления этих проблем, этих пороков в сделках, создается искаженная, неадекватная ситуация. К сожалению, примеры накоплений этих искажений мы видели на протяжении нашей новейшей истории: несправедливая приватизация, воровство при использовании государственных бюджетных средств системного характера заканчивались кризисами, которые государство вынуждено было срочно ликвидировать, меняя законодательство, применяя репрессивные меры, проводя меры компенсационного характера и так далее. Но мы видим, что это бесследно не проходит. Также и с правоотношениями. Если мы будем удаляться от этих идеальных моделей далеко, то мы рискуем оказаться в обществе внеправовом. Зависит же степень отдаленности во многом от тех, кто в правоотношениях участвует, то есть от нас с вами.

В этом смысле нам исключительно важно понимать, что закрепленные в Конституции постулаты, подходы, правовые ценности исключительно важны как некий вектор развития. Мы декларируем, что это для нас важно, что именно к этому мы стремимся, именно этого хотим достичь.

И здесь, опять же, важна такая вещь, как общность понимания целей и интересов. Чтобы немножко вас развлечь, я расскажу, как год назад побывал в Соединенных Штатах Америки. Я участвовал в рабочей группе по проблемам верховенства права. В свободное время пошел на хоккей – "Вашингтон" против "Флориды". В перерыве матча на огромном табло, которое висело посередине гигантского стадиона, 15- или 18-тысячного, показали двух обычных девушек, одетых в гражданскую одежду. Из текста, который сопровождал появление их на экране, я понял, что речь идет о двух военнослужащих армии США, которые несут свою миссию то ли в Афганистане, то ли в Ираке, не помню точно. Они не совершили никаких особенных подвигов, они просто выполняют свой долг как военнослужащие США. Приехали в отпуск и пришли на хоккей. И их показывают на табло. Весь стадион, несколько тысяч человек, стоя аплодировал им пять минут, не переставая. Это меня впечатлило. Можно по-разному относиться к США, но то, что там у граждан есть колоссальная общность целей и интересов – это однозначно. И это не пустые слова. То, что огромная страна стремится

к цели, которая кажется значимой абсолютному большинству ее граждан, – это исключительно важно.

Но здесь есть и оттенок, значимый для юриста. Очень важно разделять отношение к государству, конкретным персонам, которые его представляют, и отношение к своей стране, и, что особенно важно, к закону. Посмотрите, как люди ведут себя в тех же США или в Великобритании. Они могут проклинать свое правительство, могут его ненавидеть, могут добиваться его отставки. Но они не начинают ненавидеть закон, не перестают его исполнять, понимая, что закон – это то, что существует ради них, и что жить по закону, как показали века их сосуществования в одном государстве, гораздо правильнее и практичнее, прагматичнее, в конечном счете, выгоднее.

Что сегодня мы имеем в российском обществе? Не будучи политологом, историком и тем более философом, я тем не менее скажу: мне кажется, у нас есть колоссальное наследие веков патриархального и тоталитарного существования.

Я в свое время прочитал очень много архивных уголовных дел, относящихся к периоду 20–50-х годов прошлого века, о политических репрессиях. Волосы дыбом встают, когда их читаешь. И мне очень странно слышать призывы вернуть какие-то элементы сталинской эпохи, "эффективного менеджмента", как сейчас говорят. В общем, этот "эффективный менеджмент" был построен на потоках крови, на колоссальном страхе, которым была заморожена огромная страна и плоды которого мы пожинаем до сих пор. А если еще углубиться в историю, почитать Некрасова, Лескова, углубиться еще – во времена преподобного Паисия Величковского, Ивана Посошкова, то памятники литературы той эпохи показывают, как страшно и горестно люди жили на Руси испокон веков. Это не может бесследно исчезнуть за несколько лет или даже десятилетий. Мы с этим, к сожалению, будем долго еще жить.

В 90-е годы прошлого века мы пережили крушение ценностей или отказ от них. Во многом страна потеряла мегазадачу, которой привыкла жить опять-таки испокон веков, и это тоже бесследно не может пройти.

У нас был затяжной период довольно болезненных поражений, это тоже нагрузило нас определенной ответственностью. Наконец, в те же самые 90-е годы мы хватанули громадную дозу антропоцентризма, который на Западе поглощали понемножечку на протяжении, по меньшей мере, 500 лет. Мы же это все

впитали в одночасье. Все это у нас помножено еще и на некий многолетний или даже многовековой комплекс презумпции вины государства перед народом. Получается дикий коктейль.

За последние 10–15 лет российское общество претерпело довольно серьезный рост амбиций. Самое прискорбное – произошло существенное понижение моральной планки, морального самозапрета. Пляски девиц, которые себя считают арт-революционерками, на амвоне главного в стране храма можно оценивать по-разному, но встает вопрос – есть ли некое табу? Кто-то считает, что сплясать на амвоне храма можно, это невинная шалость, за которую можно поругать и отпустить. Шашлыки пожарить на Вечном огне можно или нет? Это уже несколько другая высота планки самозапрета. Сплясать на гробу своего ребенка можно или нет?

Каждый на эти вопросы отвечает по-разному и, к сожалению, тенденция в том, что мы движемся именно в сторону существенного занижения этой планки. Когда, кстати, в прошлом году вся эта история происходила вокруг участниц группы "Pussy Riot", незамеченной осталась история с инсценированным похищением маленькой девочки. Оказалось, что мать с сожителем выпивали долгое время, потом сожитель эту девочку убил: бросил ее об стенку, а ей три месяца было, после этого они продолжали выпивать. Потом мать помогла ему отвезти девочку в лес, где он ее сжег, а потом они вместе инсценировали похищение. Вот эта история, мне кажется, гораздо более характерна для нашей реальности. Я не хочу сказать, что мы к этому привыкли, что мы все такие. Но я хочу сказать, что в обществе, где принято плясать на амвонах храмов, жарить шашлыки на Вечном огне, такая история с убийством трехмесячной девочки гораздо более ожидаема, чем в обществе, где планка морального самозапрета гораздо выше.

При всем этом нужно понимать, что мы преодолеваем этап перехода от тоталитарного общества к другому обществу, пока трудно сказать к какому, потому что определение демократии, к сожалению, не является термином, исключаящим тоталитаризм. Я думаю, что тот же пример США нам об этом говорит. Но то, что мы должны двигаться к другому обществу, это понятно. И то, что мы на этот путь встали, тоже понятно.

Что нужно сделать, чтобы мы поскорее преодолели этот смутный и тяжелый период? Конечно, здесь должна работать социальная философия, политология, экономическая наука, об-

разование, нравственный кластер, формирующий нравственный климат в стране, определенную культуру, определенные традиции. Мне представляется, что роль права и правопорядка как в хорошем смысле консервативной, веками проверенной, не нуждающейся в доказывании необходимости своего существования, и очень стабильной составляющей жизни сейчас очень велика.

Когда я работал в прокуратуре, от старых прокуроров слышал такую незатейливую присказку. Они говорили: когда ты запутался в каких-то процессуальных проблемах и не знаешь, как поступить, поступай по закону. И сейчас нам очень важно ориентироваться на закон, на право, на правопорядок.

Уже без малого два года назад указом Президента России утвержден документ, который называется "Основы государственной политики Российской Федерации в области правового просвещения и правового информирования населения". Это документ, в котором тоже Минюст России является хэдлинером в части исполнения. Скажу честно, что документ этот пока не работает не то что в должной мере, а вообще не работает. Но я вижу за ним большое будущее. Я думаю, что если мы правильно организуем его воплощение в жизнь, а он предполагает опять-таки участие самых широких слоев общества, начиная от чиновников и заканчивая студентами юридических вузов, то климат в нашей стране существенно изменится к лучшему.

Спасибо за внимание. Попытаюсь ответить на ваши вопросы.

Ответы на вопросы

Нарышкин С. Е. Спасибо большое.

Давайте попробуем сформулировать вопросы Александру Владимировичу.

Преображенский Г. Глеб Преображенский, юридический факультет МГУ, второй курс.

Вы говорили про реформу. Считаете ли Вы нормальной ситуацию, когда в Уголовном кодексе предусмотрено 13 мер наказания, а из них реально могут работать только 10? Насколько я знаю, в сложившейся судебной практике применяются либо самая низкая мера наказания, либо самая серьезная.

Коновалов А. В. Вопрос риторический. Когда начиналось обсуждение необходимости пенитенциарной реформы, я присутство-

вал на заседании Президиума Государственного Совета России. Там выступал Председатель Верховного Суда В. М. Лебедев. Он статистику привел: в течение последних на тот момент лет пятнадцати суды Российской Федерации общей юрисдикции применяли две меры наказания. А если говорить точнее, в юридических терминах, то одну – лишение свободы. Но речь шла либо о реальном лишении свободы, либо об условном наказании. Причём условное наказание часто не работало, потому что человек просто не замечал, что его хоть как-то наказали. Несовершеннолетние, когда их осуждают условно, говорят, что их оправдали.

С другой стороны, направление людей в места лишения свободы тоже не всегда является желаемой практикой. Она часто кажется слишком жестокой. Так вот: расширена линейка обеспечения возможности применения тех мер, которые были тогда предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации. Напомню, добавились принудительные работы, существенно расширено понятие исправительных работ – вот это является одним из важнейших элементов содержания пенитенциарной реформы. Конечно, сейчас мы очень далеки от того, чтобы сказать, что всё получилось. Но в целом за годы реализации реформы число людей, осуждённых к лишению свободы и находящихся в местах лишения свободы, впервые в России за последние 20 лет сократилось до 700 тысяч, что тоже, конечно, много. Но, по крайней мере, тенденция появилась. И главное, что при этом не произошло (по крайней мере, пока) резкого скачка преступности. Мы не видим негативного влияния этой тенденции на криминогенную ситуацию. Если так будет и дальше, мы сможем заключить, что это правильный путь, правильный подход, и всемерно укреплять линейку так называемых альтернативных наказаний, о которых Вы, собственно, и говорите.

Подчеркну: необходимо сделать так, чтобы альтернативное наказание не проходило бесследно для виновного, чтобы он понимал, что его наказали, что он обязан сделать какие-то выводы. Но сразу же бросать человека в места лишения свободы не всегда правильно.

Нарышкин С. Е. Спасибо. Следующий вопрос, прошу Вас.

Зрелов А. П. Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

В настоящий момент в России, как мы знаем, упрощена процедура регистрации политических партий. Но при этом сохранилась прежняя система регистрации общероссийских общественных

объединений. Считаете ли Вы, что должна быть упрощена и эта процедура?

И второй вопрос. Сейчас очень часто то же Министерство юстиции вспоминают в связи с процедурой ограничения выезда граждан за рубеж. В Конституции есть норма о свободе передвижения, и ни в одном из кодексов нет меры наказания в качестве ограничения выезда гражданина на пределы Российской Федерации. Считаете ли Вы, что нужно отказываться от такой формы, либо необходимо внести её в действующее законодательство, чтобы это была уже конкретная норма?

Коновалов А. В. По поводу первого вопроса, насколько я могу понять, порядок регистрации общественных организаций, некоммерческих организаций в целом уже был существенно более простым, чем порядок регистрации политических партий. И он, кстати, упростался, в том числе уже в бытность мою министром юстиции, то есть на протяжении последних пяти лет. Поэтому, в моём представлении, сейчас регистрация НКО, по крайней мере, не сложнее, чем регистрация политических партий.

Если идти дальше по этому пути, чего в принципе исключать нельзя, то следующим решающим шагом будет в целом отказ от так называемой разрешительной процедуры. То есть, по сути, мы перейдём к порядку, когда любая организация просто будет уведомлять о том, что она создана и в дальнейшем собирается действовать. Могут быть разные подходы к этой проблеме. Я в принципе считаю, что нет ничего страшного в нормативно-явочном, даже в уведомительном порядке регистрации некоммерческих организаций. Нет ничего страшного, если правильно налажены другие механизмы общественного, гражданского и государственного, в том числе правоохранительного, контроля за уже конкретными формами деятельности организаций, которые создаются в таком порядке.

Когда будут адекватные механизмы реагирования на нарушение фискального законодательства, нарушение их уставных целей и задач, то, мне кажется, к такому порядку перейти будет легко и ничего негативного не произойдёт. Я не исключаю, что к этому мы когда-нибудь придём.

По второму вопросу. Я так понимаю, Вы говорите о практике судебных приставов, когда они за невыплаченные долги ограничивают выезд за рубеж. Совершенно точно – эта норма есть в действующем законодательстве. Можно поспорить о том, насколько адекватное место она занимает в общей иерархии норм. Может быть, нужно в Конституцию перенести такую норму. Давайте обсудим.

Но в том, что права граждан (в том числе право на свободу передвижения) могут ограничиваться в случае наличия у них каких-то проблем с правопорядком, это общемировая практика и элемент в том числе и конституционной модели любого государства. Иначе у нас не было бы, например, ни мест лишения свободы, ни вообще взысканий по решениям судов, ни алиментных обязательств.

Поэтому в целом в этой практике есть определённый эффект. Она может не нравиться с точки зрения демократических подходов, принципов. Если ты едешь за рубеж не для необходимого лечения и не по служебной надобности, а просто для каких-то личных целей, скажем так, факультативного характера, и при этом не выполнил долг перед своим несовершеннолетним ребёнком или перед своим соседом, которому нанёс имущественный ущерб, или перед тем, кому не отдаёшь долг много лет, я считаю, что нет ничего страшного в том, чтобы тебя ограничили в этой поездке.

Если мы проанализируем законодательство и правопорядок других стран, то увидим, что там набор мер, стимулирующих должника к своевременной выплате долга, гораздо более широк. Те меры, которые предлагали ввести приставы несколько лет назад, в том числе ограничить право управления автомобилем, которые вызвали такую бурную реакцию в нашем обществе, на самом деле в целом ряде правовых систем существуют и практикуются давно. Это вопрос некой тактики, но с точки зрения глобальных прав, глобальной конституционной модели я здесь не вижу проблем.

Плигин В. Н. Статья 55 пункт 3 Конституции, если не ошибаюсь, точно совершенно устанавливает возможности ограничений, и поэтому здесь это полностью вписывается в конституционную модель. Что касается принятия решений, эта проблема очень долго обсуждалась в Государственной Думе. За принятие решений была статистика невыплаты алиментов. Александр Владимирович об этом уже говорил. Речь шла о сотнях тысяч детей. Родители позволяли себе приобретать билеты на самолёты, которые стоили больше, чем все их годовые обязательства по алиментам.

Нарышкин С. Е. Следующий вопрос.

Смирнов Д. Смирнов Дмитрий, второй курс Московской юридической академии.

Вы говорили о правах заключённых и о том, что сегодня в России они очень сильно нарушаются. По Вашему мнению,

с чего нужно начать или что нужно сделать, чтобы исправить ситуацию?

Коновалов А. В. Собственно, мы уже пытаемся это делать, в том числе повышением вариативности уголовных наказаний, то есть предоставлением суду возможности более конкретно, более избирательно реагировать на предоставленную жизненную ситуацию.

Одна из мер, которая была в том числе и благодаря нашему парламенту реализована, это отказ от так называемых нижних порогов наказания в уголовных санкциях. Это значит, что опасного преступника можно по-прежнему наказывать, дав ему по полной. А тому, кто виноват в меньшей степени, можно сохранить перспективы возвращения в общество.

С другой стороны, нужно признать и то, что часто эта проблема подаётся несколько искаженно. Раздувается проблема, как было с событиями в том же г. Копейске. Были факты, которые в прессу не попали, но которые носили совершенно объективный характер, как то влияние криминальных авторитетов на организацию этого события и так далее.

То есть в каждом конкретном случае нужно разбираться досконально. И если речь идёт о нарушениях прав конкретного человека, то нам нужно говорить, конечно, о создании системы, которая будет исключать сами предпосылки таких угроз.

Одна из систем, которая нам кажется правильной и востребованной, это переход к тюремному содержанию тех, кто наиболее опасен для общества и кто действительно должен быть изолирован и при этом в отношении кого благодаря тюремному режиму может быть обеспечен гораздо более жёсткий и прозрачный контроль.

Я думаю, что к этому мы рано или поздно придём, ибо это есть во всех цивилизованных правовых системах. Хотя, в общем, сошлюсь на мнение британцев, которые не самые последние люди в праве и в правоприменении. Они говорят так: "Тюрьма – это очень дорогой способ сделать плохого человека хуже".

Поэтому нужно понимать, что политика эта очень непростая, очень многогранная и реализовывать её нужно с умом.

Нарышкин С. Е. Спасибо. У нас осталось немножко времени, чтобы Александр Владимирович успел ответить ещё на три вопроса.

Демьянова М. Демьянова Мария, юридический факультет МГУ, первый курс.

В 30-е годы прошлого века происходило вмешательство государства в жизнь общества. В 90-е годы случилась либерализация ценностей. Фактически исчезло государственное регулирование общественной жизни. Как найти баланс между вмешательством государства в жизнь общества и свободой?

И должны ли быть в обществе элементарные направляющие ценности? Должны ли они быть закреплены в нормативно-правовых актах?

Коновалов А. В. На этот вопрос так просто не ответишь, над ним бьются гораздо более серьёзные умы, чем мы с вами, и много веков, если не тысячелетий.

Если Вы обратитесь к античной философии, то увидите, что эти вопросы пытались и там разрешить, найти баланс частного и общественного интереса. Это тяжёлый вопрос, который осложняется в эпоху политической и общественной турбулентности. Для его разрешения нужно опираться на некие данности, которые не вызывают сомнений. Нам с вами, юристам, проще, потому что для нас данностями являются правовые нормы. Хорошее или плохое право, но его нужно исполнять.

И я думаю, что это уже будет очень немало, если мы будем хорошими адвокатами, прокурорами, чиновниками, если мы будем повышать свой профессиональный уровень, будем оказывать профессиональную помощь pro bono, будем выступать с пропагандой права и правопорядка. Это будет очень большим вкладом в стабилизацию моральных ценностей.

Всё довольно просто. Эти ценности хорошо известны. И принципы правовые существуют много тысячелетий, они никуда не делись, просто мы о них где-то забываем, где-то слишком далеко уходим от них. Необходимо к ним вернуться. Это сделать нужно сообща: делай, что должно, и будь что будет.

Нарышкин С. Е. Спасибо.

Копнина Д. Копнина Дарья, студентка МГИМО, первый курс, Международно-правовой факультет.

В связи с последними изменениями в законодательстве России как Вы оцениваете оправданность упреков в адрес нашей страны со стороны ряда европейских государств и международных правовых организаций, которые считают, что ситуация с гомофобией, с НКО, запрет на определенный интернет-контент нарушают права человека.

Коновалов А. В. Я думаю, что здесь нужно избегать крайностей, нужно идти "царским путём".

С одной стороны, конечно, неправильно в этом случае указывать им на их собственные проблемы. Я могу такой же перечень выкатить и в отношении нелегальных тайных тюрем, и по поводу героизации нацизма в отдельных странах Европейского союза, и притеснения российских и бывших советских граждан, и, по сути, поощрения торговли людьми, которую гораздо проще пресекать там, где эта торговля ведётся, а не там, откуда людей вывозят.

Так же будет неправильно во всём послушно соглашаться с нашими западными коллегами и посыпать голову пеплом. Мы должны извлекать правильные уроки из того, в чём нас упрекают. И применять всё лучшее, что есть в стандартах мирового международного правосудия и в правовых системах конкретных стран. Мы так и стараемся делать.

По проблемам, которые Вы перечислили, я не вижу никакого драматизма, не вижу нарушений, отступлений от принципов Конституции, от международных правовых норм. Они рассчитаны на конкретные правовые ситуации и предполагают, предусматривают вполне прозрачный и понятный порядок, в том числе предполагают применение санкций исключительно судебными органами. Это во многом является гарантией того, что эти санкции, если и будут применяться, то будут применяться законно.

Нарышкин С. Е. Спасибо. Ещё вопрос.

Соловьёв А. Соловьёв Александр, студент пятого курса факультета государственного управления МГУ.

Вы в своей лекции говорили о правовом нигилизме, о том, что он развился в России, о том, что обыватель отказывается изучать свои права и в связи с этим часто становится жертвой мошенников. Но разве можно при этом забывать о том, что самая уязвимая категория граждан, которая как раз подпадает под эту статью и в силу своих физических возможностей не может изучать своё право, это пенсионеры. И в связи с этим нельзя о них забывать, нужно, чтобы государство давало им какие-то социальные гарантии.

Коновалов А. В. Это исключительно правильное замечание. Я не призываю сразу перейти к жёсткой модели, похожей на модель США, где человек шагу без своего адвоката не ступит. И кто бы он ни был, в любом возрасте, пенсионер, не пенсионер, он шагу и без страховки не ступит.

Мы понимаем, что у нас есть некое наследие эпохи, в которой людей приучили к тому, что за них всё решит государство,

всё сделает государство и от их мнения вообще ничего не зависит. И в этом, конечно, есть большая вина самого государства. Мы не можем этим пренебрегать, просто забыв об этом и посоветовав людям самим разбираться с этими проблемами. Поэтому, конечно же, нужно формировать некий переходный период. Вот, например, от людей нашего с вами поколения, я считаю, вполне оправданно ожидать именно такого поведения – взвешенного, рационального, с привлечением в том числе экспертного мнения там, где не хватает собственных познаний: будь то юрист, врач, психолог и так далее. У нас не вызывает сомнения, что так надо поступать. Но для людей пожилых, например, для людей, которые живут за чертой определённого социального стандарта, конечно, государство должно создавать эти возможности.

Я упомяну только то, что уже скоро год, как действует закон "О бесплатной юридической помощи в России". Я подчеркну, что бесплатная помощь оказывалась именно по гражданским делам, потому что по уголовным делам при необходимости всегда оказывается бесплатная помощь. По гражданским для определённых лиц, по определённым категориям дел и в определённых ситуациях государство взяло на себя миссию оказания юридической помощи. Это первое.

И второе, что исключительно важно, я этим даже хочу закончить лекцию. Это правовое просвещение людей. И в этом огромную роль играют так называемые юридические клиники, которые сформированы при большинстве ведущих российских юридических вузов. У вас есть такая клиника, я знаю, в университете. Где студенты старших или средних курсов при помощи аспирантов и преподавателей консультируют тех, кому эта консультация нужна. Может быть, не скажут чего-то сверхъестественного, не решат сложный случай, например, из области корпоративного права, или не выиграют дело в Верховном Суде. Но расскажут о том, как вообще подступиться к проблеме, какой кодекс полистать, в какую консультацию юридическую обратиться, о каких правах идёт речь или какие обязанности на них государство и законы возлагают. Этой информации тоже ощущается большая нехватка, и этот пробел ликвидировать могут в том числе и студенты юридических вузов, работая в подобных клиниках.

Но ключевой вопрос – это, конечно, адвокатура. Я упомянул только мельком о ней из-за нехватки времени. Адвокатура

должна быть доступной, в том числе людям с низкими доходами. При этом консультация, пускай дешёвая, должна быть качественной. Она должна быть крепкой и решать проблемы людей, которым по силам только определённая сумма для оплаты услуг адвоката.

Нарышкин С. Е. Спасибо.

Уважаемые друзья, будем завершать лекцию. Я лишь повторю то, что сказал Александр Владимирович: роль права, а значит, и правотворчества в жизни общества и государства переоценить просто невозможно. Это должны понимать все. А уж тем более те, кто учится, кто собирается стать юристом и работать в сфере права.

Мне остаётся от вашего имени поблагодарить Александра Владимировича Коновалова за блестящую лекцию.

Коновалов А. В. Спасибо. Успехов вам.



**Лекция Председателя Счётной палаты
Российской Федерации
С. В. Степашина**

28 марта 2013 года

Дорогие друзья, коллеги! Моя лекция о деятельности высшего органа финансового контроля очень органично вписывается в формат данного мероприятия, посвящённого 20-летию Конституции, ибо, как вы, наверное, знаете, кто не знает – напомним, что сама идея появления независимого органа финансового контроля – Счётной палаты – была как раз прописана в Конституции 1993 года. В своём выступлении я хотел бы затронуть два блока вопросов: первый касается концептуальных основ парламентского контроля, его роли в бюджетном процессе, в социально-экономическом развитии страны, второй – совершенствования законодательства в целях дальнейшего развития парламентского контроля в нашей стране.

Начну с первого блока. Как я уже говорил, концептуальная основа парламентского контроля в нашей стране тесно связана с теми принципами, которые заложены в Конституции Российской Федерации, юбилей которой мы отмечаем в этом году. В соответствии со статьёй 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является не только законодательным, но и представительным органом власти, посредством выборов в который своих представителей граждане Российской Федерации участвуют в делах государства. Согласно статье 57 Конституции, напомним, каждый гражданин обязан платить законно установленные налоги и тем самым экономически обеспечивать осуществление государственной власти, источником которой он сам и является. При этом в статьях 29 и 32 предусматривается, что граждане имеют конституционное право на получение информации и на участие в управлении делами государства, что очень важно. Статья 101 Конституции нашей страны предусматривает, что в целях осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Федеральное Собрание образует Счётную палату. Данный орган, как неотъемлемый элемент в системе разделения властей, имеет особый статус и действует автономно, независимо

от исполнительной и законодательной власти, при этом является подотчётным Федеральному Собранию. На основании упомянутых выше положений Конституции в 90-е годы XX века были приняты Бюджетный кодекс Российской Федерации (его, наверное, можно даже назвать бюджетной конституцией), закон "О Счётной палате Российской Федерации", а также другие правовые акты, которые способствовали становлению в нашей стране внешнего государственного аудита как одного из основных элементов парламентского контроля.

Конституционное назначение Счётной палаты заключается в том, чтобы осуществлять независимый мониторинг деятельности органов государственной власти в сфере управления общественными ресурсами для обеспечения парламента, а через него и всех граждан информацией, которая необходима для принятия экономически и социально обоснованных законов. В связи с этим я хотел бы привести цитату из доклада Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса, которую возглавляет лауреат Нобелевской премии профессор Стиглиц (цитирую): "Информация является общественным благом; чем лучше мы информированы о происходящем в нашем обществе, тем эффективнее будут развиваться наши демократические государства". И вполне закономерно, что, например, такой индикатор, как демократическая подотчётность, стоит на первом месте среди ключевых показателей качества государственного управления, которые изучаются Всемирным банком в рамках проекта "Всемирные индикаторы качества управления". Поэтому не случайно то, что органы парламентского контроля во многих странах имеют двойную природу: с одной стороны, это контролирующие государственные органы, с другой – институт гражданского общества, который призван обеспечить контроль за использованием публичных ресурсов. Таким образом, высшие органы парламентского контроля являются не просто составной частью системы госфинконтроля – сам факт их существования в той или иной стране является важнейшим фактором становления демократических институтов, реализации на практике принципа разделения властей. Именно поэтому для любого органа парламентского контроля обеспечение эффективного взаимодействия с парламентом является жизненно важной задачей.

Государственная Дума и Совет Федерации не только являются учредителями Счётной палаты, как вы знаете, по закону именно на них в значительной мере и ориентирована её повседневная ра-

бота, так как, по сути говоря, они являются для нас основным работодателем.

Система планирования и организации контрольной деятельности Счётной палаты в значительной мере зависит от нашего взаимодействия с палатами Федерального Собрания, достаточно сказать, что в прошлом году Счётная палата по запросам парламента провела 33 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия. Я хочу сразу сказать, что в последнее время сложилась очень правильная практика: мы ушли от исполнения так называемых заказных запросов, как это было, к сожалению, в начале деятельности Счётной палаты, когда некоторые парламентарии, используя свой депутатский мандат, направляли депутатские запросы для, скажем так, сведения счётов с той или иной организацией или даже для решения своих корыстных, коммерческих интересов. Сегодня этого нет, потому что Регламент Государственной Думы, как и Регламент Совета Федерации, очень жёстко определяет методику направления запросов для тех или иных проверок непосредственно в Счётную палату, при этом результаты многих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий рассматриваются в Государственной Думе и в Совете Федерации на заседаниях профильных комитетов, а также на заседаниях палат в присутствии руководителей проверяемых ведомств и организаций. Это существенно повышает результативность нашей деятельности, так как вынуждает проверяемые организации более оперативно и полно реагировать на представления Счётной палаты.

Согласно Бюджетному кодексу на заседаниях палат парламента рассматриваются также заключения Счётной палаты на проект бюджета на следующий год, на отчёт правительства об исполнении за отчётный год, а также ежегодный отчёт о работе самой Счётной палаты, и благодаря активному взаимодействию с парламентом Счётной палате, на мой взгляд, удаётся добиваться принятия важнейших решений, которые позволяют более активно использовать бюджет как инструмент социально-экономического развития нашей страны.

Приведу следующий пример. Как вы знаете, важнейшим приоритетом бюджетной политики является на сегодняшний момент реализация указа Президента России от 7 мая 2012 года, который предусматривает в том числе повышение уровня оплаты труда работников в сферах образования, здравоохранения и культуры. Проектом закона о федеральном бюджете на 2013–2015 годы

было предусмотрено выделение дополнительных дотаций регионам на данные цели в размере 100 миллиардов рублей, однако, по оценке Министерства финансов России, это покрывало менее трети дополнительных расходов регионов, поэтому законопроект предполагал общее сокращение объёма межбюджетных трансфертов. Всё это неминуемо должно было привести к существенному увеличению дефицита консолидированных бюджетов субъектов Федерации, поэтому в своём заключении на данный законопроект Счётная палата предложила рассмотреть возможность сокращения долгового бремени регионов путём реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам. Я с этим предложением выступил перед Государственной Думой, и нужно сказать, что при её активной поддержке соответствующие поправки в законопроект были приняты, одобрены они были также и Советом Федерации. Однако пока проблема, скажу откровенно, далека от разрешения: в общей сложности на реализацию мероприятий, которые предусмотрены майскими указами, должно быть затрачено порядка 2,6 триллиона рублей, причём 1,5 триллиона из них должны быть изысканы в региональных бюджетах, поэтому Счётная палата при активном взаимодействии с Советом Федерации, который по сути своей является палатой регионов, продолжает разработку предложений по гармонизации межбюджетных отношений. Важнейшей проблемой здесь является снижение долговой нагрузки региональных бюджетов, которая на данный момент составляет 1,4 триллиона рублей – это десятая часть консолидированного бюджета нашей страны, при этом в отдельных регионах государственный долг почти равен объёму налоговых и неналоговых доходов: Костромская область – 97 процентов, Саратовская область – 91 процент, а в Республике Мордовия и в Республике Северная Осетия – Алания этот объём превышен, здесь долг составляет соответственно 182 процента и 117 процентов.

Одновременно Счётная палата при активном взаимодействии с Государственной Думой и Советом Федерации занимается совершенствованием законодательства в сфере государственных финансов, особенно в той части, где наиболее велика доля неэффективных бюджетных расходов. К таковым прежде всего следует отнести государственные закупки, которые, как сказал недавно глава государства в Послании Федеральному Собранию, стали "настоящей питательной зоной для коррупции" (я цитирую Владимира Владимировича Путина). Только в прошлом году общий объём выявленных Счётной палатой нарушений законодательства

о государственных закупках составил 129 миллиардов рублей, а по экспертному заключению контрольного управления Счётной палаты, ежегодно в этой сфере российский бюджет теряет до 1 триллиона рублей, поэтому Счётная палата, как вы знаете, принимала самое активное и непосредственное участие в разработке проекта закона "О федеральной контрактной системе в сфере закупок...", который совсем недавно Государственная Дума приняла во втором чтении, и, конечно, мы все надеемся, что этот закон позволит, по крайней мере частично, повысить эффективность госрасходов в сфере госзакупок. Кстати, для решения данной задачи, хочу вас об этом проинформировать, в Счётной палате создана специальная инспекция и совместно с руководством Башкортостана реализуется пилотный проект по внедрению федеральной контрактной системы на региональном уровне.

На этих примерах видно, что взаимодействие с парламентом является важнейшим элементом обеспечения независимости Счётной палаты от основного объекта проверок – органов исполнительной власти, и в данном контексте такие контрольные органы принято называть органами внешнего государственного аудита (контроля). В этом кроется их фундаментальное отличие от контрольных органов исполнительной власти, которые по определению не могут быть независимыми от тех, кого они проверяют. Такие органы называются органами внутреннего государственного финансового контроля, к ним относятся, например, Федеральное казначейство, Росфиннадзор, контрольные подразделения органов исполнительной власти. Нужно отметить, что на практике системы внешнего государственного аудита (контроля) и внутреннего государственного контроля не противоречат друг другу, потому что каждый, как говорится, работает на своей поляне. Более того, они обязаны тесно взаимодействовать, потому что это позволяет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и не тратить их на дублирование функций. Например, в любой современной стране, а Россия – это современная страна, одной из задач органов государственного аудита является тестирование качества системы внутреннего государственного самоконтроля. Это очень важная и правильная задача, ведь если мы убеждаемся, что внутренняя система контроля работает как часы, что нет прорех в процедурах обеспечения антикоррупционной безопасности, то мы не будем тратить свои ресурсы на соответствующие проверки и найдём им более эффективное применение. Проблема заключается в том, что формирование единой системы государственного

внутреннего контроля пока ещё далеко от завершения. Проведённые, кстати, Счётной палатой проверки в министерствах, в агентствах, в службах и в иных организациях показали, что по состоянию на 1 января 2013 года самостоятельные структурные подразделения внутреннего контроля созданы в 29 из 107 проверенных главных администраторов средств федерального бюджета. Таким образом, проблема дальнейшего развития внутреннего контроля неотделима от проблемы создания единой системы государственного финансового контроля.

Внутренний контроль – это своего рода фундамент, на котором выстраивается всё здание общественного контроля за использованием государственных ресурсов, а, как известно, без надёжного и прочного фундамента ни одно здание долго не стоит, именно поэтому Счётная палата все последние годы уделяла первостепенное внимание развитию конструктивного взаимодействия с органами внутреннего контроля. С помощью самых современных информационных технологий мы активно и весьма конструктивно взаимодействуем с такими ключевыми органами внутреннего контроля, как Федеральное казначейство – я, кстати, считаю, что это одна из наиболее эффективно работающих структур правительства, Министерства финансов, – в деле осуществления оперативного контроля за исполнением федерального бюджета, благодаря этому за минувшие годы удалось свести к минимуму факты нецелевого использования бюджетных средств.

В прошлом году произошёл буквально прорыв и в нашем взаимодействии с Росфиннадзором. Для обеспечения нашего сотрудничества создана совместная рабочая группа по координации взаимодействия в сфере планирования, методологии, информационного обмена. Важнейшим приоритетом является недопущение одновременных проверок нашими ведомствами одних и тех же объектов, что, безусловно, должно способствовать снижению административного давления, которое оказывают контрольные органы на национальную экономику. Более того, достигнута договорённость о проведении совместных проверок, в том числе в такой чувствительной сфере, как жилищно-коммунальное хозяйство. Кстати, основа нашего взаимодействия заложена в специальном соглашении, которое мы подписали 17 декабря прошлого года.

Одновременно развивается сотрудничество с главными администраторами бюджетных средств по вопросу создания эффективных систем внутреннего финансового контроля. Первым шагом

в данном направлении стал реализуемый совместно Счётной палатой и её дочерними организациями проект комплексной оценки системы внутреннего контроля, аналогичный проект сейчас реализуется в Министерстве обороны (поздновато, правда).

Другой важнейшей составной частью системы государственного внешнего аудита являются контрольно-счётные органы регионов и муниципалитетов, которые, так же как и федеральная Счётная палата, формируются представительными органами государственной власти соответствующих уровней. С учётом огромной территории и федеративного устройства нашей страны эти органы играют очень большую роль в деле обеспечения эффективного контроля за использованием госресурсов на всех уровнях бюджетной системы. На федеральном уровне они объединены в ассоциацию, через которую происходит координация взаимодействия с федеральной Счётной палатой при организации совместных проверок, при разработке методической базы, в том числе стандартов аудита и подготовки кадров и так далее. Кстати, очень большую роль в становлении контрольно-счётных органов сыграл принятый в прошлом году Федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", в разработке которого принимали активное участие многие депутаты и сенаторы, за что я им признателен. Уже сейчас данный закон в целом успешно выполняет свою миссию по унификации и одновременно повышению эффективности системы внешнего государственного аудита. Кстати, Российская Федерация на сегодняшний день единственное федеративное государство в мире, которое имеет закон, регулирующий деятельность региональных контрольно-счётных органов. Сейчас подготовка такого законопроекта осуществляется в Федеративной Республике Германия, так что, когда говорят о том, что Россия во многом отстаёт в части создания институтов гражданского общества, смею вас заверить, что это не совсем так, а может быть, даже совсем не так. В ряде регионов контрольно-счётные органы получили даже больше прав, чем это имеет место на федеральном уровне, в частности, были наделены правом законодательной инициативы. В Татарстане, например, Счётная палата является также координатором деятельности всех контрольных органов республики.

Данный закон также создал законодательные основы для дальнейшего развития и сотрудничества Счётной палаты и контрольно-счётных органов субъектов в сфере методологии, и прежде

всего в области совместной разработки стандартов финансового контроля. Так, в исполнение этого закона Счётная палата разработала общие требования, на основании которых контрольно-счётные органы разрабатывают собственные стандарты финансового контроля.

Одновременно укрепляется наше взаимодействие в деле проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, которые затрагивают важнейшие социально-экономические проблемы практически всех субъектов Российской Федерации. Так, например, проведённая в прошлом году проверка эффективности расходования средств госкорпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, выделенных на ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилья, показала, что объём выявленных нарушений составил ни много ни мало 19 миллиардов рублей.

Как указывал глава государства в Послании Федеральному Собранию, важнейшим инструментом профилактики нарушений законности может стать эффективный общественный контроль. Чем большую активность проявляют сами граждане, тем меньше необходимости проведения проверок со стороны контрольных и правоохранительных органов, поэтому мы при поддержке главы государства совместно с Общественной палатой и с Фондом содействия реформированию ЖКХ проводим эксперимент по организации общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Возможность проведения совместных проверок с контрольно-счётными органами регионов позволяет нам обеспечить контроль за реализацией важнейших инвестиционных проектов на местах. Достаточно показателен пример проверки строительства нового футбольного стадиона в городе Санкт-Петербурге – вы об этом, конечно, слышали, – которая была проведена совместно с Контрольно-счётной палатой Северной столицы. В ходе реализации данного проекта изменилась его идеология: в связи с подготовкой к проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году в нашей стране и с решением использовать данный стадион в качестве площадки для концертных и развлекательных мероприятий его проектная стоимость возросла в несколько раз и превысила 1 миллиард долларов, это делает его самым дорогим стадионом в Европе после лондонского "Уэмбли". По результатам нашей проверки были сформированы предложения, которые помогут

сократить стоимость строительства данного стадиона почти на треть. То есть в таких ситуациях очень важно не только своевременно пресекать нарушения, ведущие к неэффективным бюджетным расходам, но и предлагать решения, которые могли бы предотвратить их повторение в будущем на других объектах. Например, после проверки строительства другого футбольного стадиона, в Казани, – здесь пример положительный, – где в этом году пройдёт Всемирная летняя универсиада, Счётная палата признала его проект оптимальным по соотношению "цена – качество". Мы рекомендовали использовать его как типовой для строительства других стадионов в рамках подготовки к чемпионату мира по футболу в 2018 году, и нашу позицию подтвердил глава государства на недавно состоявшемся в Казани заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта.

Ну и, конечно, мы не должны забывать, что на современном этапе важнейшей задачей органов парламентского контроля является участие в рамках своей компетенции и в борьбе с коррупцией, поэтому в нынешних условиях приобретает особое значение дальнейшее укрепление взаимодействия Счётной палаты с правоохранительными органами. Как вы знаете, многие резонансные уголовные дела, возбуждённые в последнее время, основывались и основываются на материалах проверок Счётной палаты. Всего по итогам прошлого года в органы прокуратуры и в иные правоохранительные органы было направлено 164 материала, возбуждено 78 уголовных дел, по остальным идёт доследственная проверка. Кстати, впервые за последние десять лет Генеральная прокуратура не вернула нам обратно ни одного дела! По итогам проверки реализации в Республике Калмыкия и в Республике Адыгея мероприятий ФЦП "Юг России..." были осуждены заместитель мэра Элисты, ряд других руководящих работников, всего привлечены к уголовной ответственности и осуждены по приговору суда на сегодняшний день восемнадцать человек, ну и, по нашей информации, ещё пятнадцать дел вскоре будет рассмотрено в судах. Взаимодействие заключается, кстати, не только в передаче материалов, но и в проведении совместных контрольных мероприятий, их в прошлом году было проведено сорок семь, в том числе совместно с Генеральной прокуратурой – семь, с МВД – одиннадцать, с Федеральной службой безопасности – двадцать девять, причём, что очень важно, сотрудники правоохранительных органов входят в состав наших ревизионных

групп и работают вместе со Счётной палатой непосредственно на местах в рамках своих полномочий: наши полномочия установлены законом "О Счётной палате...", сотрудники правоохранительных органов, как вы знаете, используют в своей работе закон "Об оперативно-розыскной деятельности".

В связи с новыми задачами, которые возникают перед органами парламентского контроля, на данном этапе большое значение приобретает подготовка профессиональных кадров. В качестве сопредседателя Ассоциации юристов России я хотел бы вам сообщить, что в настоящее время активно проходит общественная аккредитация вузов, которые осуществляют подготовку по юридическим специальностям. Это, на наш взгляд, должно существенно повысить качество юридического образования в стране, усилить профессиональный потенциал системы государственного управления, в том числе органов парламентского контроля.

И конечно же, важнейшим вызовом для органов парламентского контроля является переход к программному бюджету, который предполагает изменения не только механизма, но и самой логики процесса исполнения бюджета нашей страны. Теперь на первый план выходят не проверка исполнения сметы, финансовый аудит, а анализ эффективности и результативности бюджетных расходов, что предполагает проведение аудита эффективности и стратегический аудит, при этом контроль будет осуществляться не столько за деятельностью конкретных распорядителей, сколько за исполнением программ. И очень важно, чтобы в процессе этих изменений парламент не только сохранил, но и упрочил свои полномочия в сфере бюджетного процесса.

В связи с этим более чем своевременным оказалось принятие новой редакции закона "О Счётной палате...". Новый закон существенно расширяет круг задач Счётной палаты в сфере проведения экспертизы и аудита качества формирования и реализации государственных программ. Так, например, в этом году ещё до внесения проекта федерального бюджета на следующий трёхлетний цикл в Государственную Думу планируется предварительное обсуждение государственных программ в парламенте, и Счётная палата должна будет принять в данном процессе самое активное и непосредственное участие. В связи с этим мы уже сейчас организуем работу по проведению экспертизы утверждённых государственных программ, в ходе которой особое внимание будет уделяться следующим факторам: соответствие целей, задач, показателей государственных программ стратегическим

документам, в том числе указам президента от 7 мая 2012 года; обоснованность объёма финансовых ресурсов, необходимого для реализации государственных программ; риски реализации этих программ; оценка планирования эффективности государственных программ и их вклада в экономическое развитие нашей страны.

Для реализации установленных законом новых полномочий необходимы, безусловно, и новые инструменты, поэтому в данном законе Счётная палата наделяется правом осуществлять новые виды государственного аудита. С точки зрения осуществления парламентского контроля за исполнением программного бюджета наиболее актуальным является аудит эффективности, который предполагает не только анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Такой подход увеличивает роль парламента, так как предполагает прежде всего качественную, а не количественную оценку реализации проектов государственных программ, тем более что парламентарии получают также возможность давать органам исполнительной власти конкретные рекомендации по повышению результативности их деятельности. При этом очень важен фактор публичности и прозрачности, когда к обсуждению отчёта о реализации государственных программ привлекаются независимые эксперты и широкий круг общественности.

Однако анализа эффективности и результативности реализации программ во многих случаях недостаточно, нужно учиться, что называется, играть на опережение и уметь оценивать обоснованность механизмов реализации государственных программ и ресурсы для их обеспечения, а также их корреляцию с долгосрочными целями социальной экономической политики государства. Для реализации данной задачи необходим стратегический аудит. Он направлен на то, чтобы дать комплексную оценку качества разработки проектов государственных программ, их реализуемости и результативности, а по сути дела – дать оценку правительству. При этом анализ осуществляется на всех стадиях реализации, от стадии планирования до стадии проведения оценки общественно значимых результатов.

С учётом скорого принятия уже упомянутого мною проекта закона "О федеральной контрактной системе..." очень важно, что новая редакция закона "О Счётной палате..." предусматривает также новый вид аудита – аудит государственных закупок. Кроме того, в новом законе "О Счётной палате..." Счётной палате

придаётся статус постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита. Кстати, это отвечает международно-правовым принципам независимого аудита, которые закреплены в лимской и мексиканской декларациях Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Следует отметить, что такой подход к установлению статуса контрольно-счётных органов используется и в ряде зарубежных стран. Так, в Германии, в Венгрии, в Латвии, в Монголии и в Южно-Африканской Республике данное положение зафиксировано в законах, регулирующих деятельность высшего органа аудита, в Испании и в Португалии – в конституциях стран, в Польше – в конституции страны и в законе о высшем органе аудита.

Законом в полной мере решена поставленная президентом задача по установлению нового порядка выдвижения кандидатов на замещение должностей председателя Счётной палаты, заместителя председателя и аудиторов. Новый порядок существенно повысит роль Федерального Собрания Российской Федерации в подборе и согласовании кандидатур на замещение должностей членов коллегии Счётной палаты. Данный закон и закон "О парламентском контроле в Российской Федерации" закрепляют на законодательном уровне уже сложившиеся на практике механизмы взаимодействия Счётной палаты с парламентом, о которых я говорил выше, имеется в виду алгоритм, когда на "правительственный час" приглашается аудитор Счётной палаты, чьё направление деятельности – контролировать деятельность соответствующего ведомства.

Важным механизмом, который обеспечивает эффективность работы Счётной палаты как органа, играющего одну из ключевых ролей в осуществлении парламентского контроля, является обязанность – это также прописано в новом законе – правоохранительных органов предоставлять Счётной палате информацию о ходе рассмотрения переданных ею материалов и о принятых по ним решениях. Это, кстати, должно ещё более повысить эффективность взаимодействия Счётной палаты с правоохранительными органами, так как на данный момент мы не всегда своевременно получаем информацию о принятых процессуальных решениях, в том числе о продлении сроков следствия и о направленных в суд делах.

Новым законом также предусматривается, что Счётная палата по обращению федерального государственного органа оказывает содействие в организации системы внутреннего аудита, методическую помощь при разработке стандартов внутреннего аудита, то

есть опять же закрепляется уже сложившийся на практике алгоритм нашего взаимодействия с главными распорядителями бюджетных средств в деле создания реально работающей системы внутреннего контроля.

Кроме того, введена ещё одна новая норма, касающаяся деятельности Счётной палаты: наряду с представлениями и предписаниями, которые мы направляем в те или иные организации после проверки, когда мы выявляем нарушения, нам предоставлено право направлять и уведомления – это более серьёзный документ, требующий от министерств и ведомств немедленной реакции на наши предложения; невыполнение уведомления будет вести уже к уголовной ответственности.

Таким образом, принятие нового закона "О Счётной палате Российской Федерации" позволяет сделать систему парламентского контроля более эффективной, более активной, если угодно, и даёт возможность в большей мере ориентировать её на решение стратегических задач развития нашей страны. Уже в этом году мы стремимся сосредоточить свои усилия на обеспечении контроля в наиболее узловых и проблемных сферах бюджетного процесса. К таковым, на наш взгляд, прежде всего относятся межбюджетные отношения и проблема обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Мы будем также держать в фокусе внимания острые для большинства регионов проблемы, связанные с реализацией на местах указов президента от 7 мая 2012 года, а также других социально значимых программ. В число важнейших системных мероприятий входит также мониторинг подготовки и проведения Олимпийских зимних игр в Сочи, Всемирной летней универсиады 2013 года, а также чемпионата мира по футболу в 2018 году.

Значительный объём работы в текущем году связан с проверкой государственной корпораций и крупнейших компаний с государственным участием. В ближайшее время будут завершены проверки "РусГидро", "Роснано", "Аэрофлота", "Газпрома". Особо тщательно мы подойдём к проверке "Росагролизинга" – пригласим независимых экспертов и посмотрим его деятельность за десять последних лет. И наконец, по поручению Государственной Думы мы начали комплексную проверку Банка России. Также хотел бы отметить проверки, связанные с такими актуальными задачами, как предоставление жилья военнослужащим, деятельность Российского космического агентства, судебная реформа, структурные реформы железнодорожного транспорта.

Таким образом, новое законодательство в полном соответствии с духом и буквой Конституции нашей страны предоставляет абсолютно новые возможности в сфере обеспечения парламентского контроля за бюджетным процессом, и наша совместная задача заключается в том, чтобы использовать эти возможности максимально эффективно.

Всё, что я хотел сказать в своём публичном выступлении, я сказал. Спасибо за внимание.

Ответы на вопросы

Нарышкин С. Е. Спасибо, Сергей Вадимович. Присаживайтесь, пожалуйста. Перейдём к вопросам.

Владимир Николаевич Плигин хочет задать вопрос.

Плигин В. Н. Сергей Вадимович, спасибо за блестящее и полное освещение деятельности Счётной палаты.

Цифры, которые вы называли, очень драматичны. В голове не укладывается – 1 триллион хищений и нецелевого использования. Катастрофические данные! Но хотелось бы задать вопрос несколько в другой связи.

Вы – участник формирования новой российской государственности на протяжении всей новейшей истории. Мы сейчас отмечаем 20-летие Конституции, 20-летие формирования новейшего парламента. И одним из главных вызовов современности являются разрушающиеся и слабые государства. У России был шанс оказаться среди этих государств. Как России удалось избежать драматичной судьбы?

Степашин С. В. К сожалению, нам не удалось предотвратить распад Советского Союза в силу ряда причин и экономического характера, и политического, субъективного фактора, борьбы за власть различного рода групп и группировок.

Если говорить о Российской Федерации, то я бы выделил несколько особенностей развития государства.

Первая – это исторический опыт и историческая память нашего народа. Не было ни одного века, чтобы Россия не участвовала в тех или иных войнах, несла огромные людские потери: например, в Гражданской войне – почти 14 миллионов человек, более 25 во время Великой Отечественной войны, я уж не говорю про репрессии.

Мне представляется, что историческая память людей, для которых чрезвычайно важно сохранение своей страны, своего дома, своей семьи, своей личной жизни, сыграла здесь главную роль. Это первое.

Второе. Как бы мы сегодня ни критиковали Бориса Николаевича Ельцина, у меня с ним были разные отношения: он меня и повышал по работе, и увольнял, как это было в то время модно в нашей стране, я всё-таки считаю, что в то время ему удалось, особенно в первый период его президентства (до 1996 года он физически ещё был крепок, я знаю это не понаслышке), решить очень важную проблему, которая предотвратила "сползание" нашей страны на югославский путь – я говорю о сохранении ядерного потенциала. Если бы мы тогда не сумели бы его сохранить и дали развалиться ядерной державе – России (постоянного, кстати, члена Совета Безопасности), последствия могли быть очень серьёзными.

В-третьих, я считаю, что по-разному можно относиться к периоду 90-х годов, но надо помнить: политические элиты едва не привели страну к гражданской войне в 1993 году, когда мы изрезали старую Конституцию (я сам был тогда народным депутатом, знаю, о чем говорю). И надо помнить о трагических событиях, связанных с расстрелом Дома Советов, это было мерзко, без этого можно было обойтись. Я из Белого дома ушёл сразу на Лубянку и стал первым заместителем министра безопасности, три дня до этого проведя в осаждённом Парламенте. У меня сложилась полная картина того, что было там на самом деле и что могло быть.

Так вот, несмотря на ту трагическую страницу – 1993 год, и те рискованные выборы (помните, когда Владимир Вольфович напугал всех, особенно Чубайса), наличие очень серьёзных юридических кадров (один Алексеев Сергей Сергеевич чего стоит, я считаю, это самый выдающийся из ныне здравствующих юристов нашей страны, я уж не говорю о его гражданской позиции), позволило нам в короткие сроки подготовить действующую Конституцию. И, слава Богу, что нам хватило ума, и я признателен в этом сегодня и нашему Президенту Владимиру Владимировичу, что мы эту Конституцию не искромсали. Она, может быть, несовершенна, может быть, есть определённый уклон в сильную исполнительную власть, и роль парламента в определённой степени не столь велика, как в некоторых европейских странах, но у нас такая страна, и специфика своя. Когда мы говорим о Президенте, мы его называем гарантом Конституции.

Вот, может быть, так многосложно я постарался ответить на вопрос.

Плигин В. Н. Спасибо, ответ крайне интересный и исчерпывающий.

Вы немного коснулись сталинского периода в истории. В настоящее время частично идёт, скажем так, героизация этого времени. Не кажется ли Вам, что героизация эта – излишняя? Или, может быть, иногда и оправданная, если вести речь о тогдашнем промышленном росте? Как руководитель Федеральной службы контрразведки (она, кажется, так называлась) Вы имели возможность знакомиться с делами того времени, и наверняка, эта героизация перекрывается огромным количеством человеческих трагедий, которые происходили в то время.

Степашин С. В. У меня живы батюшка и матушка, слава Богу, они 1928 года рождения, живут в Ленинграде, Санкт-Петербурге. Когда заходит речь о Сталине, мне отец говорит следующее – сынок, ты при Сталине не жил, ты его и не трогай, сделайте лучше, чем делали тогда, и вопросов ни у кого к тебе не будет.

А вот что касается трагедии, то я приведу один простой пример, чтобы меня не обвинили, что я сталинист. Я в своё время возглавлял питерское управление, я не помню, как оно тогда у нас называлось, сначала КГБ, потом АФБ, по-моему. Ко мне обратился Дмитрий Сергеевич Лихачёв. Помните выдающегося нашего ученого? Он попросил: Сергей Вадимович, можно мне почитать свое личное дело? Я запросил его личное дело в нашем архиве. Сергей Евгеньевич, может быть, я что-то там нарушил, я не знаю, честно скажу.

Нарышкин С. Е. А я уж тем более не знаю, как человек сугубо гражданский.

Степашин С. В. Нет, я как к Председателю Государственной Думы к Вам обращаюсь. Забрал он это личное дело, затем вернул. И пригласил меня к себе в гости. Посидели мы, он и говорит: "Зря, Сергей Вадимович, Вы мне дали эти документы почитать. Я почитал доносы на себя очень многих людей, которых я считал своими друзьями".

Страшная история.

Нарышкин С. Е. Спасибо.

Пожалуйста, я вот вижу, девушка хочет задать вопрос. Представьтесь.

Анастасия. Меня зовут Анастасия, я студентка. Какими качествами необходимо обладать хорошему чиновнику, такому, как Вы?

Степашин С. В. В первую очередь чиновник должен быть человеком честным и порядочным.

Во-вторых, он должен быть грамотным управленцем. Собственно, и всё. Достаточно, я думаю, для хорошего чиновника. Учись хорошо и не воруй.

Нарышкин С. Е. Спасибо за хороший совет. Хотя Сергей Вадимович не чиновник, он политик. Да, должность Председателя Счётной палаты – это так называемая государственная должность. Это не относится к категории чиновников, да?

Сергей Вадимович, теперь я задам вопрос.

Счётная палата, действительно, проводит большую работу в части выявления коррупционных правонарушений и, возможно, преступлений. Сейчас по всей стране в течение последних нескольких лет эта работа проводится крупномасштабно, в наших правоохранительных органах созданы специальные подразделения – и в МВД, и в Генеральной прокуратуре, и в Следственном комитете. Мы понимаем, что выявить, а главное, довести до суда дело, связанное с коррупцией, очень сложно, учитывая, что информация о коррупционных преступлениях сейчас очень широко распространяется в СМИ.

Можно сделать два вывода. Первый о том, что коррупция из года в год растёт. И второй, что, во-первых, информация стала доступна. Далее. Наши правоохранительные службы и Счётная палата, начиная с какого-то периода времени, а я думаю, с 2008 года, когда вышел указ Президента и когда был создан Совет по противодействию коррупции, были действительно нацелены на выявление очень сложных и опасных преступлений, и вообще опасной тенденции в развитии нашего общества. Как вы смотрите на два таких вывода?

Степашин С. В. Скажу сразу, что термин "гласность" существовал ещё до Горбачёва, в той же Лимской декларации 1977 года. Мы действительно перестали стесняться говорить правду. Давайте вспомним советские времена, газету "Правда" и сравним её с сегодняшней "Правдой". Совершенно другая риторика. Мы открыто говорим о ситуации с коррупцией. Поэтому первый аргумент абсолютно верный: мы стали открыто говорить об этом зле.

Стали активнее работать и наши правоохранители, как бы мы их ни ругали: и Федеральная служба безопасности, и Генеральная прокуратура, и Следственный комитет, и переживающее реформирование МВД. Я вспоминаю период 90-х годов и смотрю на сегодняшнее время. Уж, по крайней мере, покойный Борис Абра-

мович Березовский так бы себя сегодня в России не вёл, как он вёл в 90-е годы. Я это опять же не понаслышке знаю, потому что он в своё время руку прикладывал и к моей судьбе.

Нарышкин С. Е. Не к назначению, к отставке.

Степашин С. В. Не к назначению, да. Но, вы знаете, самой большой проблемой у нас, мы сегодня с Владимиром Николаевичем Плигиным об этом говорили, является не столько сама коррупция, а способствующие коррупции факторы – управленческий аппарат, в целом система управления. Именно поэтому глава государства и сформулировал, в том числе и в Послании Федеральному Собранию, концепцию перехода на бюджет по программам на совершенно иной инвестиционный климат и так далее.

Дмитрий Анатольевич Медведев, будучи в Давосе, провёл эксперимент: пригласил несколько десятков специалистов и из нашей страны, и зарубежных, ведущих экспертов в области экономики. Был задан вопрос: "Что, на ваш взгляд, больше беспокоит сегодня Россию? Первое – коррупция. Второе – система управления". 78 процентов сказали – система управления. Она, кстати, способствует и коррупции.

Поэтому давайте вместе с парламентом выстраивать новую систему управления.

Нарышкин С. Е. Спасибо. Пожалуйста, коллеги, кто хотел бы ещё задать вопрос?

Алексей. Меня зовут Алексей, студент. Президент в Послании Федеральному Собранию высказался за создание института административной юстиции как средства контроля за исполнительной властью. Как вы оцениваете перспективы создания этого института в России?

Степашин С. В. Я оцениваю крайне положительно, если слово "крайне" удачно в таком контексте. Полагаю, что вопрос перезревший.

Единственное мое пожелание – чтобы в этот институт или в эту институцию, как говорят на Западе, пришли люди квалифицированные. Я приведу один пример как сопредседатель Ассоциации юристов России.

В Советском Союзе специалистов-юристов готовили в 72 вузах и факультетах на весь Советский Союз, сейчас – в 1200. Полмиллиона юристов, точнее, людей с дипломом о юридическом образовании выпускаем каждый год. Специалисты ещё те, я вам скажу откровенно. И вот если они туда придут, в этот институт, то не дай Бог, чтобы такое случилось.

Поэтому очень бы хотелось, чтобы в институт административной юстиции пришли квалифицированные специалисты.

Нарышкин С. Е. По этому вопросу не далее как вчера Президент Российской Федерации внёс в Государственную Думу законопроект, посвящённый административному судопроизводству. И профильным комитетом по отношению к этому законопроекту, то есть комитетом, который будет с ним работать, является комитет, возглавляемый Владимиром Николаевичем Плигиным. Я попрошу сейчас Владимира Николаевича, если Вы успели частично ознакомиться, прокомментировать.

Плигин В. Н. Текст законопроекта – 500 страниц. Текст его, касающийся административного судопроизводства, является фундаментальным, внесённым Президентом Российской Федерации, по-новому выстраивает принципы защиты прав человека и гражданина и юридических лиц в ряде случаев в отношении с государством.

В частности, роль суда возрастает, то есть суд фактически должен будет помогать стороне, которая считается более слабой в процессе, а, как вы знаете, в настоящее время в области уголовного судопроизводства, в области гражданского судопроизводства главенствует принцип состязательности сторон.

Эта давняя идея реализуется в настоящее время. Но Государственная Дума последовательно выступала против формирования отдельной ветви в судебной власти, то есть вычленения административных судов в организационную структуру. В настоящее время это будет реализовываться в рамках действующей системы судов общей юрисдикции со специализацией судей. Мне представляется это очень правильным и технологичным решением.

Сергей Вадимович, Вы говорили об открытости, отвечая на предыдущий вопрос. Знаете, я тоже за это, но меня смущает та открытость, которая проявляется в настоящее время в комментариях по возбуждаемым уголовным делам, представители правоохранительной системы стремятся обнародовать после постановления о возбуждении уголовного дела в деталях некоторые вещи, связанные и с конкретными фигурантами, и с конкретными доказательствами.

Поэтому в открытости уголовного судопроизводства нужно действовать очень осторожно. Это я говорю для представителей молодого поколения, которые здесь присутствуют. Когда что-то хочется рассказать, надо думать о судьбе тех людей, о которых вы рассказываете.

Степашин С. В. Владимир Николаевич хороший адвокат ещё ко всему, имейте это в виду.

Нарышкин С. Е. Пожалуйста, ещё вопросы.

Знаменский Б. И. Знаменский Борис Иванович, сотрудник организационного управления Государственной Думы.

Сергей Вадимович, вчера Совет Федерации утвердил закон, который приняла Государственная Дума в трёх чтениях – о Счётной палате. Скажите, на Ваш взгляд, в полной ли мере учтены те моменты, которые были направлены на совершенствование деятельности Счётной палаты? Или же есть ещё над чем работать?

Степашин С. В. Заниматься всегда есть чем. Главное, чтобы дали возможность ещё поработать. Что касается закона, я считаю, это лучший европейский закон о Счётной палате. Мы включили туда все международные стандарты, нам есть чем гордиться, дай Бог, чтобы он только начал функционировать по-настоящему. Я надеюсь, Сергей Евгеньевич, у нас для этого есть все возможности и условия.

Нарышкин С. Е. Спасибо, я к этому добавлю следующее замечание. Государственная Дума до конца осознаёт важность и значение такого конституционного органа, как Счётная палата. Мы ведём последовательную работу, направленную на то, чтобы расширить и усилить полномочия Счётной палаты. И об этом говорил сегодня Сергей Вадимович, комментируя и принятый закон, в частности норму, в соответствии с которой Счётная палата передаёт в правоохранительные органы материалы проверки какого-либо дела и в них содержатся признаки преступлений экономического характера. Я повторю вслед за Сергеем Вадимовичем: правоохранительные органы обязаны информировать Счётную палату о ходе и результатах следственных действий с тем, чтобы она могла внести необходимые коррективы. Это первый момент.

Второй момент. Об этом тоже Сергей Вадимович сказал, я просто подчеркну, что Дума примерно год назад внесла в Регламент изменение. Это изменение касается процедуры проведения, так называемого правительственного часа. Когда на заседание Государственной Думы приглашается министр или руководитель федерального органа исполнительной власти и отчитывается о своей работе. Так вот, изменения, которые мы внесли и которые теперь уже действуют: после отчёта министра выступает аудитор, который ведёт, курирует соответствующее министерство или ведомство и раскрывает действительные карты – как то или иное мини-

стерство, ведомство расходует бюджетные средства и насколько эффективно.

Поэтому мы и дальше будем придерживаться этого направления, понимая значение и важность работы, которую проводит Счётная палата.

Уважаемые коллеги, Сергей Вадимович совершенно искренне и очень интересно ответил на вопросы, которые сегодня нас волновали. Мне остаётся поблагодарить от Вашего имени Сергея Вадимовича за прекрасную лекцию, за очень откровенную и содержательную беседу и пожелать и Сергею Вадимовичу и его коллегам, работающим в Счётной палате, успешной и эффективной работы. Спасибо, Сергей Вадимович.

Степашин С. В. Спасибо.



**Лекция Председателя Комитета Государственной
Думы по конституционному законодательству
и государственному строительству
В. Н. Плигина**

1 апреля 2013 года

Уважаемые коллеги, дамы и господа! Сегодня мы с вами будем говорить о таких понятиях, как конституционный идеал и реальная политическая практика.

Касаясь того или иного события, рассуждая о каком-либо явлении, в том числе о Конституции Российской Федерации, мы должны помнить о факторе отложенности во времени: есть восприятие события, явления в настоящем и есть будущее.

Стала классической фраза китайского дипломата, который на просьбу дать оценку одной из европейских революций, которая была около ста лет тому назад, ответил, что история покажет, имея в виду, что хотя сто лет – это много, но с точки зрения истории государства, которая измеряется тысячелетиями, всё-таки недостаточно. Поэтому, когда мы в настоящее время говорим о действительно фундаментальнейших событиях новейшей российской истории – 20-летию Конституции и современного парламента, эти события нужно осмысливать в контексте 1150-летней истории российской государственности. И в этом смысле 20 лет, конечно, очень небольшой срок, хотя с другой стороны – это значительная часть нашей с вами жизни, а для большинства из присутствующих в аудитории это, наверное, почти вся их жизнь.

Тема, обсуждение которой было начато по инициативе Председателя Государственной Думы в рамках подготовки к празднованию 20-летия Конституции Российской Федерации, мне представляется важной исходя из следующей позиции. Эта позиция была в своё время обозначена одним из самых серьёзных политиков современной истории Маргарет Тэтчер в книге "Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира". Тэтчер отметила следующее: "Даже самые старые национальные государства... являются результатом сделок и дипломатических усилий, и в определённой мере сохраняют целостность именно благодаря

им. Государство – дело рук человека, а не природы". Этот тезис ещё более справедлив в отношении империй, они прежде всего нуждаются в сильной и преданной элите, которая, используя свои способности и стратагемы, поддерживает их целостность и обеспечивает расширение.

Сегодня мы будем говорить о тексте Конституции Российской Федерации, который, как и все тексты вообще, приобретает практический смысл тогда, когда становится понимаемым, когда есть те, кто знает текст, кто работает с текстом и продвигает его в общественную жизнь.

Каково вообще значение Конституции Российской Федерации? Конечно, это невозможно сравнивать напрямую, но я думаю, что все присутствующие здесь совершенно точно знают, что мировая история, история человечества, вернее, даже само человечество сохранилось благодаря нескольким фундаментальным книгам, благодаря фундаментальным историям. К таким историям относится Библия, к таким историям относится Коран, относятся труды Конфуция – вот эти книги в своё время в истории человечества выполнили фундаментальную роль.

Помните фразу из Нового Завета "В начале было слово"? И вспомните Ветхий Завет, первую книгу Моисея: "В начале сотворил Бог небо и землю. Земля же была безвидна и пуста..." Затем несколько раз повторяются слова "И сказал Бог...", и каждый раз после слов происходило какое-то событие.

Если мы говорим о конституционном идеале, то нужно понимать, что конституционный идеал – это набор идеологем, и в данной ситуации, когда речь идёт о Конституции 1993 года, они закреплены в главе 1 "Основы конституционного строя". Я вижу, что здесь, в аудитории, присутствуют авторы отдельных норм данной Конституции. В каждую строку авторы вкладывали свой смысл, имея в виду что-то конкретное. Но я хочу сказать об общем понимании этих норм Конституции и авторам сразу хочу заметить следующее: вы так писали, а мы так прочитали, и поэтому в современной ситуации мы за это ответственны. Это очень важно – восприятие, а не только то, что написано, очень важны восприятие и передача этого восприятия, то есть очень важно то, о чём мы говорили раньше, – понятие элиты.

"Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления" – формула, концентрированно излагающая ключевые элементы конституционного идеала. Затем эта формула идеала

развивается во всех последующих статьях Конституции. Давайте обратимся к этому общему определению идеала.

Если вы внимательно перечитаете все современные конституции зарубежных стран, то вы найдёте очень много совпадений. Тем не менее я бы просил, чтобы вы обратили по возможности внимание на следующее. Конституционный идеал определён в тех или иных словах, за которыми дальше следует государственная практика. Таким образом, существует некий стык конституционного идеала и государственной практики. Понятно, что даже в лучшем случае это никогда не совпадает полностью. Как это проиллюстрировать? Вот представьте: кому-то из нашей молодой аудитории предстоит сделать очень важный выбор – создать семью. У вас существует какое-то представление о семье, идеал. После того как познакомились, подарили цветы, создаётся другой идеал, и, наконец, когда сформируется семья, идеал снова начнёт меняться.

Также есть формула конституционного идеала и в то же время есть политическая практика, и нужно понимать, что для каждой страны очень важен этот стык между конституционным идеалом и реальной политической практикой. Здесь может быть очень много совпадений, и в таком случае мы делаем вывод, что общество функционирует стабильно, общество развивается поступательно. И напротив, как только число несовпадений начинает превышать определённую норму, общество начинает входить в ситуацию кризиса. Может быть и такое, что общество имеет один конституционный идеал, и при этом совершенно другой правящий режим, чаще всего в такой ситуации мы имеем дело с авторитарными режимами.

Тем не менее нужно понимать, что и общество, и власть так или иначе связаны этим конституционным идеалом, и в том случае, если есть большое число несовпадений между собственно проводимой политикой и конституционным идеалом, то не только общество постоянно находится в ситуации вызова, но и те люди, которые осуществляют властные полномочия, также находятся в состоянии вызова, причём глубокого внутреннего вызова. Если число несовпадений огромно, если проводится другая политика, естественно, представители власти это понимают, но должны сознательно продолжать такую политику, прикладывая огромное количество усилий, реализуя то, что не совпадает с конституционным идеалом.

Это вызывает внутреннее раздражение, это делает ситуацию достаточно неустойчивой, а политику соответственно делает непредсказуемой.

Нашей Конституции всего лишь 20 лет, в ней сформулирован идеал, но в каких условиях формировался этот идеал? Вот это самое, наверное, важное – условия формирования идеала. Общественные процессы напоминают маятник, они развиваются от одной грани к другой. Мы очень часто работаем по принципу отторжения предыдущего, вот и тогда маятник то уходил в одну сторону и отторгал всё предыдущее, что было сделано, то пытался "нестись" в другую сторону, чтобы сформировать новый идеал. Это потенциальная основа для конфликтов, и я должен сказать, что всё могло бы быть значительно более проблематично, но тем не менее этот идеал сложился.

Каким образом происходило отторжение предыдущего идеала? Отвергалось всё, что было ранее, и, поскольку процесс шёл революционный, предыдущий идеал полностью не совпадал с общественной практикой, общественная практика развивалась в другом направлении. Мы начали искать новый, современный идеал, и вопреки каждой норме, которая существовала ранее, появилась новая норма. Это выглядело таким образом: многопартийность вместо однопартийности, многообразие форм собственности вместо доминирования одной формы собственности, новеллы очень серьёзной главы 2 Конституции России об основных правах и свободах человека. Вот таким образом начал выстраиваться новый идеал. Понятно, что многих целей, которые тогда были обрисованы, обозначены, нужно ещё достигать, за эти цели нужно бороться.

Я повторю классическую формулу, которая касается любой конституции, в том числе Конституции России, о том, что конституция должна выполнить несколько самостоятельных функций.

Первая функция – учредительная. То есть конституция должна обозначить учреждение нового порядка. Был предыдущий порядок – вдруг появляется новый, и Конституция 1993 года выполнила функцию учреждения нового порядка.

Вторая функция – это собственно организаторская функция. То есть тогда, когда порядок обозначен, нужно перестраивать под него общественные институты. Мы начали выстраивать общественные институты, выходить на новую систему институтов гражданского общества, выходить на новую систему партий. В этой части реализованы организаторская и идеологическая функции нашей Конституции. Идеологическая функция обозначена – это многообразие идеологий, и вот в рамках этого многообразия идеологий вам – а возраст большинства собравшейся аудитории

от 20 до 25 лет – через несколько лет придётся находить своё, правильное место, и у вас будет колоссальный выбор.

К сожалению, в настоящее время общество, делая выбор, постоянно движется в левую сторону, политики движутся в левую сторону, пытаются реализовать принцип справедливости. Выступавший здесь Валерий Дмитриевич Зорькин задал одну очень важную с точки зрения поисков справедливости идеологему. Если я правильно понял, Валерий Дмитриевич Зорькин говорил о юридическом равенстве, о справедливости в аспекте юридического равенства. Другое направление – это правый спектр взглядов, это тоже очень важно оценить с точки зрения поисков справедливости.

И наконец, юридическая функция. Смысл юридической функции для присутствующих здесь политологов и юристов может быть выражен следующим образом. Я не хочу сказать, что я абсолютный идеалист, но тем не менее... Мне приходилось присутствовать на некоторых судебных процессах, которые длились по многу часов в силу несовершенства уголовно-процессуального законодательства, когда оглашались бесконечные цифры из документов, никому совершенно не нужные (по одному из дел в ходе судебного процесса полтора года просто зачитывали цифры), и иногда в ходе заседания в таких случаях мне приходилось ссылаться на прямое действие норм Конституции, на её юридическую функцию, но, конечно же, тогда судом это не воспринималось. Хотя нужно отдать должное нашему суду, сейчас в судах апеллируют к тексту Конституции.

Давайте попробуем остановиться на части 1 статьи 1 Конституции: "Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления". Какое слово здесь самое важное? В аудитории люди разных взглядов. Некоторые, наверное, ответили бы: слово "демократическое". Но всё же главным словом здесь остаётся слово "государство".

Почему главное слово в этой формуле – слово "государство"? Потому что если оно уходит – начинается хаос. Приведу в пример давнюю ситуацию. В 1992 году еду на машине около станции метро "Комсомольская", вдруг машину останавливает какой-то гражданин и говорит: "Повезёшь меня сейчас в Зеленоград". Я возражаю: "Я не повезу тебя в Зеленоград". Тогда он в ответ: "Ты перестал понимать, в каком месте находишься..." Государство – это сложное явление, оно может по-разному оцениваться, но в лю-

бом случае оно нужно в качестве основной организующей силы, а дальше можно уже "придумывать" определения, которые будут носить левый, правый, консервативный, центристский характер.

Один из самых больших вызовов нашего века заключается в том, что появляются пространства, которые не являются государствами в полном смысле этого слова. Или же государства оказываются слабыми, и не приходится уже говорить ни о каких правах. Если, допустим, оказываешься где-нибудь на границе Пакистана и Афганистана, где живут племена, там сложно говорить о государстве, или сложно было говорить о государстве в Сомали в своё время, или в отношении части территорий бывшего Советского Союза в 90-х годах, когда предупреждали, что из гостиницы лучше никуда не выходить – не дойдёшь, и очень многие не доходили. Поэтому, что бы нам ни говорили, государство крайне важно.

Другое дело, дорогие друзья, что со словом "государство" связано одно большое заблуждение: это слово – существительное, и, как всякое существительное, оно создаёт впечатление, что это нечто прочное, устойчивое, что может существовать всегда. Нужно понимать, что это заблуждение, что реализация или нереализация самого понятия "государство", функций государства находится в ваших руках – либо вы это соучастно реализуете, либо не реализуете, и тогда государство распадается.

В жизни мы имеем дело с различными явлениями, когда государство, с одной стороны, отступает, а с другой стороны, наступает. Например, некоторое время назад все говорили о процессе глобализации, а процесс глобализации предполагает появление мирового правительства, мировых микро- и макрорегуляторов, и с этим почти все согласились. И вдруг маятник качнулся в другую сторону: все вдруг поняли, что отказаться от государства крайне сложно, и в результате сейчас в европейском сообществе национальные государства начинают отстаивать свои рамки, обозначать свои интересы, то есть пока люди не готовы идти до конца в этих процессах. Тем не менее понятно, что вы будете жить в не-сколько ином мире, и этот иной мир в том числе проявится через человеческий аспект государства.

Одна из важнейших особенностей современного мира – это миграция. 300 миллионов человек в настоящее время живут не на территории своих стран, они привносят свою культуру в другие образования и, привнося эту культуру, создают иные культурные запросы. И это 300 миллионов человек! Если раньше эти мил-

лионы возвращались на родину, в настоящее время они фактически постоянно проживают на территориях других государств, и современная техника этому способствует, потому что благодаря скайпу, как говорят специалисты по миграции, можно практически присутствовать в своей семье.

Есть и другой аспект. Население планеты приближается к 7 миллиардам 100 миллионам человек. Из них сколько людей пользуются Google? Наверное, сотни миллионов. Или возьмите Facebook и тому подобное. И эти люди образуют уже новое community, в этом новом community действуют какие-то другие правила – где здесь место национальному государству? Единственно, хочу вас успокоить: в вашей жизни понятие "государство" останется крайне важным несмотря ни на какие другие структуры.

Перескажу часть одной беседы с англичанами: для меня было совершенно удивительным то, что представители истеблишмента Великобритании заявили, что они в принципе готовы выйти из европейских процессов. Почему? Потому что есть собственная островная психология, которая не совпадает с континентальной психологией, и существует мегагосударственный суверенитет. Суверенитет, кстати, одно из проявлений идеала.

Итак, чего в идеале мы ожидаем от государства? Мы с вами рассмотрели функции Конституции, сейчас поговорим о трёх функциях государства.

Первая функция государства – обеспечение безопасности, безопасности внутренней и внешней. Что касается внутренней безопасности, есть одна проблема: если это постоянно перекладывается на другого, а не принимается на себя, функция никогда не будет реализована. Давайте, может быть, не очень популярный пример приведу. Все ведь встречались с позицией вроде такой: "Я великий интеллект и в связи с этим не хочу служить в армии". Что означает эта фраза? Эта фраза означает ровно то, что ты лоб другого парня подставляешь под пулю. Тем не менее обеспечение безопасности внутренней и внешней – это одна из ожидаемых функций государства. Таким образом, первая функция понятна, и если государство перестаёт её выполнять, оно как организм разрушается.

Вторая функция государства значительно более сложна для понимания, она вызывает много дискуссий: государство должно обеспечивать минимальные стандарты жизни людей, проживающих на его территории. Есть некоторые вещи, с которыми мне

очень сложно согласиться, и самому с собой сложно, а уж тем более с людьми, которые исповедуют сугубо левые взгляды. Как вы заметили, я сказал о том, что государство должно обеспечить минимальные стандарты жизни, то есть оно должно гарантировать, конечно же, здравоохранение, оно должно гарантировать пенсии, несомненно, оно должно гарантировать минимум образования. Но готово ли оно к этому? Вот в данной ситуации государство почти совпадает с обществом. Всё время (а сейчас, когда в Европе постоянно происходят протестные акции, это особенно заметно) в связи с этой функцией к государству предъявляются какие-то требования, выраженные словами "отдай", "гарантируй", "обеспечь", "сделай", — к кому эти требования?

Мы очень центричная страна, и в результате всё каждый раз очень персонифицируется, меня просто потрясает эта идея персонификации российской истории! В дореволюционной Государственной Думе это выглядело следующим образом: император Николай II ответственен за всё, и в том случае, если он уйдёт, будут решены все проблемы России. Величайшие умы так думали – посмотрите, пожалуйста, программы политических партий! В Первой Государственной Думе ставили задачи социалистические, задачи свержения императора и низвержения империи. Это, кстати, к вопросу о том, была ли страна закрытой: страна была демократическая, страна была открытая.

И вот дальше возникает проблема. Минимальные стандарты – минимальные требования, но ведь не хочется же соглашаться с тем, что имеешь право предъявлять минимальные требования, хочется предъявлять требования максимально агрессивные: вот вы мне дайте, я имею на это право! Где граница этого права – "вы мне дайте!""? Действующие политики охотно откликаются на такие вещи, они моментально соглашаются с такими требованиями, и в рамках предвыборной кампании каждый раз возникает вопрос: разговаривать честно или согласиться с левой системой взглядов? А левая система взглядов в мире, ещё раз подчёркиваю, она не просто агрессивна – она очень агрессивна, и число её сторонников будет увеличиваться. Почему? Потому что ресурсы сокращаются, соответственно требования справедливого распределения ресурсов будут расти, и хочется с этим соглашаться. Я сочувствую, кстати, министру Ливанову, хотя с трибуны Государственной Думы даются разные оценки деятельности министра, но в данной ситуации я ему сочувствую: министр же понимает, что в стране 7 миллионов 50 тысяч студентов и что мы этих

студентов частично обманываем, ведь мы даём дипломы государственного образца.

Легко согласиться, ещё раз подчёркиваю, с левой системой взглядов, но давайте согласимся всё-таки со следующим: государство обязано обеспечить минимальные стандарты в рамках реализации Конституции, а счастье – это самостоятельная задача для каждого. Это счастье может завоёвываться по разным направлениям, другое дело, что государство не имеет права отнимать возможности для развития этого счастья, и мне крайне сложно согласиться с теми предложениями по страховым взносам, по пенсионной системе, по системе налогообложения, которые в последнее время делаются: мы же всё-таки ориентируемся на средний класс, на его возможности, но эти возможности отнимаются через другую систему. Я понимаю, что это пойдёт в страховые фонды, что средства эти из страховых фондов могут быть перераспределены, что, наверное, это повысит жизненные стандарты для одних людей, но одновременно это лишение возможностей огромного числа людей, это недоформирование среднего класса, и мне кажется, что политика, которая в этой части проводится, лишаящая возможностей этих людей, – это политика, ориентирующаяся на современную конъюнктуру, и мы многих теряем в бизнесе. Поэтому очень важно согласиться с тем, что наши требования должны быть в рамках минимальных стандартов, а дальше, конечно, государство должно предложить право и возможность борьбы за жизнь. Кстати, так рождается конкуренция, и без этого либо вы исчезнете в пучине, либо будете бороться за себя (извините, я тут опять ссылаюсь на Маргарет Тэтчер, но просто очень точно сказано).

Итак, возвращаемся к функциям государства. Третья функция, и последняя, – это функция создания легитимной власти. Понятия "легитимность", "легитимная власть" очень актуальны в последнее время, кем только они не используются по разным поводам: говорят о легитимности одного государственного органа, другого государственного органа... Я сразу хочу оговориться, что легитимность отличается от легальности, от процесса легитимации власти (для политологов, которые здесь присутствуют, мне кажется, это очень важный момент).

В основе понятия "легитимность власти" лежит понятие доверия. Есть два субъекта во власти: с одной стороны, это субъект управляющий, второй субъект – это субъект управляемый. Для того чтобы власть была легитимной, нужно, чтобы совпада-

ли ощущения этих субъектов: чтобы субъект, который управляет, понимал, что в силу целого ряда возможностей он имеет право на управление, и одновременно чтобы субъект, которым управляют, точно так же понимал, что тот, кто управляет, имеет право на управление.

Проблема совпадения взглядов достаточно просто решалась монархией, всё достаточно просто решалось, допустим, и в восточной философии. В восточной философии бывало, например, утверждение, что, если император хочет погубить государство, он имеет на это право, в западной философии всё происходило по-другому, срабатывали какие-то другие механизмы. В современности действует система выборов, система открытого мнения, вообще меняется подход – появилась система взаимодействия, открытое правительство, то есть мы пытаемся сблизить позиции, достигать легитимности.

Иногда ставят вопрос о легитимности Государственной Думы, но это демагогия, и я говорю так не потому, что в данной ситуации представляю этот орган. Рейтинг парламентов во всём мире невысок, но тем не менее очень важно понять, что несмотря на это никогда и нигде уважающее себя общество не отторгает в принципе такой институт, как парламент. Конечно, легитимность Государственной Думы не вызывает никаких сомнений, и недавно на заседании палаты Председатель Государственной Думы очень точно сказал о том, что легитимность Государственной Думы не вызывает сомнений и что это очень важно.

Мы рассмотрели функции Конституции, остановились на термине "государство". Я также сказал, что, конечно же, любое государство важно, но требуются некоторые дополнительные определения. В настоящее время они даются в части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации, если мы говорим о конституционном идеале, там государство определяется как демократическое, федеративное, правовое.

Ещё необходимо сказать о категории "правовое государство". Эта категория предполагает четыре аспекта. Один из аспектов – то, чем занимается в настоящее время Государственная Дума и в целом парламент в рамках конституционного сотрудничества с другими органами, – это создание системы законодательства, непротиворечивой, соответствующей Конституции Российской Федерации.

Система законодательства – это безбрежность. Всё начинается с Конституции и заканчивается нормативными актами муници-

пальных образований: Конституция – международные договоры – федеральные конституционные законы – федеральные законы – законы субъектов Федерации – подзаконные акты, акты правительства.

Сейчас мы получили текст проекта нового закона – "Об административном судопроизводстве", пятьсот страниц. Это я к чему? Когда студены, присутствующие здесь, будут сдавать осеннюю сессию, текст этого закона пополнит массив законодательства. Однажды я попросил очень известного профессора обсудить основные идеи закона о выборах, это было за две недели до сессии, и первой просьбой в ответ было отложить обсуждение, сделать это после сессии, а через две недели профессор сказала, что это всё равно что у классика: она только до середины реки сумела долететь.

Законодательство – это огромный массив текстов, и это понятно. На эти тексты накладываются решения разных судов, идеи, которые закладывает суд. В отношении судов мне кажется интересной одна история. Известный итальянский политический деятель Берлускони, выступая на Мировом политическом форуме в Ярославле, вышел с большой пачкой бумаг, сказав, что это его речь, а затем отложил эти бумаги в сторону и минут двадцать "разоблачал" судей, которые отнимают пространство у других ветвей власти. Я частично с ним согласен: ветви власти постоянно конкурируют между собой, отнимая пространство друг у друга, но это нормально, такая конкуренция – это очень важно.

Завершая эту часть выступления, я хотел бы вам сказать следующее. Мы начали с Нового Завета, и я говорил о том, что "в начале было слово" (что-то подобное есть и в других религиях). Управление обществом, любое управление полностью зависит от образа, который будет создан, это же частично относится к управлению жизнью. И вот образ страны, мне кажется, очень органично формирует Конституция Российской Федерации. Ещё раз хочу сказать, что, как ни странно, на основе идеи отторжения прошлого родился очень умный документ, и конституционный идеал, определяющий Россию как "демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления". Собственно говоря, эта формула ставит перед нами задачу не пытаться переписать или изобрести новую конституцию или новый общественный договор, а реализовать в полной мере те принципы, которые заложены в этой части. Как это получится? Сложно сказать.

Три с половиной недели назад вместе с одним из таких, скажем, очень сложных конструкторов мировой политики – Збигневом Бжезинским мы провели в Вашингтоне "круглый стол", и там прозвучала такая мысль: картина мира оставляет вам пространство, но только в том случае, если вы достаточно умны для того, чтобы это пространство определить, насытить его идеями и сочинить тот идеал страны, тот образ страны, который можно реализовать.

И что касается суверенитета. Мы говорили о глобализации, о том, что в какой-то период стало складываться впечатление, что границы стёрты, что рождается какой-то новый мир – мир без границ, без учёта национальных интересов, без суверенитетов. Но концепция суверенитета меняется, и в мире наблюдаются две противоположные тенденции. Первая тенденция – это глобализация, стремление к формированию большого пространства, и кажется, что эта тенденция побеждает, особенно с учётом развития коммуникационных технологий, выстраивания некоего диалога и тому подобного. Но есть и вторая вещь, и она очень опасная, эта вторая вещь – это проблема, связанная с формированием всё большего и большего числа государств, когда у нации формируется потребность жить в очерченном пространстве, иметь возможность реализации своего культурного потенциала, представлять в этом мире какую-то свою общность, и это проблема суверенитета.

Если позволите, выскажу сейчас одно абсолютно ненаучное замечание. Я думаю, что мир постоянно развивался и будет развиваться в направлении борьбы империй. Никогда этот процесс не останавливался: уходят одни империи, приходят другие, третьи, меняются формы борьбы, но всегда в условиях многообразия, всегда будет эта борьба, и либо ты в ходе этой борьбы остаёшься независимым, либо ты втягиваешься в другое пространство, становишься зависимым. Часто приходится обсуждать эти проблемы, допустим, с представителями наших приграничных республик, и иногда демагоги говорят: "Да мы без России..." Но нужно понимать, что без России у их суверенитета будет совершенно иное качество – границы будут сломаны, внутренняя природа будет нивелирована, и в данной ситуации парадокс влияния России заключается в том, что она не нивелировала эту природу.

И возвращаемся к проблеме суверенитета. Здесь присутствуют люди, которые дискутировали по этой теме, которые

в результате сделали фантастический документ на самом деле, и, нужно отдать должное Борису Николаевичу Ельцину, этот документ был подписан президентом, был принят в результате всенародного голосования, Борис Николаевич принимал в этом участие.

В части 2 статьи 5 после слова "республика" в скобках пишется "государство". Исторически это позволило сохранить страну. Но другое дело, что неотъемлемым признаком государства является суверенитет, и соответственно появилась концепция суверенитета республик внутри федеративного государства, что имело серьёзные последствия, это был страшный, драматичный процесс. Почему? Потому что с другой стороны было признание и принудительное исполнение решений судов Российской Федерации на территории той или иной республики, соответственно был разрыв правового поля.

И ещё один момент. Очень часто говорят о европейском пути, об азиатском пути и так далее, но нужно понимать одну очень важную особенность: Россия, если угодно, открытая, но сама по себе. Прежде всего никогда не надо относиться к себе с чувством недоевропейским, если угодно. Есть, конечно, большое количество проблем, но проблемы были всегда и везде, во всех странах история была трагичной. В работах по истории Средних веков Фернана Броделя представлена история быта, история торговли: конечно, Европа и Россия развивались по-разному, а если говорить о взаимоотношениях человека и государства, часто они были такими же сложными, Россия всегда была большим пространством с дышащими границами, государство было всегда большим и суверенным как минимум сотни лет.

Сергей Евгеньевич Нарышкин является председателем Российского исторического общества, одним из важнейших аспектов деятельности которого является, конечно же, изучение истории и сравнение истории без навязывания, а предлагают, как правило, фикцию истории. Почему? Потому что Иван Грозный внёс определённую лепту в то, чтобы историю переписать, потом это делал Пётр I, это делала Екатерина, после этого Николай Павлович, великий Николай I, занимался этим, после этого её фундаментальнейшим образом переписали большевики первого периода, приложил руку Иосиф Виссарионович Сталин, после этого мы её переписали в 1989 году, а начали переписывать в 85-м, но всё это наша история, она едина, и нам важно опре-

делиться в качестве цели следующий шаг, важна нацеленность на следующий шаг.

Спасибо за внимание.

Ответы на вопросы

Нарышкин С. Е. Спасибо, Владимир Николаевич.

Пожалуйста, присаживайтесь, мы сейчас приступим к вопросам.

Пока слушатели готовятся, Владимир Николаевич, Вы всё-таки ещё одну составляющую государства упомянули – суверенитет. И сказали, что подойдете к этой теме, в связи с этим – хотя бы несколько предложений.

Плигин В. Н. Действительно, спасибо большое за это уточнение.

Что касается суверенитета. Когда мы говорили о глобализации, то действительно, в какой-то период времени начало складываться впечатление, что границы стёрты, что рождается какой-то новый мир, без границ, без учёта национальных интересов, мир без суверенитета.

В мире идут две противоположные тенденции.

Первая – это глобализация и формирование большого пространства. И кажется, что она побеждает, особенно с учётом коммуникационных технологий, но есть и вторая тенденция. Она связана с формированием всё большего и большего числа государств. Внутри нации формируется одновременно с существованием благ глобализации, потребность жить в очерченном пространстве, предоставляя себе возможность осуществления своей жизни в рамках своего культурного, внутренне точного контекста, ограничивающего себя, то есть потребность нации быть представленной в этом мире через что-то своё. И это проблема суверенитета.

Я думаю, что мир постоянно развивался и будет развиваться в направлении борьбы империй. Никогда этот процесс не останавливался. Уходят одни империи, приходят другие, третьи, меняются формы борьбы. Но всегда в условиях многообразия, всегда будет присутствовать эта борьба. И либо ты внутри этой борьбы независим, либо ты втягиваешься в другое пространство зависимости, и выхода нет никакого совершенно.

Я разговаривал по этому поводу часто, с представителями наших сопредельных республик. И они очень часто говорят: "да мы и без России..." и тому подобное. Но нужно понимать, что без России вы приобретёте совершенно иное качество, и ваша внутренняя природа будет нивелирована. В этом парадокс и достоинство России заключается, что она не нивелировала эту природу.

Возвращаемся к проблеме суверенитета. Я сказал, что здесь присутствуют люди, которые дискутировали по этой теме, они сделали замечательный документ на самом деле. И нужно отдать должное Борису Николаевичу Ельцину, этот документ, подписанный им, был принят в результате референдума.

Проблема суверенитета. Статья 5 часть 2, в которой даётся определение республики, появляются скобки и там пишется: "республика (государство)". И то, что так было написано – исторически позволило сохранить страну. Но как только эти слова были сформулированы, возник другой вопрос. Неотъемлемым признаком государства является суверенитет. И, соответственно, после этого появилась концепция суверенитета республик внутри федеративного государства. А это может повлечь многие последствия. Почему?

Потому что за этим процессом ставился вопрос о признании и принудительном исполнении решений судов Российской Федерации на территории той или иной республики. Соответственно, оказалось разорвано правовое поле.

Если мы говорим о суверенитете глобальном, то либо мы суверенны, либо не суверенны. Мне понравился ответ Сергея Вадимовича Степашина на вопрос, который касался государства. Он сказал, что мы обладаем уникальной государственной культурой. Мы, собственно говоря, не развалились, потому что обладаем культурой государства, которую сформировать крайне сложно.

И ещё один момент. Очень часто говорят о России внутри Европы, о европейском пути, или наоборот, об азиатском пути. Нужно понимать одну очень важную особенность – Россия, если угодно, открытая, но одновременно внутри себя. Никогда не надо относиться к себе с чувством "недоевропейским", если угодно.

Тезис, что Россия внутри Европы не может быть. Почему? Потому что Европа – это взаимопроникающие философии,

и потом, кто внутри кого? Кто внутри кого, кто внутри кого? Или чего? И когда ты влетаешь на территорию европейского континента ночью и небо безоблачное, то в связи с густонаселённостью Европы, на высоте 11 тысяч метров ты видишь Европу, ну как минимум, на треть. А вот если летишь в обратном направлении и минуешь российско-белорусскую границу на самолёте, то насколько видишь Россию? Это безбрежное пространство.

И последнее, отвечая на этот вопрос. Если возьмёшь карту Монгольской империи за какой-то определённый период времени, например, за предыдущее тысячелетие. В начале его это очень маленькая точка, которая к 1100-у, 1200-у, 1300-у годам вдруг начала развиваться и, наконец, в определённой части, с точки зрения досягаемости, дошла чуть ли не до Парижа. Почта между Улан-Батором и Парижем в тот период времени передвигалась в течение одного месяца. А дальше – эта огромная "машина", эта "вечная машина" начала двигаться в обратную сторону.

В Российской империи никогда не происходило такого. Это всегда было большое пространство с дышащими границами, но тем не менее оно было всегда большим, суверенным и как минимум уже тысячу лет.

Одна моя большая приятельница всю жизнь занималась изучением истории России. Она сказала: один из ваших недостатков заключается в том, что постоянно зарываясь и копаясь в истории вы всё время стремитесь оправдать то одно событие, то другое и думайте "what are you going to do next", то есть какой шаг вы сделаете следующим.

Меня сейчас поражает, когда совершенно братские народы, очень небольшие сами по себе вдруг начинают выяснять, кто победил на какой-то реке в 1470 году. Очень важное событие. Можно даже провести конные скачки по этому поводу. Но всё же обосновывать из одна тысяча четырехсотых годов право на какую-либо землю нельзя.

Нарышкин С. Е. Пожалуйста, коллеги, ваш вопрос.

Солодов А. Алексей Солодов, заместитель начальника инспекции Счётной палаты Российской Федерации.

Вот Владимир Николаевич и на первой лекции, и сегодня говорил о том, что многим из здесь присутствующих спустя какое-то время нужно будет делать серьёзный жизненный выбор. Поэтому, если позволите, вопрос о выборах.

31 августа прошлого года Правительством Российской Федерации был внесён в Государственную Думу законопроект, согласно которому должен был поменяться порядок избрания глав муниципальных образований. И, в отличие от существующего порядка, все главы муниципальных образований должны были бы всенародно быть избираемыми. Но за пару дней до предполагаемого рассмотрения в Государственной Думе Совет Думы принял решение о переносе на неопределённый срок рассмотрения данного законопроекта.

Скажите, пожалуйста, почему так произошло? И какова судьба у этой законодательной инициативы правительства?

Плигин В. Н. Я отвечаю на этот вопрос следующим образом – не знаю. Почему? Потому, что хотя в компетенцию комитета входит 36 направлений, туда не входит муниципальное законодательство. Поэтому, к сожалению, Алексей, извините пожалуйста, я действительно этого не знаю. Но тем не менее Вы задали, одновременно в Вашем вопросе ещё один подвопрос. Это такая, скажем, абсолютизация выборов. Это мне позволит ещё раз сказать, что внутри каждого выборов есть большое количество очень хороших идей. Но внутри каждого выборов есть одна нехорошая черта. Участники их должны произвести хорошее впечатление на тех, кто их выбирает. В противном случае не выберут. В этом есть большая проблема – как выстроить долгосрочную политику с учётом того, что надо всё время производить хорошее впечатление.

Нарышкин С. Е. Пожалуйста.

Балашова Е. Меня зовут Екатерина Балашова, юридический факультет МГУ, первый курс.

У меня, во-первых, благодарность к Вам. Спасибо за отличную лекцию!

И вопрос. Статья Конституции гласит, что Россия есть демократическое, правовое, федеративное государство с республиканской формой правления. Мне интересно, на Ваш взгляд, сколько России понадобится лет, чтобы максимально приблизиться к этому идеалу?

Плигин В. Н. Спасибо большое, Екатерина.

В Библии, в Екклесиасте написаны потрясающие вещи: "Всеми свой час, и время всякому делу под небесами: Время родиться и время умирать, время насаждать и время вырывать насаждения, время убивать и время исцелять, время разрушать и время строить, время плакать и время смеяться, время рыданию и время пляс-

ке, время разбрасывать камни и время складывать камни, время обнимать и время избегать объятий, время отыскивать и время дать потеряться, время хранить и время тратить, время рвать и время сшивать, время молчать и время говорить, время любить и время ненавидеть, время войне и время миру".

И еще: "Что было, то и будет, и что творилось, то творится, и нет ничего нового под солнцем". Я думаю, хоть это и не совсем научно, на России есть проклятие начала века. Что ни начало века, то обычно драма или трагедия. В этот раз, мы начали не в начале века, в 1990 году, наверное, немножко раньше. Поэтому будем считать, что мы уже начало века проскочили, и идём в позитивном тренде.

Теперь возвращаюсь к конституционному идеалу. Я говорил о кризисе в том случае, если мы очень резко отступаем от идеала. Но тем не менее мы находимся где-то в створе движения. Что касается демократического, правового и прочего государства, к сожалению, это всё исключительно зависит от того, каким образом будет настроено мировоззрение вашего поколения. Оно может быть настроено по-разному.

И ещё один момент, который хотелось бы отметить. В обществе иногда приходит усталость от той или иной формы правления. Предположим, что в Германии пришла усталость от одной формы правления, и, в принципе, разумный европейский народ на какой-то стадии сошёл с исторических рельсов и начал демократически выстраивать другую власть, которая привела к тому, что можно сжигать людей. Это я не с точки зрения пессимизма, исключительно с точки зрения оптимизма. Мы полностью полагаемся на вас.

Это всё на самом деле полностью зависит от того, какую идеальную модель вы сами выстроите.

То есть таким образом вы должны сконструировать этот идеал. Единственное только, нельзя путать идеал, связанный с тем, что демократией является возможность, об этом очень образно говорил министр юстиции Александр Владимирович Конавалов, хулиганить в церкви или издеваться над ней.

Поэтому когда извращённое сознание начинает это явление рисовать как демократическое, при очень разных симпатиях, да, я думаю, что мы должны быть едины в осуждении, в определении меры наказания, хотя это, тоже, явно не демократия. Но должны же быть какие-то стандарты нравственности. Без них будет плохо.

То есть давайте вместе поживем, поставим задачу каждому из нас, у вас, молодых будет значительно больше времени, и возможно у нас получится в дальнейшем очень неплохое государство.

Нарышкин С. Е. Пожалуйста, вопрос.

Свиныхова Л. С. Свиныхова Людмила Сергеевна, работник аппарата Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

У меня немного лирический вопрос. Вот Владимир Николаевич в своей лекции сказал, что, Маргарет Тэтчер не является вашим идеалом. А я бы хотела знать, есть ли такой персонаж у таких больших политиков современных как Владимир Николаевич, Сергей Евгеньевич, Владимир Александрович, может быть вы расскажете немного?

Плигин В. Н. Спасибо большое.

Действительно, за каждую фразу надо нести ответственность. Это первое.

Второй момент – слова материальны.

Третий момент. Конечно же, представим себе, Тэтчер родилась в очень средней семье, значит, эту карьеру, и она, кстати, в отличие от многих других, была самостоятельным политиком и сумела произвести впечатление на наших политиков. А мужчины, когда на них производят впечатление, "тают" и "сдают" то, что нельзя сдавать.

Поэтому это великая женщина. В мире есть великие женщины, которые являются великими политиками. Не говоря уже о мужчинах. Мне представляется, что очень интересным политиком был Рональд Рейган, который много сделал для своей страны. Если говорить о России, у неё был проклятый век. Это XX век, он фантастический по трагичности век, фантастический по величию. Внутри XX века есть очень многие фигуры, которые недооценены, или переоценены. Но если мы говорим о российских политиках, я вам приведу пример человека очень драматичной судьбы. Он сделал многое в общеустройстве государства российского – этим человеком был Александр II, но правда до него очень многое сделали и Александр I, и Николай I. И это очень сложные идеалы. А вот когда мы с вами говорили о легитимности и нелегитимности власти, образ, с одной стороны – прогрессивного политика, а с другой – политика, который всегда являлся внутренним раздражителем, это, конечно, Борис Годунов и его потрясающие реформы.

Я попробую сослаться на своего знакомого. Он, к сожалению, сейчас находится, кажется, под домашним арестом. Это зарубежный политик. Он играл огромную роль в арабском мире. С ним и его женой у нас произошёл интересный случай. Позвольте, расскажу. Однажды вместе с моей женой мы путешествовали. Мы жили не в самой плохой гостинице, но тем не менее она находилась в пустыне. У нас не предполагалось никаких светских мероприятий, соответственно, у моей жены была очень простая одежда. Так вот, мы прилетели в столицу этого арабского государства. В его столице возникла необходимость переговоров, и меня попросили в них поучаствовать. Дальше у вас может возникнуть вопрос, за счёт чьих денег я летал? Я тогда был в адвокатуре. У нас вечером была запланирована встреча с женой этого арабского политика, а у моей жены не было роскошной одежды с собой. И нам неожиданно сообщают, что встреча состоится завтра утром. Не очень понятная ситуация произошла. То есть был как раз вечер свободен, можно было о многом поговорить. Позднее мне её друзья семьи сказали, что ваша жена была не очень хорошо одета. Жена этого политика пыталась в своём гардеробе найти что-то, что было бы проще, чем у вашей жены.

Возвращаясь к этому политику, он абсолютно хорошо знал всех. Он близкий друг Евгения Максимовича Примакова, нашего великого человека. И он мне сказал: "Слушай, одна из проблем современного мира, они, политики, всё время "малеют" и "малеют" (в дословном переводе). Это очень сложный период современности, когда политики мельчают.

И всё зависит оттого, удаётся ли сохранить страну свою в очень сложных условиях. При всех сложностях наша страна сохранилась – это заслуга политиков, которые получили страну в 80-х годах.

Иногда политиков, которые получили страну на стыке Советского Союза и России, обвиняют в "предательстве", или в чём-то ином. На самом деле ушли внутренние скрепы страны, просто начали появляться другие. Мы сегодня не затронули такой важнейший аспект, как собственность – мы о ней вообще ничего не говорили, хотя это один из важнейших институтов, с которыми надо работать.

И вот эти политики, они же сумели при всём при том, через драмы, трагедии преодолеть многое, и, в конце концов, в настоящее время мы имеем реально устойчивое государство, кото-

рое имеет огромный внутренний потенциал развития. При всех сложностях, вновь возвращаюсь к слову "государство", нанизывая на него те определения, которые должны быть: демократическое, правовое.

Нарышкин С. Е. Владимир Николаевич, спасибо большое и за лекцию, и за блестящие ответы на вопросы. Правда, одну такую первоапрельскую интригу Вы оставили: не ответили на вопрос, всё-таки тогда в 1994 году доехали вы до Зеленограда или нет? Но это к теме лекции большого отношения не имеет.

Плигин В. Н. Повезло, повезло.

Нарышкин С. Е. Я от вашего имени хочу поблагодарить Владимира Николаевича за великолепную лекцию и за блестящие материалы. Спасибо, Владимир Николаевич. *(Аплодисменты.)*



**Лекция Председателя Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации
А. А. Иванова**

4 апреля 2013 года

12 декабря 1993 года была принята новая Конституция Российской Федерации, высший нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы конституционного строя России, государственное устройство, образование представительных, исполнительных, судебных органов власти и систему местного самоуправления, права и свободы человека и гражданина. Новая Конституция закрепила основы деятельности нового государства, введя в оборот новые организационные структуры, новые подходы и новое регулирование, соответствующие тем кардинальным изменениям, которые произошли в жизни страны.

Принятие Конституции 1993 года стало одним из самых главных и масштабных событий всей отечественной истории. Но, как это всегда происходит в ходе подготовки столь значимых и фундаментальных документов, некоторые вопросы не нашли своего решения, отчасти потому, что не все можно отразить в основном документе, отчасти потому, что сама жизнь и практика выявили их наличие и их актуальность десятилетие спустя. Тем не менее, время для их решения пришло.

Согласно Конституции Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Определение понятия экономического спора Конституция не дает, но законодательство, научная доктрина и судебная практика представляют исчерпывающее его описание. Федеральные конституционные законы, регулирующие деятельность арбитражных судов, относят к экономическим спорам как гражданские, так и административные дела, то есть дела, которые рассматриваются в порядке как гражданского, так и административного судопроизводства. Если де-

тализовать, то сейчас к ведению наших судов относятся экономические споры с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей между собой и с государственными органами, а также некоторые категории дел с участием граждан, в частности, корпоративные споры и споры о банкротстве, та же логика действует в отношении распределения административных дел. Однако при изучении и реализации подходов, заложенных в законодательстве, неизбежно возникают многочисленные вопросы: каковы объём и структура этих дел, какие дела должны рассматриваться другими ветвями судебной власти, а какие дела подведомственны Высшему Арбитражному Суду и системе арбитражных судов?

По логике Конституции, судебная власть состоит из трех ветвей, каждая из которых независима друг от друга, решения ни одной из ветвей судебной власти не могут и не должны отменять решения и постановления другой. Но это – общий, я бы даже сказал, идеальный подход, заложенный Конституцией. На практике конфликт подведомственности – одна из самых глобальных и актуальных проблем сегодняшней российской судебной системы. Эти споры, естественные, разумеется, в условиях, когда существуют несколько ветвей судебной власти, можно условно разделить на несколько уровней.

Дела, в рамках которых рассматривается соответствие тех или иных законов Конституции Российской Федерации, безусловно, относятся к подведомственности Конституционного Суда. Нет ни одного примера, когда бы другой высший суд, например, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, принимал к своему производству дела подобного рода. Формально Конституционный Суд Российской Федерации также соблюдает необходимую сдержанность в разделении полномочий, однако известны сомнения вызывает активно развивающаяся практика Конституционного Суда по подготовке отказных определений с позитивным содержанием.

В чем причина таких сомнений? В этих отказных определениях Конституционный Суд формирует правовые позиции по тем вопросам, по которым должны высказываться Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. При этом, не признавая неконституционной обсуждаемую норму, Конституционный Суд – в рамках высказываемых позиций – требует признать их обязательными. Этот подход расширяет компетенцию и возможности Конституционного Суда. Все мы прекрасно знаем, что для судебного правотворчества характерно стремление к экспансионизму, обусловленное самой природой нашей работы. Суды расширяют и будут расширять свое пространство до тех пор, пока им это позволяют. И Конституционный Суд Российской

Федерации – не исключение. Те же тенденции четко прослеживаются и в практике международных судов, например, Европейского суда по правам человека, который давно вышел за рамки формального толкования Европейской конвенции о правах человека и основных свободах, и в практике национальных высших судов. В принципе, это не может не радовать, любое развитие, направленное на улучшение положение граждан, можно только приветствовать. Однако зачастую Конституционный Суд Российской Федерации вторгается в чужие границы и посягает на подведомственность других высших судов: сначала он формулирует одну правовую позицию, потом, на основании этой позиции, следующую, за ней еще десяток, и, в конце концов, оказывается, что Конституционный суд разбирает те вопросы, которые прямо никогда к его ведению не относились. Этот подход отчасти напоминает историю интерпретации известных религиозных источников, когда на основе совершенно безобидных фраз представители того или иного религиозного учения делали далеко идущие выводы в отношении жизни, образа мыслей и поведения в быту, имплементируя свое регулирование там, где оно никогда не предполагалось, например, когда на основании пары совершенно невинных строк Блаженного Августина инквизиция отправляла людей на костер.

Установить логический предел судебному правотворчеству очень трудно. Однако сдерживающие механизмы должны существовать везде - и для судебной власти тоже. В противном случае мы столкнемся сначала с неявной, а потом все более мощной разбалансировкой не только судебной системы, что само по себе негативно, но и с нарушением всего гражданского оборота. Как показывает наш исторический опыт, в самой конечной и в самой трагической своей стадии этот процесс приводит к слому всей парадигмы государства и к глобальным социальным сдвигам.

Именно поэтому мы должны разработать и принять разумную систему сдержек и противовесов, которые препятствовали бы безбрежному расширению компетенции наших высших судов. И четко следовать установленным ею правилам.

Проблемы разделения подведомственности возникают не только в отношениях высших судов с Конституционным Судом, но и между Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. Статья 126 Конституции говорит, что Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Как толковать эту норму и как соотнести ее

со статьей 127 Конституции, устанавливающей компетенцию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации?

Статья 126 прямо указывает, что подсудность Верховного Суда по гражданским, уголовным, административным и иным делам ограничена федеральным законом. Иными словами, речь идет не обо всех гражданских, уголовных и административных делах, но только о тех, которые закон относит к подсудности Верховного Суда или суда общей юрисдикции. Иное толкование Конституции невозможно, иначе не остается места для экономических споров, предусмотренных статьей 127, и либо мы должны прийти к выводу, что система арбитражных судов осталась без дел вообще, либо мы должны толковать статью 126, как было предложено выше. Это означает, что законодатель может распределить между Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом уголовные, административные и гражданские дела по своему усмотрению, в зависимости от того, как это будет правильно для организации работы, как повлияет на рассмотрение судебных дел, на качество правосудия, на его быстроту и удобство. Сейчас эти дела распределены таким образом, что часть административных и часть гражданских дел находятся в ведении и судов общей юрисдикции, и арбитражных судов. Это означает, что наши суды принимают судебные акты по толкованию одних и тех же законов, что – в случае неясности нормы или дефицита законодательного толкования – приводит к потенциальному конфликту правовых позиций двух высших судов, двух ветвей судебной власти. Нельзя не отметить, что аналогичный конфликт правовых позиций возможен и между Верховным и Высшим Арбитражным Судом, с одной стороны, и Конституционным Судом, с другой стороны. Механизма гармонизации таких правовых позиций Конституция не содержит.

Как мы все помним, при принятии Конституции авторским коллективом обсуждалась идея создания высшего судебного присутствия, специального органа, который бы гармонизировал позиции всех высших судов. Создание подобного судебного органа в Конституции 1993 года так и не состоялось и, тем не менее, это не означает, что гармонизация правовых позиций нам не требуется.

Можем ли мы вернуться к этой идее сейчас? Нужно ли будет менять Конституцию? Недавний опыт создания дисциплинарного судебного присутствия совершенно очевидно подтверждает, что это возможно. Какой могла бы быть такая "надстройка"? Высшее судебное присутствие, рассматривающее правовые проблемы в порядке абстрактного нормоконтроля по обращениям высших судов и не обладающее правом отменять их решения по конкретным делам,

могло бы выносить консолидированное мнение, не имеющее ретроспективного влияния на уже вынесенные решения, но обязательное для учета при принятии новых решений. При таких условиях высшее судебное присутствие, будучи даже не надсудебным органом, а неким консультативным органом, вполне вписывается в действующую Конституцию, и его создание изменений основного закона, на мой взгляд, не требует.

Другим способом гармонизации противоречий в практике Высшего Арбитражного и Верховного Судов может стать законотворчество. Например, когда два года назад Президиум Высшего Арбитражного Суда сформулировал правовую позицию, утверждающую необходимость учитывать при взыскании по ОСАГО стоимость деталей без учёта износа автомобиля. Однако страховые компании, которые подобный подход не устраивал, инициировал законопроект, содержащий противоположную позицию, и он был принят законодателем. Аналогичным образом могут ликвидироваться и разногласия между Верховным и Высшим Арбитражным Судом.

Однако этот механизм не может быть использован в отношении правовых позиций Конституционного Суда: Конституционный Суд толкует Конституцию, а законы должны приниматься в соответствии с Конституцией. А поскольку идея разделения властей предполагает, что ни одна власть не имеет приоритета, слово ни одной из властей не является окончательным, они уравниваются и – в случае необходимости – корректируют друг друга, должен быть создан механизм, позволяющий пересматривать правовые позиции Конституционного Суда.

Каким образом это можно было бы сделать?

Например, путем принятия поправок к Конституции. Правовые позиции Верховного Суда Соединённых Штатов Америки преодолевались принятием поправок к Конституции. Подобный механизм возможен и для корректировки правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Конечно, далеко не все правовые позиции, формулируемые Конституционным Судом, могут быть имплементированы в текст Конституции, поэтому и не все поправки, преодолевающие его правовые позиции, могут быть внесены в Конституцию. Но их можно было бы принимать в порядке, предусмотренном для изменения Конституции.

Какие могут быть ещё способы гармонизации правовых позиций? Например, выбор одной из конфликтующих правовых позиций Конституционным Судом. В качестве примера я хотел бы напомнить известное дело по определению соотношения между виндикационным иском и реституцией по недействительным сделкам, оно было

рассмотрено Конституционным Судом в 2003 году. Две наши системы – арбитражных судов и судов общей юрисдикции – разошлись в трактовке этой проблемы. Высший Арбитражный Суд в 1998 году принял постановление Пленума, в котором сказал, что идея защиты добросовестного приобретателя выше, чем идея реституции по недействительной сделке. Суды общей юрисдикции продолжали придерживаться противоположной практики. Конституционный Суд, приняв к своему производству дело по жалобе граждан, рассмотрел этот вопрос с точки зрения конституционности. Несмотря на то, что эта правовая проблема практически никак не связана с толкованием Конституции, Конституционный Суд эту проблему разрешил и выбрал одну из правовых позиций.

Несмотря на то, что и этот способ тоже может быть воспринят как механизм гармонизации противоречащих друг другу правовых позиций высших судов, в нем тоже заключаются определённые недостатки.

Такого рода разрешение правовых проблем в большинстве случаев будет представлять собой абстрактное теоретизирование, не учитывающее опыт и практику тысяч судей, потому что анализ сложившейся в разных ветвях судебной власти практики не будет обязательным для девятнадцати судей Конституционного Суда, не говоря уже об опасности того, что иногда все аспекты соответствующих дел просто не будут поняты – в силу отсутствия специализации и опыта. Кроме того, кто в таком механизме исправит практику самого Конституционного Суда, который, по существу, окажется над всеми судами?

И, наконец, гармонизировать правовые позиции можно путем создания единой системы судов. Об этом говорят сейчас, об этом говорили всегда: с момента принятия Конституции в юридическом сообществе говорили о необходимости объединить все высшие суды, создав единый высший суд.

В мировой практике существуют два подхода к формированию судебной системы: единая судебная система, как в Соединённых Штатах Америки, где созданы единая система федеральных судов и единый верховный суд, или система специализированных судов, аналогичная существующей в Германии, где действует шесть высших судов и специальный орган, чья задача - гармонизирует позицию высших судов. Тот или иной вид организации судебной системы - национальный выбор каждой страны, но он должен быть разумным и должен быть основан на изучении реальной ситуации в судебной системе.

Федеральные суды Соединённых Штатов Америки рассматривают только очень небольшую часть всех судебных дел, потому что основные дела в Соединённых Штатах рассматриваются на уровне

штатов и не попадают в федеральную судебную систему. Сама система сравнима по объему с российской системой арбитражных судов: это четыре тысячи судей и миллион дел в год, однако необходимо учитывать, что в отечественной судебной системе работает тридцать семь тысяч судей, рассматривающих семнадцать миллионов дел. При принятии решения о выборе той или иной формы организации судебной системы следует учитывать множество факторов, в том числе и зависимость регулирования в судебной системе от количества дел, количества судей и протяженности территории, так называемую систему судебной логистики, которую у нас пока не очень подробно и качественно изучают (в качестве одного из немногих примеров изучения системы судебной логистики и ее влияния на работу судов можно указать исследования Санкт-Петербургского института проблем правоприменения).

Можем ли мы создать суды субъектов Федерации и федеральные суды по модели США? На мой взгляд, нет. Штаты как территориальная и административная единица в Соединенных Штатах Америки никогда не создавались по национальному признаку и не имели четко выраженных национальных особенностей. Именно поэтому в американской судебной системе можно разделить суды на федеральные и суды штатов, а дела – на те, что подлежат рассмотрению федеральными судами, и на те, что относятся только к судам штатов.

В условиях Российской Федерации подобный шаг приведет к возникновению, как говорил, Владимир Ильич Ленин, законности калужской и казанской, а это, в свою очередь, неизбежно приведет к нарушению принципа правовой определенности. Потому что в каждом регионе будут получать разные решения по одним и тем же правовым проблемам. Это невозможно. Нам придется работать в рамках сложившейся системы, когда все суды, вне зависимости от того, в каком субъекте Федерации они расположены, являются федеральными. Но в таком случае сразу возникает другая проблема: как единый высший суд будет осуществлять правовую политику, как он будет влиять на судебную практику? Я хочу напомнить известное перефразированное изречение из Библии, которое касается, правда, не нашей системы, а судебной системы Соединенных Штатов: "Легче верблюду пройти через угольное ушко, нежели гражданину попасть в Верховный Суд США". При создании единой судебной системы, для которой характерно имеющееся сегодня количество дел и судей и которая располагается на такой огромной территории, попасть в высший суд будет почти невозможно, доступность правосудия серьезно снизится.

В 2005 году Высший Арбитражный Суд пересматривал полпроцента всех поступающих заявлений. Юридическая общественность – справедливо – полагала, что степень влияния высшего суда на практику нижестоящих инстанций минимальна. За эти почти десять лет мы приложили огромные усилия, чтобы увеличить процент пересмотра этих дел. Сейчас он достигает 2,5 процентов. Мы разработали и другие способы влияния наших правовых позиций на практику нижестоящих судов. Например, одной из самых значительных новаций стало внедрение пересмотра дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам в случае определения либо изменения в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы, если в соответствующем акте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства. Это позволило удвоить количество дел, которые мы отправляем для пересмотра в нижестоящие суды. Итого – 5 процентов дел.

Что будет в случае создания единого суда? Будет пересматриваться одна десятая процента дел, не два с половиной, не пять и даже не полпроцента, одна десятая процента. Это означает, что практически все дела будут оставаться на уровне субъектов Федерации. Единый высший суд не будет справляться со своей основной функцией – осуществлять правовую политику в сфере рассмотрения судебных дел, формировать судебную практику, вырабатывать правовые позиции и делать так, чтобы эти позиции влияли на нижестоящие суды, учитывались ими и, в результате, гармонизировали решение всех дел, а ведь в этом и состоит принцип правовой определенности.

Кроме того, в современных правовых системах сложилось два подхода выстраивания судебной системы: управление путём администрирования и управление путём правовых позиций. Управление путём администрирования – вчерашний день судебной системы, это та система, от которой мы должны избавляться. Мы в арбитражной судебной системе приложили немало усилий к тому, чтобы это не работало с тем, чтобы никто из вышестоящего суда не мог "самостоятельно" определять соответствующую судебную практику. Наиболее разумным путём является управление судебной системой посредством формулирования правовых позиций. Эта система более тонкая. Она требует иного совершенно настроя, иной организации работы, она не всегда дает результат, но, тем не менее, именно такой подход соответствует принципу независимости судей и обеспечивает

свободное судебное усмотрение и правотворчество судов. Правовые позиции Высшего Арбитражного Суда формулируются в постановлениях пленумов, причем мы принимаем довольно много постановлений пленумов и по самым разным вопросам, и, конечно, они серьёзно влияют на практику. Второй механизм – это информационные письма Президиума, в которых обобщается судебная практика и которые также значительно определяют порядок применения тех или иных правовых норм. Наконец, существуют правовые позиции Президиума по конкретным делам, которые мы сумели сделать обязательными, в том числе, как я уже говорил, при пересмотре дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

Нам не хватает только преюдициального запроса, позволяющего любому судье нижестоящего суда в случае возникновения вопроса о толковании нормы приостановить производство по делу и в процессуальном порядке обратиться в высший суд за толкованием. Следует отметить, что преюдициальный запрос особенно важен по административным делам, потому что именно по ним возникают массовые отмены. Например, десятки судов принимают десятки судебных актов по толкованию той или иной нормы в сфере налогообложения или тарифов, практика по ним расходится. Пока эти дела доходят до высшего суда, через полтора года, этих дел уже может быть десятки, сотни, а то и тысячи.

Как пресечь это?

Система судебных актов арбитражных судов больше пяти лет публикуется в открытом доступе на сайтах наших судов, каждый может их изучить и найти, какой акт противоречит твоему акту по делу, и наши судьи тоже давно и активно пользуются этим ресурсом. Когда у них возникают сомнения по толкованию того или иного правового вопроса, они изучают нашу судебные акты, чтобы понять, как в других судах разрешили подобного рода дело? Зачастую они видят, что по одной и той же проблеме принимаются совершенно разные решения, дающие несколько вариантов ее толкования. В такой ситуации именно преюдициальный запрос позволит сохранить принцип правовой определенности и защитить судей и граждан от стереотипных дел, решённых неправильно.

Судебная система Российской Федерации, как и любая система, нуждается в постоянной наладке и настройке. Мы отвечаем на одни вопросы, но новые экономические или социальные реалии, сама жизнь ставит перед нами следующие. Сегодня, отмечая двадцатилетие со дня принятия Конституции Российской Федерации, мы решаем

новую, сложную задачу. Мы думаем о том, как дальше развиваться нашей судебной системе.

Отвечая на вопрос "Как быть? Создать единую судебную систему или разработать механизм гармонизации правовых позиций при сохранении специализации судов?", я бы предложил второе, потому что при создании единой судебной системы, к сожалению, возможен риск снижения влияния правовых позиций, усиления администрирования, снижения доступа к высшему суду и правосудию, и ухудшения качества судебных решений. Более правильным стал бы путь развития специализированных судов, строящихся как независимые ветви судебной власти, - при условии создания высшего судебного присутствия, занимающегося абстрактным контролем правовых позиций. Такая модель позволит не только сохранить, но и усилить влияние правовых позиций высших судов на формирование судебной практики, повысит качество судебных решений, потому что любая специализация способствует повышению качества и скорости рассмотрения дел. Сделать такой выбор, конечно, должно государство, только оно – при условии участия всех ветвей власти - вправе определить, какой вариант развития судебной системы для него приемлем.

Спасибо за внимание.

Ответы на вопросы

Мельников И. И. Спасибо большое, Антон Александрович.

У нас, коллеги, есть, такая практика – минут 15–20 чтобы задать лектору вопросы и получить на них ответы.

Зрелов А. П. Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Скажите, пожалуйста, вот с вашей точки зрения, исходя из того, что Высший Арбитражный Суд на сегодняшний день обладает правом законодательной инициативы, возможно ли таким путём идти и, соответственно, судебную практику перелagать в формат закона? И в данном случае в качестве одного из примеров: сейчас у нас ведётся достаточно активная работа над Гражданским кодексом. Какая практика Высшего Арбитражного Суда будет учтена, принимая во внимание, что сейчас этот процесс продолжается? Будут ли, по сравнению с ранее сформированной концепцией, дополнены законопроекты, исходя из практики Высшего Арбитражного Суда, наработанной за последнее время?

Иванов А. А. Мне кажется, наша практика в достаточной мере отражена в проекте Гражданского кодекса. Некоторые критики проекта даже полагают, что слишком много правовых позиций, разработанных арбитражными судами, нашли отражение в Гражданском кодексе, тогда как интересы простых граждан остались незатронутыми. Отчасти с этим можно согласиться, хотя только отчасти. Я действительно предпочёл бы, чтобы в проекте были обозначены правовые позиции Верховного Суда, разработчики были готовы к обсуждению предложений, которые, однако, так и не поступили.

Что касается тех идей, которые у нас формировались в судебной практике, то многие из них нашли отражение в Гражданском кодексе: и идея восстановления корпоративного контроля, и наша практика по оспариванию актов собраний акционерных обществ и других органов акционерных обществ, и общий подход к рассмотрению корпоративных споров, и толкования, связанные с общей частью обязательственного права.

Если говорить о вещном праве, то там введён совсем новый раздел, поэтому трудно учитывать нашу практику, но способы защиты в этом разделе, сформулированные, в частности, и в постановлении № 1022 (совместном постановлении пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов), учтены в проекте Гражданского кодекса.

Зрелов А. П. Спасибо, Антон Александрович.

Мельников И. И. От студентов особенно приятно услышать вопросы.

Азорин Г. Азорин Глеб, юридический факультет МГУ, 2-й курс.

У меня вопрос про практику разрешения корпоративных споров. И я хотел бы услышать Ваше мнение, Антон Александрович, о последствиях разрешения корпоративных споров наших российских компаний за рубежом, и какие меры наша система арбитражных судов предпринимает в этом ключе.

Иванов А. А. Количество дел с участием наших компаний, которые разрешаются за рубежом, очень мало по сравнению с общим количеством дел, решаемых в наших судах. Просто эти дела всегда привлекают внимание и, как правило, связаны с какими-то крупными бизнес-историями. Тем более для этого я не вижу никаких преград в условиях, когда по соглашению сторон любой может передать свой спор на рассмотрение международных коммерческих арбитражей или третейских судов.

Я всегда возражал против того, чтобы иностранные суды присваивали юрисдикцию российских судов и рассматривали дела, не относящиеся к юрисдикции иностранных государств.

Что касается корпоративных споров, то здесь существует ещё некое ограничение, которое в международном частном праве именуется личным статутом юридического лица, поэтому часть споров просто не может попадать в иностранные суды.

По поводу причин обращения в иностранные суды, я бы сказал, что здесь дело не в особенностях российского права, а в том, что многие в целях налоговой экономии переместили свои активы за границу, поэтому и спорить удобнее за границей: на эти активы можно наложить арест и исполнить судебные решения.

И если мы хотим вернуть обратно споры, то нам надо сначала вернуть активы в Российскую Федерацию. Пока активы там, никакие меры по совершенствованию российского права не помогут. Но если сделать налоговое законодательство "дружественным", ввести рыночную оценку активов по балансу и разумный, минимальный налог на прирост капитала, то все сделки с активами будут происходить по рыночной цене и никто не будет бежать в офшорные компании, чтобы сэкономить на налогах.

Мельников И. И. Спасибо, Антон Александрович.

Андреев А. А. Андреев Андрей Анатольевич, депутат.

Во-первых, хотелось бы поддержать вашу идею об абсолютном возврате активов – только приветствуется.

А вопрос о том, что уже два года у нас действует, если я не путаюсь, 193-й закон по альтернативному урегулированию споров в процедуре медиации.

С тех пор нагрузка на арбитражную систему и арбитражные суды снизилась или этот закон каким-то образом повлиял?

Иванов А. А. Пока что медиация, которая осуществляется на основе специального закона, не влияет никоим образом на нагрузку ни в наших судах, ни в судах общей юрисдикции. Почему идут к медиаторам в других странах? Потому что спор в суде длится долго и обходится дорого, а у нас пока – недолго и недорого. Кто же будет платить медиаторам, если недолго и недорого? Я всё время привожу в пример шутку одного из наших корреспондентов о том, что ныне покойный Борис Абрамович Березовский мог проиграть дело Роману Аркадьевичу Абрамовичу в российских судах гораздо быстрее и дешевле. *(Смех в зале.)*

Мельников И. И. Спасибо.

Задавайте вопрос.

Абрамов С. Абрамов Сергей, юридический факультет МГУ.

У меня вопрос по поводу суда по интеллектуальным правам. Что с ним происходит, и будет ли он вообще?

Иванов А. А. Он полностью подготовлен. Мы ждём назначения ещё пятерых судей. Как только оно состоится, будет сформирован судебный корпус на 50 процентов, и мы официально откроем суд.

Фёдоров И. М. Фёдоров Иван Михайлович, Аппарат Государственной Думы.

Антон Александрович, к Вам два вопроса.

Первый. Какие пути повышения эффективности исполняемости судебных решений Вы видите, поскольку здесь не так всё просто?

И второй вопрос как к специалисту в области гражданского права. Как Вы считаете, на каком уровне находится российская цивилистика на сегодняшней момент? И кого из авторов Вы читаете? Кто Вам интересен?

Дополнительно ещё хотел спросить: как получилось, что управление частного права во главе с Романом Берзенко стало авангардом цивилистической мысли, как мне представляется, хотя могут быть и другие оценки?

Иванов А. А. Проблема исполнения – очень серьёзная. Я уже неоднократно говорил, что она ставит под сомнение существование судебной системы в нашей стране. Пока будет исполняться 20–30 процентов судебных актов, эффективность работы судебной системы и влияние её на ситуацию в обществе будут минимальными. Прежде всего, необходимо менять оплату судебным приставам, потому что их зарплаты и, соответственно, уровень заинтересованности в исполнении судебного решения крайне низки. В начале 90-х годов российские приставы находились в лучших условиях, чем частные приставы в ряде стран Европы, потому что они имели право на 5 процентов от суммы взысканного, и, более того, они их получали. Я помню, в Петербурге, где я возглавлял некоторое время управление юстиции, пристав вышел арестовать судно. Судно ушло в море, а пристава высадили на льдину, чтобы он не смог его арестовать. Пусть это будут частные приставы, пусть это будут государственные приставы, если кто-то боится частного, но им надо платить вознаграждение в зависимости от результата, и никто не имеет права это вознаграждение себе присваивать и оставлять на цели развития службы. Это первое важное условие.

Второе – суды тоже должны думать об исполняемости своих судебных актов. И здесь, мне кажется, очень правильна идея судебной компенсации потерь, когда за каждый день невозврата начисляется штраф. Возможно, Высший Арбитражный Суд примет постановление Пленума, которое позволит судам присуждать такого рода компенсацию. Автоматической должна стать индексация потерь, не по

заявлению суду или приставу, а как это принято в международных коммерческих арбитражах.

Надо подумать об изменении Гражданского кодекса, ввести легальный процент по любому денежному обязательству. Такой подход был, кстати, принят в советский период: должник обязан выплатить 3 процента годовых от суммы долга. Аналогичное положение содержится и в Германском гражданском уложении. То есть, иными словами, суды должны думать о том, чтобы выносить исполнимые судебные решения и в максимальной степени снабжать их такими санкциями и мерами, которые бы обеспечили исполнение. Для административных штрафов мы уже почти подготовили соответствующий проект. Мы предлагаем в случае их уплаты в течение пяти дней уплатить их в половине размера, а если нет – применить санкции и последующие меры.

Что касается второго вопроса – об уровне развития российской цивилистики, то, если мы сравним, допустим, российских цивилистов до 1917 года с нынешними то, наши коллеги сегодня сравнения не выдержат. Очень мало, кто владеет одним-двумя языками, а тогда говорили на четырёх-пяти. Современную иностранную литературу в достаточном объёме знает ничтожное количество. Многие варятся в собственном соку, и это, конечно, составляет определённую сложность для развития российской цивилистики. В то же время, мы переживаем информационные изменения, механизмы, которые существовали в старые времена, исчезают. Снижаются тиражи книг, журналов, всё переходит в online, в Интернет. Через некоторое время мы будем иметь новую реальность в сфере юриспруденции, когда на бумажном настиле будет минимум, а всё остальное будет размещаться в сети. Надо нам это учесть и развивать эти формы.

Мингазов А. Мингазов Александр, юридический факультет имени Сперанского РАНХиГС.

Ещё вопрос. Скажите, пожалуйста, отечественная судебная практика в вопросе компенсации нематериального вреда юридическим лицам идёт по пути компенсации вреда деловой репутации, в то время как, скажем, Европейский суд по правам человека в деле "Камергерсоль" против Португалии высказывает несколько иную позицию, согласно которой компенсируется вред не репутации. Как Вы можете это прокомментировать?

И второй вопрос связан с Вашими предыдущими словами по поводу качества юридического образования в нашей стране. Каким образом можно поднять отечественное образование на достойный уровень?

Иванов А. А. Я уже высказывался по поводу нематериального вреда. Мы даже выносили пару постановлений, в которых взыскивали компенсацию не в связи с утратой деловой репутации, но это всё-таки пока фрагментарные постановления. Компенсация нематериального вреда у нас уже фактически легализована, но только в ряде случаев. Я имею в виду, прежде всего, компенсацию за нарушение разумных сроков судебного разбирательства и за неисполнение решений в разумный срок. Фактически при этом компенсируется нематериальный вред, потому что убытки можно взыскать ещё и в рамках обыкновенных, гражданско-правовых отношений.

Что касается расширения компенсации нематериального вреда, то я считаю, что было бы правильно всё-таки пойти по пути предоставления судьям большей свободы в присуждении компенсации имущественного вреда, чем расширять понятие нематериального вреда.

Мне кажется, что нашим судьям надо дать, как в англо-саксонском праве, если не на глазок определять этот вред, то, во всяком случае, примерно, исходя из того, как они себе это представляют. Мне кажется, снимет проблему компенсации нематериального вреда, если судьи будут более свободны в присуждении материальных потерь.

Что касается компенсации непосредственно нематериального вреда, то, к сожалению, вообще нет никаких критериев для его определения, почему многие цивилисты и выступают противниками этой идеи. В случае с моральным вредом есть физические и нравственные страдания – их можно оценить.

Если говорить о качестве юридического образования, то это, конечно, очень сложный вопрос. Я бы так сказал: путь к совершенствованию качества юридического образования очень прост: сделать так, чтобы формальный диплом ничего не решал, как бы парадоксально это ни было. В чём причина популярности многих вузов? Это отсрочки от армии и льготы. В чём причина популярности аспирантуры? Та же самая отсрочка. Уберите всё это, создайте другие механизмы, сделайте так, чтобы диплом нужен был только для узких, прямо предназначенных, непосредственно соответствующих его природе целей. Убрать льготы, связанные с оплатой труда в зависимости от ученой степени, снять все надбавки и доплаты, сделать так, чтобы учёные степени были нужны только в вузах, во всех остальных государственных органах – нет. Никаких приоритетов не давать имеющим эти учёные степени. То есть, иными словами, мы должны убрать имитацию в сфере образования, и со временем всё решится само собой.

Мельников И. И. Спасибо, коллеги. Я тоже воспользуюсь своим правом и задам последний вопрос. На этом мы лекцию завершим.

Антон Александрович, вот два дня назад в этом зале проходили большие парламентские слушания по проблемам обманутых дольщиков. Я должен сказать, что зал, к сожалению, был переполнен. К сожалению потому, что по некоторым оценкам, у нас в стране от 120 до 150 тысяч так называемых обманутых дольщиков.

С какой проблемой они сталкиваются? С ситуацией, когда недобросовестный застройщик использует процедуру преднамеренного банкротства на наиболее проблемных объектах. И они просили, зная о том, что Вы придёте, задать такой вопрос: на Ваш взгляд, не надо ли нам в закон о банкротстве внести нормы, которые снизят риски преднамеренного банкротства? Может быть, экспертизу проводить на предмет того, так сказать, правильно ли проводится банкротство или неправильно?

Иванов А. А. Это очень сложная социальная проблема. Наш опыт показывает, что правовых механизмов достаточно. Недостаточно рвения в их использовании и применении. Злоупотребления при банкротстве можно отслеживать, и правовые основания для этого есть, но соответствующие меры вовремя не принимаются, процесс становится запущенным. Когда болезнь входит в стадию необратимости, когда все сроки проходят, тогда уже ничего и сделать нельзя.

До сих пор у нас находится в банкротстве кооператив "Социальные инициативы". Около 40 тысяч обманутых дольщиков. При этом одни хотят деньги, а другие – квартиры. Это внутреннее противоречие при банкротстве соответствующих застройщиков, которое надо каким-то образом разрешать. Потому что нельзя, например, признавать то, что, кто первый прибежал в суд и быстро признал право на квартиру, тот должен иметь приоритет перед тем, кто такие же деньги заплатил, но не успел прийти в суд.

Мы много лет ужесточаем практику привлечения средств дольщиков. Но до сих пор не изжили неправоное привлечение этих средств.

В который раз рассматривая эти дела, мы видим, что используются то вексельная схема, то различные схемы потребительских кооперативов, только бы не регистрировать соответствующие договоры в реестре.

Конечно, тут велик соблазн запретить продавать квартиры на стадии фундамента, только готовыми. Если какие-то застройщики хотят строить – пожалуйста, пусть берут кредиты в банках, строят, потом продают квартиры. Это радикальный способ решения данной пробле-

мы. Но вытянет ли это наша экономика, и готовы ли будут все граждане платить такую высокую цену?

Надо, чтобы правоохранительные органы вовремя начинали свою работу. Допустим, застройщик привлёк средства не в рамках того механизма, который предусмотрен законом, значит, сразу надо его проверить на предмет соблюдения всех требований законодательства. Надо отметить, что, в известном смысле, деятельность застройщиков мало чем отличается от деятельности банков, страховых компаний, или организаций на фондовом рынке. Возможно, надо, пользуясь банковскими терминами, ввести пруденциальный контроль, который позволит определять достаточность капитала застройщика, потому что даже тогда, когда все требования к формам привлечения средств соблюдены, а договоры зарегистрированы, недобросовестные застройщики могут вывести активы и попросту не построить здание.



**Лекция заместителя Генерального прокурора
Российской Федерации
С. Г. Кехлерова**

12 апреля 2013 года

Уважаемые коллеги! Дорогие друзья!

Прежде всего хотел бы подчеркнуть совершенно очевидное обстоятельство, делающее честь Государственной Думе. Организованный Думой цикл публичных лекций, посвященных 20-летию российской Конституции, - это не только дань уважения основному закону, но и возможность обсудить проблемы совершенствования конституционного регулирования институтов и инструментов государственной власти, вспомнить, пусть по историческим меркам, небольшую, но насыщенную событиями историю создания главного документа новой России.

Реализация конституционных положений, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, осуществляется различными государственными органами, среди которых особое место занимает прокуратура Российской Федерации, выступающая в качестве независимого конституционного института. Прокуратуре Российской Федерации посвящена статья 129 Конституции, которая закрепляет единство и централизацию системы органов прокуратуры и регламентирует порядок назначения прокуроров. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом.

Лаконичность конституционной нормы, к тому же расположенной в главе "Судебная власть", вызывает дискуссии о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов. Действительно, деятельность прокуратуры тесно связана с судом. Но уголовное преследование, поддержание от имени государства обвинения только одно из направлений деятельности прокуратуры. Именно многофункциональный характер деятельности прокуратуры способствует решению задач защиты прав и законных интересов человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. При этом разнообразие и специфика функций, реализуемых прокуратурой в целях обеспечения верховенства закона, не позволяют включить ее в систему ни органов законодательной, ни органов исполнительной власти.

Ваш покорный слуга в 1990- 1993 годах был народным депутатом РСФСР и являлся членом Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР. И как прокурорскому работнику мне было далеко не безразлично, какое место и какая роль в Конституции будут отведены системе прокурорских органов.

Должен вам сказать, что не припомню ни одной другой такой нормы, которая при подготовке Конституции вызывала бы столько споров, сколько предложение статей, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры.

Чем объясняется или с чем было связано множество вариантов конституционного регулирования прокуратуры?

Это сейчас страсти, что называется, улеглись. А тогда, двадцать лет назад, шла настоящая борьба. Борьба не за редакцию статей, не за место прокуратуры в основном законе, а, скажу без обиняков, – за саму прокуратуру.

Быть ей в новой России или не быть?..

А если быть, то какой?

Бледной копией западных аналогов, на чём настаивала известная группа крайних радикалов, или инструментом сопровождения преобразований зарождающего правового государства?

Позвольте напомнить, как всё происходило.

Конституционная комиссия в составе 102 человек была образована первым Съездом народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 года под началом тогдашнего Председателя Верховного Совета Бориса Николаевича Ельцина и его заместителя Руслана Имрановича Хасбулатова. Не стану говорить о весьма сложных в то время отношениях между руководством Союза ССР и РСФСР, о делении депутатов на "демократов" и консерваторов, о том, что каждое заседание Съезда по накалу страстей превосходило любое иное событие. Естественно, что всё это не могло не отражаться на атмосфере и характере дискуссий, в ходе которых готовился проект будущего основного закона. "Мотором" нашей комиссии был неутомимый, работоспособный и талантливый секретарь комиссии - депутат Олег Румянцев.

На тот момент действовала Конституция РСФСР 1989 года, в которой прокуратуре была посвящена самостоятельная глава.

В соответствии со статьёй 176-й "на территории РСФСР... высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, госкомитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными

лицами, а также гражданами осуществлялся Генеральным прокурором СССР, подчинённым ему Прокурором РСФСР и нижестоящими прокурорами.

Прокурор РСФСР, прокуроры автономных республик, краёв, областей... назначались Генеральным прокурором СССР.

Прокуроры автономных округов, районные и городские прокуроры назначались Прокурором РСФСР и утверждались Генеральным прокурором СССР.

Срок полномочий Прокурора РСФСР и всех нижестоящих прокуроров – 5 лет.

Указывалось, что органы прокуратуры реализуют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

Исследуя советское прошлое прокурорского надзора, нужно иметь в виду, что его цели, формы и возможности нельзя отрывать от условий, в которых он осуществлялся, от того, как власть относилась к праву и законности.

Традиционные для России низкий уровень правовых традиций, правовой культуры и правовой нигилизм в период административно-командной системы обусловили подчинённую, и, надо сказать, весьма зависимую роль права. Прокуратура, как впрочем все остальные структуры правоохраны, включая суд, функционировали в тех формах и пределах, которые были необходимы для поддержания правопорядка тоталитарного государства. И тем не менее в советский период (это нельзя игнорировать) общенадзорная функция позволяла прокуратуре отстаивать требования закона, проводить немалую работу по защите граждан от злоупотреблений и произвола власти.

Начало 90-х годов требовало иных форм надзорной деятельности и иного конституционного регулирования. В проекте Конституции на 16 сентября 1991 года прокуратуре хотя и отводилась отдельная глава (XXIII), но функции её были ограничены уголовным преследованием, надзором за ведением предварительного расследования и исполнением наказаний, а также поддержанием от имени государства обвинения в уголовном судопроизводстве.

Впервые наравне с прокуратурой в этой главе был упомянут Следственный комитет. На что Ельцин Б.Н. сделал следующее замечание: "Специалисты против такого органа. Дать эту статью в переходных положениях, что через N лет...". Поэтому в новом варианте через два месяца (24 октября 1991 года) прокуратуру "перенесли" в главу "Судебная власть", указав, что прокурор от имени Российской Федерации поддерживает в уголовном судопроизводстве государственное обвине-

ние. Прокуратура осуществляет надзор за законностью расследования преступлений, а также надзор за законностью исполнения приговоров суда. Организация, полномочия и деятельность прокуратуры регулируются федеральным законом. Упоминания о Следственном комитете не содержалось.

Многие из вас знают, что одновременно в Верховном Совете шла интенсивная подготовка Концепции судебной реформы. Она была одобрена 21 октября 1991 года.

Это очень интересный политико-правовой документ. Не касаясь всех его аспектов, выделю несколько принципиальных моментов.

В концепции обоснованы:

необходимость отделения судебной власти от законодательной и исполнительной;

верховенство суда в правоохранительной деятельности;

обязательность международных договоров;

установление судебных гарантий от необоснованных арестов, нарушения неприкосновенности жилища, личности, тайны переписки, переговоров;

право на рассмотрение дел судом присяжных;

предлагалась несменяемость судей.

Применительно к надзору прокуратуры за исполнением законов, так называемому общему надзору, было сказано буквально следующее: "Общий надзор прокуратуры имеет значение державного орудия принуждения в условиях отсутствия материальной заинтересованности производителя и неразвитости гражданского общества".

"Постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние стимулы соблюдения законов".

"Должны отойти в область предания плановые общенадзорные проверки...".

Сегодня, спустя два десятка лет, могу согласиться с авторами концепции только в одном - в "беспредельном" и, по существу, неограниченном тогда вмешательстве прокуратуры в оперативно-хозяйственную и другие сферы государственной и общественной жизни. Прокуроры, действительно, были вынуждены заниматься "всеми" и надзирать "за всеми", поэтому, естественно, не могли охватить многих правовых актов, изданных с нарушением законов, не говоря уже о том, чтобы проследить исполнение требований тысячи законодательных актов. Но зато, как следствие, отвечали тоже за всё и в первую очередь не за собственно надзорную деятельность, а за, большей частью, нерешённые государством и обществом проблемы укрепления законности и правопорядка.

Забегая вперёд, скажу, что подвижек в решении этих проблем не так уж и много. Авторы концепции (да и не только они) серьёзно переоценили значение экономических стимулов законности в условиях противоречивого, а местами дико формирующегося рынка. Изменения в правовой системе, меры по укреплению российской государственности, формирование единого правового пространства (о нём чуть ниже) означают только смену направления движения в сторону утверждения силы права.

Но не более того.

И требуются колоссальные усилия для того, чтобы диктатура закона стала реальностью.

В этой связи, слава Богу, что законодателю, другим институтам общества и государства хватило осознания необходимости сохранения прокурорского надзора за исполнением закона как одного из проверенных и надёжных инструментов обеспечения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Скажу откровенно, пока прокурорское вмешательство в любую социально-экономическую сферу не только оправданно, но и необходимо. Часто получается, что не губернатор или, например, глава администрации, а прокурор через суд в режиме, по сути, ручного управления обеспечивает разработку целевых программ, установку "тревожных" кнопок, строительство детских садов, ремонт теплотрасс, регулирование тарифов на коммунальные услуги, цен на гречку и многое-многое другое.

Однако вернёмся к концепции и истории российской Конституции.

Именно в Концепции судебной реформы впервые была заложена идея создания единого Следственного комитета.

Но при этом предлагалось за прокуратурой сохранить процессуальное руководство расследованием и предоставить следующие полномочия:

возбуждение уголовного дела, поручение его расследования следователю;

знакомство со всеми материалами, находящимися в делах дознавателей и следователей;

давать указания о направлении расследования, выявлении обстоятельств, дополнении расследования;

присутствовать при производстве следственных действий;

по отдельным категориям (расследование дел на следователей, прокуроров, других сотрудников правоохранительных органов) принимать дела к своему производству, пользуясь всеми правами следователя;

обосновывать перед судом необходимость производства действий, требующих судебной санкции;

заслушивать обвиняемого перед составлением обвинительного акта.

Почему я так подробно остановился на этом документе?! Потому что законодатель пошёл по другому пути. Положения Концепции судебной реформы в этой части оказались не востребованы, а общество, по определению нынешнего сенатора А. Г. Лыскова, получило в итоге новый источник нарушений конституционных прав и гарантий граждан. Ведь организационно разграничив функции уголовного преследования и надзора за законностью следствия, законодатель не оставил прокуратуре действенного инструментария борьбы с нарушениями.

Не соглашаясь с отведённым прокуратуре местом и ролью в проекте Конституции, 9 октября 1991 года я и В. Г. Степанков (тогдашний прокурор России) предложили свой проект.

Согласно нашему варианту прокуратура осуществляет надзор за законностью правовых актов, принимаемых федеральными и иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, территориальными службами федеральных государственных органов и ведомств, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами.

Прокурор от имени Российской Федерации поддерживает государственное обвинение в уголовном судопроизводстве.

Организация, компетенция и деятельность прокуратуры регулируются федеральным законом.

Органы прокуратуры составляют единую федеральную систему, осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору РФ.

Генеральный прокурор подотчётен Верховному Совету РФ.

Генеральный прокурор назначается и освобождается от должности Верховным Советом РФ по совместному представлению председателей палат (или, как вариант, - по представлению Председателя Государственной Думы).

Прокуроры субъектов и земель назначаются и освобождаются генеральным прокурором по согласованию с высшими органами законодательной власти республик и земель.

Иные прокуроры назначаются и освобождаются генеральным прокурором.

Этот вариант тоже не был принят. Не был принят и следующий, исправленный вариант.

В апреле 1993 года появился так называемый президентский проект Конституции. В статье, посвященной прокуратуре, которая осталась

в главе "Правосудие", указывалось, что прокуратура осуществляет "надзор за законностью расследования, поддержание государственного обвинения, предъявление в суд исков в защите интересов государства, опротестование в суде незаконных актов государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Генеральный прокурор и подчинённые ему прокуроры осуществляют свою деятельность под контролем суда. Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ, внесённому на основании предложения высшего судебного присутствия РФ".

Но и этот проект оказался не последним.

Двадцатого мая 1993 года был издан Указ Президента о созыве Конституционного Сопещения. Дебаты на нём были чрезвычайно острыми. Я настаивал на том, что прокуратуре должна быть посвящена отдельная глава, состоящая из 3-х статей. С учётом значимости выполняемых задач, мирового опыта прокуратура должна быть не просто обозначена в Конституции. В основном законе должны быть сформулированы задачи, организация и основные принципы её деятельности, порядок назначения генерального прокурора и подчинённых ему прокуроров. Но это предложение поддержки не получило.

Пятого октября 1993 года Валентин Георгиевич Степанков был освобождён от должности Генерального прокурора. Генеральным прокурором был назначен Алексей Иванович Казанник – интеллигент высочайшей порядочности, честности и скромности. А эпопея завершилась тем, что чуть ли не за 2–3 дня до окончания Конституционного Сопещения я и работники центрального аппарата подготовили последний, с нашей точки зрения, возможный вариант.

Сегодня его можно по-разному оценивать. Кто-то может сказать (и будет прав), что в нём с позиций теории государства и права неточно определена суть прокуратуры. Прокуратура - это федеральный государственный орган, а не система органов, как сейчас указано в статье 129-й Конституции РФ.

Кого-то не устраивает отсутствие указания в основном законе на полномочия прокуратуры. (Вероятно, и он будет прав). Кому-то хотелось бы видеть более солидное конституционное регулирование организации и деятельности прокуратуры.

Но это - сегодня. А тогда, поверьте на слово, любой иной вариант означал бы конец прокуратуры.

Помню, зашёл в кабинет к генеральному прокурору. Алексей Иванович посмотрел текст и тут же набрал телефон президента. Своим басистым голосом сказал: "Борис Николаевич! Мы подготовили свой

вариант статьи о прокуратуре. Прошу Вас дать указание включить его в проект Конституции".

Со слов уважаемого мною Бориса Сафаровича Эбзеева знаю, что и по ней были споры, но она была принята и в нашей редакции помещена в главу "Судебная власть".

Ущербно ли это обстоятельство для прокуратуры?

Отнюдь..., для прокурорского корпуса вопрос о том, каким образом прокуратура соотносится с классической теорией разделения властей, практического значения не имеет. Здесь следует исходить не из формально-догматического толкования теории, а из нынешних реалий государственного строительства и организации власти. С XVIII века европейская и общемировая практика создала немало успешно функционирующих государственно-властных институтов, которые не вписываются ни в одну из классических ветвей.

Прокурорско-надзорная власть, безусловно, обладает признаками государственной власти. Однако, на мой взгляд, более важным представляется вопрос не о её признаках, а об обязанностях и возможностях прокуратуры реализовать свою власть, восстанавливая нарушенную законность, защищая конституционные принципы и постулаты.

Помните конец прошлого века, когда субъекты Российской Федерации "взяли столько суверенитета, сколько могли проглотить" и почувствовали себя настолько самостоятельными и независимыми, что в одном регионе, вокруг которого хотели объединиться ещё несколько других, были даже отпечатаны свои деньги. Не говорю уже об "экзотических", с позиций сегодняшнего дня, правах отдельных регионов объявлять войну и заключать мир и "рядовой" прерогативе не перечислять в федеральную казну полагающиеся налоги.

Российская государственность ослабла настолько, что угроза распада страны на удельные княжества стала вполне реальной. Со всей остротой встала проблема сохранения вертикали власти, единого правового пространства и единства законности. Требовалось незамедлительно привести в соответствие с Конституцией законы субъектов Российской Федерации, договоры и соглашения региональных властей.

Чтобы предотвратить крушение основ уникального российской федерализма, прокуратура провела масштабную работу общегосударственного значения. По требованию прокуроров конституции и уставы 60 субъектов Российской Федерации были приведены в строгое соответствие с Конституцией, отменены тысячи других нормативных правовых актов.

Президент России Владимир Владимирович Путин, характеризуя на Всероссийском совещании прокуроров сделанное, отметил: "Неве-

роятно, как нам удавалось нормально жить в такой обстановке. Собственно говоря, нормального существования и не было".

Не могу, к сожалению, сказать, что ситуация изменилась кардинально. Только в 2012 году прокурорами выявлено свыше 400 тысяч незаконных правовых актов.

В определённой мере это связано с интенсивным обновлением федерального законодательства. Достаточно назвать Земельный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, избирательное законодательство, другие законы, которые продиктовали необходимость приведения региональных норм в соответствующий правовой режим.

Немалое количество нарушений при издании правовых актов, как и прежде, допускается в бюджетной и налоговой сфере, при решении вопросов об использовании государственной или муниципальной собственности, лицензировании и предпринимательстве, регулировании природопользования, регламентации прав и свобод граждан.

Ещё одна надзорная ниша прокуратуры – правозащитная деятельность. Приведу несколько цифр. В прошлом году прокурорами выявлено около 3 миллионов случаев нарушений прав и свобод человека и гражданина. Для защиты их в суд было направлено свыше 750 тысяч исков на общую сумму 12 миллиардов рублей. Эта колоссальная работа осуществляется органами прокуратуры на постоянной основе в рамках надзора за исполнением законодательства о трудовых и жилищных правах, здравоохранении, правах потребителей, пенсионном обеспечении, обеспечении других конституционных гарантий.

Об авторитете прокуратуры, доверии к ней говорит то, что каждый год увеличивается число граждан, обращающихся за защитой своих прав.

В 2012 году в адрес прокуратуры поступило более 3 миллионов 600 тысяч обращений.

В сложных социально-экономических условиях приоритетным направлением деятельности прокуроров было и остается защита трудовых прав граждан. Вспомните совсем недавние времена, даже 5–10 лет назад. Злоупотребления работодателей, в том числе связанные с невыплатой заработной платы, увеличивали социальную напряженность, влекли массовые протесты и выступления трудящихся. В результате комплекса организационных и правовых мер, реализованных органами государственной власти при участии прокуратуры Российской Федерации, ситуацию удалось в целом стабилизировать.

Тем не менее уровень нарушения трудовых прав граждан остается высоким – в 2012 году прокурорами выявлено более 1 миллиона нарушений трудового законодательства. В результате нарушений техники

безопасности на предприятиях ежегодно гибнут свыше 3 тысяч человек, в том числе женщины и несовершеннолетние. Допускается сокрытие таких фактов от учета и расследования.

Только в 2012 году судами удовлетворено более 400 тысяч исков прокуроров о восстановлении прав на заработную плату на общую сумму около 7 миллиардов рублей. Свыше 46 тысяч должностных лиц привлечены к дисциплинарной и административной ответственности, почти 600 злостных нарушителей дисквалифицировано. По нашим материалам возбуждено более 400 уголовных дел. Эта деятельность остается одной из важнейших и сегодня!

Не меньшее внимание уделяется восстановлению и защите прав несовершеннолетних, обеспечению права на образование, жилище, охрану здоровья; защита прав и законных интересов ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны. Только в 2012 году прокурорами направлено в суды свыше 850 тысяч таких исков. Из них о нарушении жилищных прав – 44 тысячи; о нарушении пенсионных и иных социальных прав – 72 тысячи; в защиту прав несовершеннолетних – 113 тысяч.

Судами удовлетворены почти все иски в защиту жилищных проблем детей сирот. Но проблемы остаются: около 14 тысяч судебных решений не исполнены.

Распространенность нарушений прав граждан нередко является следствием низкой эффективности деятельности государственных органов по исполнению государственных социальных программ, организационных недостатков, несовершенства законодательства. Выполняя свои функции, прокуратура аккумулирует информацию, отражающую реальное состояние соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Однако прокурор не вправе вторгаться в организационные и правотворческие полномочия государственных органов, ограничиваясь их информированием о выявленных недостатках даже при наличии явной потребности в совершенствовании правового регулирования.

Усилению правозащитной функции прокуратуры способствовало бы включение Генерального прокурора Российской Федерации в число субъектов законодательной инициативы (ст. 104 Конституции Российской Федерации). Прокуроры 78 субъектов Российской Федерации уже обладают правом законодательной инициативы на региональном уровне. Это свидетельствует о востребованности прокуратуры в правотворческом процессе. Только в прошлом году прокуроры субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы подготовили и внесли в соответствующие законодательные органы свыше 300 законопроектов, из которых 254 уже приняты.

Хочу особо подчеркнуть, что прокуратура защищает Право в целом. Право как высшую социальную ценность. Прокуратура отстаивает верховенство закона и единство законности. Никакая другая государственная структура не имеет подобных задач и функций.

О деятельности прокуратуры по защите конституционных принципов можно говорить много. Выделю еще 2 момента.

Непременным условием роста и развития экономики является гарантированная Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности. Без нее невозможны хозяйственная инициатива, конкуренция, единство экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, использование гражданами своих способностей и имущества для экономической деятельности.

Защита свободы экономической деятельности – первоочередная задача всех органов государственной власти и местного самоуправления. Однако прокурорская практика показывает, что именно они зачастую нарушают права предпринимателей во всех сферах государственного регулирования экономики: в строительстве, землепользовании, регистрации права собственности, налоговом и таможенном администрировании.

Администрациями отдельных городов, районов использовалась практика привлечения субъектов предпринимательства для решения отдельных вопросов местного значения путем понуждения их к заключению соглашений об оказании благотворительной помощи городу или району. Такая практика существует и в субъектах Российской Федерации. Администрация города Волгограда, например, за три года заключила 49 соглашений на общую сумму более 350 миллионов рублей. Прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности ежегодно выявляется свыше сотни тысяч нарушений законов. Еще большее количество нарушений законов предупреждается уже на этапе составления сводных планов и при согласовании внеплановых выездных проверок органов государственного и муниципального контроля. В сводный план проведения плановых проверок на 2013 году из предложенных контрольными органами всех уровней 1 миллион 100 тысяч включено только 576 тысяч проверок. Таким образом, около половины предложенных плановых проверок исключено в связи с несоответствием требованиям законодательства. Сколько сил, времени тратится на такие проверки в этой аудитории нет смысла говорить.

При этом в деятельности самих контролирующих органов прокурорами в 2012 году выявлено свыше 66 тысяч нарушений закона, признано незаконными свыше 1,7 тысяч проверок. Прокурорами пресекается

использование полномочий государственных органов с целью вмешательства в предпринимательскую деятельность. Должностные лица и правоохранительные органы вместо защиты предпринимателей от противоправных посягательств зачастую сами нарушают их права при осуществлении расследования, оперативно-розыскной деятельности посредством незаконного изъятия документов и имущества, принуждения к переделу собственности, получения доступа к коммерческой и иной охраняемой законом тайне. В 2012 году прокурорами отменено 342 постановления о возбуждении уголовного дела в отношении субъектов предпринимательства, по 128 делам отказано в утверждении обвинительного заключения. За каждым таким случаем стоит судьба человека, которого незаконно лишили имущества, а иногда и свободы, люди, которые обязаны были его защищать.

По нашему мнению в целях обеспечения конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства необходимо дополнить Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" положениями о согласовании с прокурором проведения гласных подчеркиваю, только гласных оперативно-розыскных мероприятий – обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, изъятие документов, предметов и материалов.

Такой проект готов. Его поддерживают все предпринимательские сообщества, но против ведомства, которые обладают полномочиями по ведению ОРД.

Дополнительной защите прав предпринимателей способствовало бы наделение прокурора правом обращаться в арбитражный суд в т. ч. с заявлениями об истребовании имущества из чужого незаконного владения, вступать в процесс по делам о несостоятельности (банкротстве).

Проект закона о внесении изменений в ст. 52 АПК, между прочим был подготовлен как депутатами Госдумы, так и членами Совета Федерации.

Эти инициативы были поддержаны администрацией Президента, Правительством, МЮ.

Но против – руководство Высшего арбитражного суда.

Основной довод: участие прокурора на одной стороне нарушит равенство, даст преимущество одной из сторон.

Рекомендации Комитета Министров Совета Европы № (2012) 11 не находят нарушения принципа равноправия сторон, если в деле участвует прокурор, т.к. принятие окончательного решения остается за судом.

Одной из сфер, где наиболее высок риск причинения вреда правам человека и гражданина, является уголовное судопроизводство. Конституция Российской Федерации гарантирует презумпцию невиновности,

неприкосновенность личности, жилища, охрану личной жизни граждан, обеспечение обвиняемому права на защиту. Однако возможности прокуратуры по защите прав участников уголовного судопроизводства существенно ограничиваются изъятием у прокурора целого ряда полномочий.

Прокурор лишен права возбуждать уголовные дела по выявленным нарушениям закона с признаками уголовно - наказуемого деяния, проводить расследование, принимать решение об избрании и применении мер процессуального принуждения. Значительно сократился объем полномочий по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, большая часть из которых была передана руководителю следственного органа. Это несколько не способствовало улучшению защиты прав граждан, напротив, налицо ухудшение состояния законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Количество нарушений закона в этой сфере в 2012 году по сравнению с 2011 годом увеличилось на 21 процент и превысило 5 миллионов.

Учитывая международный и российский опыт, а также рекомендации Совета Европы, полагаем, что дальнейшее развитие правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве должно идти по пути оптимизации его полномочий. Соответствующий проект закона в Государственной Думе имеется. Ведь парадоксально, что вчерашний студент – сегодня следователь или дознаватель, даже не имеющий высшего образования может возбудить уголовное дело, а прокурор не может.

Отвечая за уголовное преследование, в т.ч. поддерживая обвинение в суде, прокурор не может изучить ход следствия, дать указания. Ждет, когда дело поступит с обвинительным заключением, когда даже при возврате дела на доследование невозможно исправить ошибки, т. к. упущено время.

Прокурор не может прекратить поступившее к нему дело, если придет к выводу, что нет доказательств вины обвиняемого, или если обвиняемый не субъект преступления, попал под амнистию, умер, наконец.

Он должен вернуть дело следователю, чтобы тот принял решение о прекращении.

Кто-нибудь может объяснить, почему реабилитированному на досудебной стадии извинения от имени государства должен приносить прокурор, а не начальник следственного органа?!

Мне, отдавшему следствию почти 20 лет, все это непонятно.

Уважаемые коллеги!

Принимаемые прокуратурой меры по защите прав и свобод человека и гражданина способствуют эффективной реализации положений Конституции Российской Федерации. Накопленный российской проку-

ратурой уникальный опыт правозащитной деятельности подтверждает прогрессивность и позитивную роль прокуратуры в решении задач обеспечения законности. Эту традицию следует поддерживать. Созданная в соответствии с Конституцией Российской Федерации прокуратура Российской Федерации не только противодействует противоправным проявлениям в самых разных сферах государственной, общественной и частной жизни, но и является надежным гарантом восстановления нарушенных прав и свобод.

И делает это быстро, эффективно и бесплатно.

И вместо заключения представляю Вам личный экземпляр Конституции, который был изготовлен Управлением информационных ресурсов Администрации Президента Российской Федерации по заданию Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сразу после всенародного референдума и вручен каждому члену Конституционного Собрания.

Этому экземпляру скоро тоже будет 20 лет.

Конечно, есть очень разные более красивые, маленькие, дорогие издания Конституции.

Но я лично работаю с этой Конституцией, я к ней привык.

Этот экземпляр мне дорог, как никакой другой.

Считал и считаю за честь служить основному закону своей страны, своей Конституции!

Спасибо за внимание!

Ответы на вопросы

Плигин В. Н. Дорогие друзья, уважаемый Сабир Гаджиметович, потрясающая совершенно лекция, по своей наполненности, очень интересна по драматизму и по тем идеологемам, которые здесь звучали. Пожалуйста вопросы.

Вопрос. Российский юридический клуб.

Хотелось бы поблагодарить за столь интересную лекцию и уточнить один момент. Ваше личное мнение, то, что прокуратура попала именно в главу, посвящённую судебной власти, позволяет нам отнести её именно к органам судебной власти или всё-таки при этом прокуратура относится, как и другие контрольные органы, к органам исполнительной власти? Хотелось бы Ваше уточнение.

О теме развития современного государственного строительства: сейчас у нас появились Союзное государство, Таможенный союз,

считаете ли Вы, что на этом, надгосударственном уровне должны быть органы, выполняющие сходные с прокуратурой функции, то есть должна ли быть прокуратура Союзного государства или, может быть, даже Таможенного союза?

Кехлеров С. Г. Я уже попытался комментировать: тот факт, что органы прокуратуры оказались во главе судебной власти, вовсе не означает, что прокуратура относится к ней. Она не относится ни к законодательной, ни к исполнительной власти – это независимый институт.

Счётная палата это какой орган? Центральный банк это какой орган?

Плигин В. Н. Парламентского контроля Счётная палата, точно совершенно.

Кехлеров С. Г. Центральная избирательная комиссия это какой орган? То есть в стране есть примеры, когда существуют другие ведомства, такие же структуры, которые не укладываются в классическую "триаду". В данном случае я попытался вам объяснить ситуацию. Мы вынуждены были согласиться на то, чтобы прокуратура была обозначена как государственный институт в Конституции. И мне, я вам честно скажу, тогда уже было не до того, в какой мы главе Конституции будем. К сложившейся ситуации мы относимся совершенно спокойно. Нам это не мешает. Это вовсе не значит, что мы относимся к судебной власти. Теоретических исследований по этому вопросу много. Но у меня чёткая позиция – прокуратура – это независимый конституционный орган, который осуществляет надзор за исполнением закона и соблюдением Конституции Российской Федерации.

Что касается создания Союзного государства, давайте мы сначала создадим союзное государство. А делать это надо очень осторожно, очень вдумчиво. И тогда мы вернёмся к вопросу о возможности существования и необходимости в рамках нового союза или нового государства единого органа прокуратуры.

Вопрос. Государственный университет управления.

Во-первых, я хотел бы благодарить Вас за яркую эмоциональную лекцию. Вы сегодня ещё раз доказали причину Вашего огромного авторитета, которым Вы пользуетесь в Генеральной прокуратуре и вообще среди нас, граждан, россиян. Сложилась практика на лекциях задавать общий вопрос. Вы родились в Дагестане. Как часто Вы бываете в Дагестане, скучаете ли Вы по родным местам?

Кехлеров С. Г. Я бываю в Дагестане каждый год – один раз во время отпуска. Со двора моего дома виден весь Кавказский хребет, покрытый вечными снегами. Надо вставать в пять часов утра, когда солнце начинает освещать вершины, чтобы увидеть всю красоту

и получить заряд на следующий год. Я вырос в интернате, в Каспийске, где учился 9 с лишним лет. А закончил школу рабочей молодёжи, так как наш интернат ликвидировали. Это для меня вторая Родина. Поэтому я обязательно заезжаю и в Каспийск.

Плигин В. Н. Спасибо, Сабир Гаджиметович. Пожалуйста.

Вопрос. Спасибо Вам ещё раз за интересную лекцию. У меня следующий вопрос. Как Вы уже отметили, прокуратура не входит ни в одну из традиционных ветвей власти, исполнительную, законодательную, судебную. Но тем не менее в конституционно-правовой доктрине ряд исследователей относит её к контрольной власти. Наряду с этим к контрольной власти также относится ряд других органов. Некоторые были названы, в частности, Счётная палата, финансовый контроль, органы различного пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического. И в чём именно, на Ваш взгляд, заключается специфика именно прокурорского надзора?

Кехлеров С. Г. У любого контролирующего органа, в том числе названных Вами, сфера деятельности узкая. Только органы прокуратуры имеют всеобъемлющие функции по надзору за исполнением законов и соблюдением Конституции Российской Федерации. Таких полномочий в стране ни у кого нет. В этом основное различие.

Некоторые утверждают, что это орган стопоров и противовесов, кто-то говорит – это конституционный независимый институт: кому как нравится. Но самое главное то, что у органов прокуратуры есть такие функции и такие полномочия, которые не даны никому из контролирующих органов. Вот в чём специфика органов прокуратуры.

Плигин В. Н. Сабир Гаджиметович затронул очень серьёзную тему, и спасибо большое, что вы на этом остановились. Вы знаете, это моя личная точка зрения – не официальная.

Всё дело в том, что мы имеем бесконечное дробление функций контрольных органов, огромное количество взрослого населения страны, несколько сотен тысяч людей занято, собственно, контрольными функциями. Мы сократили на полмиллиона контрольные проверки. Государственный бюджет тратит на это миллиарды рублей. Они достаточно часто проводятся параллельно друг другу, тратятся огромные средства (это, собственно, затраты, командировки). Кроме всего прочего, привлекаются и дополнительные участники. Поэтому нам необходимо, конечно же, с учётом мнения контрольных органов детально проанализировать, что нужно делать, выверить функции, и спасибо огромное прокуратуре за то, что вы действительно эту работу проводите.

Кехлеров С. Г. Следует подчеркнуть, что контрольные органы не могут сами себя контролировать, только органы прокуратуры имеют право и полномочия проверять соблюдение законности и в деятельности самих контролируемых органов.

Смирнов Д. Смирнов Дмитрий, второй курс МГЮА.

Я, в общем, сюда шёл с достаточно большим количеством вопросов, но после Вашей прекрасной лекции они отпали.

Кехлеров С. Г. Спасибо.

Смирнов Д. Я поражён: Вы ответили на все мои вопросы, которые беспокоили меня очень долгое время, но всё же у меня остался один вопрос, потому что я давно мечтаю работать в органах прокуратуры, то есть стать прокурором.

Что всё ж таки нужно человеку, чтобы стать хорошим прокурором?

Кехлеров С. Г. Для Вас? Хорошо учиться.

Смирнов Д. Я стараюсь.

Кехлеров С. Г. А вот сказать, что только учёба, и этого достаточно – это было бы неправдой. Надо ещё любить свою профессию и работать над собой, потому что учеба – это всё-таки теория, а когда приходишь на практику, не всегда знаешь, с какого конца начинать. Вы не знаете и не можете себе представить, как раньше уголовное дело подшивалось на деревянных станках, которые сегодня только в музеях можно увидеть. В то время мы печатали сами. И я умел печатать на уровне плохой машинистки, а сейчас за нас всё делают компьютеры, даже наши грамматические ошибки исправляют. Если вы учитесь по направлению органов прокуратуры, то вы уже обеспечены местом в системе прокуратуры. Отбор других претендентов жёсткий – ведь наша специальность тоже очень специфическая – здесь и моральное напряжение и физическое, у нас ненормированный рабочий день. Поверьте мне: я каждую субботу полдня на службе, не потому что это мне хочется, есть вещи, над которыми надо работать одному, когда тебе никто не мешает.

Но самое главное – уважение к людям.

Если у вас есть большое желание, ну что ж, подайте заявку, покажете себя на практике, и тогда вместе с вами попытаемся решить вашу проблему трудоустройства.

Смирнов Д. Теперь знаю на кого равняться.

Кехлеров С. Г. Всего доброго.

Плигин В. Н. Спасибо.



Лекция руководителя Аппарата Счётной палаты Российской Федерации С. М. Шахрая

16 апреля 2013 года

Спасибо Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и всем коллегам за приглашение, за возможность принять участие в уникальном проекте, посвященном 20-летию Конституции, 20-летию Федерального Собрания.

Для меня особенно символичным является тот факт, что инициатором цикла публичных лекций стала Государственная Дума.

Почему я хочу подчеркнуть это обстоятельство?

Исторически сложилось так, что первые 5–7 лет после принятия Конституции 1993 года главным критиком нового основного закона была именно Государственная Дума, что серьезно тормозило претворение многих конституционных положений в жизнь.

Судите сами: Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" был принят только в 1996 году, Федеральные конституционные законы "О Правительстве Российской Федерации" и "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" – в 1997 году, "О Государственном гербе Российской Федерации", "О Государственном гимне Российской Федерации", "О Государственном флаге Российской Федерации" – в 2000 году, "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" – в 2001 году. Я называю только конституционные законы, те, которые прямо указаны в тексте Конституции. Потребовалось почти 10 лет нашему парламенту, для того чтобы реализовать эти положения.

В таких условиях в середине 1990-х годов главным инструментом для продвижения идей и принципов Конституции стали Конституционный Суд Российской Федерации и Глава государства. Это были два института, которые сыграли, как сказали бы наши зарубежные коллеги, контрмэжоритарную роль.

"Контрмэжоритарный" институт – это институт, который может законно противостоять воле большинства. Институт, который способен поправить решение, принятое, к примеру, федеральным или

региональным парламентом, если оно нарушает права человека и гражданина, либо не соответствует Конституции и национальным интересам страны.

А сегодня сам федеральный парламент стал не только просвещённым законодателем, но также, я бы сказал, вдохновенным защитником российской Конституции, её коллективным пропагандистом и агитатором.

Тот факт, что эти публичные лекции о Конституции и парламентаризме стали для наших средств массовой информации в один ряд с главными новостями дня, это тоже позитивный знак и, возможно, если не гарантия, то хотя бы надежда на соответствующие перемены в общественном сознании. Потому что бесконечные разговоры о том, что ревизия основного закона - это единственное лекарство от всех наших бед, включая дураков и дороги, привели к одному негативно-му результату: общество не слишком ценит и ещё меньше уважает то, что у него есть - действующую Конституцию страны. Это один из серьёзных рисков не только для политической стабильности, но и для эффективного управления процессами общественного развития.

Почему я говорю о рисках управления общественным развитием? Потому что Конституция - это не просто юридический текст.

Конституция - это сложный, живой, постоянно работающий механизм, который предназначен для того, чтобы помочь нам решить две ключевые задачи, необходимые для развития.

Во-первых, Конституция обеспечивает гарантии стабильности основ конституционного строя и общественной системы в целом.

Во-вторых, Конституция создаёт необходимые условия и одновременно разумные ограничения для свободы общественного и политического творчества. Это в свою очередь помогает постоянно адаптировать практику государственного и общественного управления к новым вызовам современности.

Собственно, вот эти два качества, на которых я делаю акцент - стабильность и адаптивность, являются необходимыми свойствами любой живой системы, включая государство и общество. А способность эффективно отвечать на вызовы, не изменяя самим себе, своей истории и своей культурной матрице, лежит в основе успешного развития и успешной конкуренции всех социальных систем, в том числе в глобальном масштабе.

Свою лекцию я хотел бы посвятить трём простым вопросам.

Первый: почему нам стоит гордиться Конституцией?

Второй: что, на мой взгляд, должны знать о Конституции будущие лидеры нашей страны, чтобы видеть в основном законе эффективный

и современный инструмент управления, а не древний, хотя и священный артефакт из тех времён, когда мир не знал iPad и Facebook?

Наконец, третий: чего мы еще не знаем о нашей Конституции?

Последняя часть – это своего рода небольшой экскурс по неизведанной Конституции, по территории "Constitutia Incognita".

Итак, почему нам стоит гордиться своей Конституцией?

Наука конституционного права зародилась вместе с государством и феноменом Конституции. Но, на мой взгляд, подлинное понимание места и роли Конституции в жизни людей и государства сформировалось (многие удивятся, особенно специалисты и поспорят потом со мной) только в конце XX века, когда этот документ стали изучать не "в пробирке", как делают праведы и теоретики, а по результатам его "химической реакции" с окружающим миром.

Интерес к конституциям приобрёл особый размах именно на рубеже веков, когда Запад вдруг обнаружил, что технологии глобальной демократизации не оправдывают ожиданий, не слишком хорошо работают на практике. Сначала показала несостоятельность так называемая "Вашингтонская гипотеза". Её сторонники считали, будто либеральные экономические реформы обязательно приведут к установлению либерального демократического режима. Потом обнаружилось, что универсальный рецепт Запада для посткризисных стран – провести демократические выборы и принять новую Конституцию – совсем не гарантирует в итоге возникновения устойчивых демократий. Несмотря на формальное соблюдение всех процедур и алгоритмов, вместо стабильных государств в странах третьего мира постоянно появляются слабые режимы, погрязшие в конфликтах и коррупции.

Поэтому самым актуальным на сегодняшний день для зарубежных исследователей является вопрос, почему одни конституции способны жить долго и при этом менять окружающий мир, а другие умирают ещё во младенчестве. Появилось даже исследовательское направление под названием "анализ конституционного дизайна", а также масса прикладных работ, где авторы пытаются найти связь между внутренним устройством основного закона и его способностью к долгой и плодотворной жизни.

Итог пока получился довольно плачевный.

По результатам исследования более 300 конституций, принятых с 1789 года до настоящего времени, выяснилось, что большинство демократических конституций не доживает даже до своего столетия. Средний период их полураспада составляет 17 лет. Причём, если до Первой мировой войны средняя продолжительность жиз-

ни демократических конституций составляла 21 год, то после нее – только 12 лет .

Как известно, наша Конституция отмечает в текущем году 20-летний юбилей. Более того, она занимает второе место по "продолжительности жизни" среди всех российских Конституций. Первое принадлежит Конституции РСФСР 1937 года. Уже одно это обстоятельство может быть поводом для гордости: наша страна смогла создать документ, который оказался более эффективным, более устойчивым, обладающим большим запасом жизненных сил и творческих возможностей, чем десятки, если не сотни других конституций в мире.

Ещё один важный момент. Если раньше считалось, что Конституция является закреплением победы одного класса над другим или, в лучшем случае, результатом общественного договора, фиксирующим сложившийся баланс политических сил, то теперь эта точка зрения серьезно изменилась. Сегодня специалисты считают, что подавляющее большинство конституций, включая самую первую писаную конституцию в мире - Конституцию США, на самом деле являются не столько символом достигнутого консенсуса, сколько особым инструментом управления общественными изменениями. В таких координатах Конституция понимается как стратегический документ высшего уровня, в котором содержится, говоря современным языком, описание миссии и целей общественного развития, а также алгоритмов взаимодействия всех участников для того, чтобы цель была достигнута, а миссия реализована. Возможно, это слишком упрощенный подход к основному закону, но, по большому счёту, если Конституция не показывает людям, куда нужно стремиться и что следует для этого делать, она становится никому не интересной и, в конце концов, умирает.

Особый интерес представляет тот факт, что Российская Конституция родилась в условиях политического и экономического кризиса на фоне раскола политических элит. Конституция должна была решить непростую задачу - восстановить общественное согласие и стать одновременно основой и инструментом для строительства новой государственности, новых федеративных отношений, новой экономики, новой социальной реальности. Фактически Конституция должна была способствовать рождению нового социального порядка из хаоса эпохи перемен. И эту задачу наша Конституция выполнила.

Фактически действующая Конституция России являет собой тот идеальный случай, который пока безуспешно ищут наши коллеги на Западе. Наша Конституция имеет уникальный дизайн, благодаря которому она стала инструментом, способным не только примирить

конфликтующие силы, но и дать обществу импульс для нового развития. Именно такие конституции, способные переформатировать действительность в заданном направлении, несмотря на отсутствие в стране политического консенсуса и временную слабость институтов государства, в современном мире называют "самореализующимися". Иметь такую живую, саморазвивающуюся, самореализующуюся конституцию - исключительная удача для любого государства и общества.

Мы можем также гордиться тем, что Конституция 1993 года стала первым в истории нашей страны Конституционным актом, который вопреки многочисленным инициативам и, я бы сказал, давним традициям не был изменен с приходом на президентский пост в 2000 году нового лидера. Собственно, наше общество было приучено к тому, что новый лидер – это новая Конституция. У нас были "ленинская", "сталинская", "брежневская" Конституции. В архиве лежат проект конституции Хрущёва, и проект конституции Горбачёва (если не считать многочисленные проекты нового Союзного договора).

В 2000 году впервые в истории нашей страны новый лидер не переписал уже действующую Конституцию России "под себя".

Уже один этот факт позволяет сделать, как минимум, два вывода.

Во-первых, лидер страны умеет эффективно пользоваться самым главным инструментом общественного управления, который называется основным закон.

А, во-вторых, это означает, что этот инструмент получился в итоге действительно инструментальным.

На своей встрече с судьями Конституционного Суда в декабре прошлого года Президент страны сказал буквально следующее: "Основной закон [...] это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации". Эти слова – ключевые для понимания места и роли действующей Конституции в нашей современной жизни.

Как я уже говорил, второй сюжет моего выступления посвящен краткому изложению того, что стоит знать о Конституции тем, кто профессионально занят в сфере государственного управления, кто станет новыми лидерами нашей страны.

Каждый профессионал, претендующий на занятие командных постов на любом уровне государственного управления, должен не только знать этот инструмент, но и уметь им пользоваться на практике.

За недостатком времени я бы на правах одного из авторов действующей Конституции кратко изложил идеи, которые были положены в основу Конституции, чтобы этот инструмент был работающим.

Поскольку новая Конституция создавалась в условиях политического конфликта и даже эпизода гражданской войны в нашей столице, при разработке проекта пришлось идти от противного: поскольку Конституцию не получалось принять в результате общественного согласия и общественного договора, значит, надо было создать такой документ, который бы сам стимулировал восстановление общественного порядка и в хорошем смысле слова "принуждал" к общественному согласию.

Поэтому была выбрана такая модель – начать с закрепления в основном законе тех общественных ценностей, тех идей и принципов, которые были одинаково важны для всех граждан независимо от их политических взглядов. Это признание высшей ценностью человека, его прав и свобод. Это политическая стабильность и территориальная целостность страны. Это социальный характер государства. Выборность органов власти и местное самоуправление. Уважение к культуре и традициям всех национальностей, и так далее. Закрепив эти и другие принципиальные положения, Конституция сформировала необходимую идеологическую базу для общественного согласия.

Более того, в окончательном варианте все эти "заповеди", которые равным образом близки и коммунистам, и либералам, и консерваторам, были изложены в самой первой главе - "Основы конституционного строя" и максимально защищены юридически (внесение изменений в этот раздел возможно только путем референдума или созыва специального Конституционного Собрания).

Таким образом, возникло "поле согласия", "точки общественного согласия", которые помогли предотвратить развитие раскола в обществе и обеспечили жизнеспособность основного закона. Кстати, о ценности этого "ядра согласия" в современных условиях говорили здесь практически все выступающие. Ярко осветил эту тему Председатель Государственной Думы Сергей Евгеньевич Нарышкин в своей недавней статье "Конституция как идея".

Наряду с "Основами конституционного строя" достаточно очевидным является и второй раздел Конституции "Права и свободы человека и гражданина". Все эксперты и внутри страны, и за рубежом признают, что это один из сильнейших разделов действующей российской Конституции. Характерно, что наряду с естественными и политическими правами, наша Конституция закрепляет целый пакет социальных прав.

Раздел о правах и свободах человека и гражданина также надёжно защищён от пересмотра тем же усложненным порядком изменения, как и основы конституционного строя. Именно эта глава Конституции дает нам ориентиры для совершенствования деятельности органов государственной власти, для формирования повестки дня политических партий, для создания обратной связи между обществом и государством. Далее в основном законе содержатся разделы, посвящённые механизмам осуществления государственной власти. Необходимо отметить, что при создании Конституции 1993 года разработчиками были сделаны, как минимум, два исключения в традиционной схеме разделения властей.

Во-первых, Глава государства впервые был "выведен" из системы исполнительной власти и не погружён ни в какую другую традиционную ветвь власти.

Во-вторых, было предложено создание, а потом и создан целый ряд конституционных органов, формально не относящихся ни к одной из ветвей власти.

Как известно, в период с июня 1991 года и до принятия Конституции 1993 года российский Президент возглавлял систему исполнительной власти. Такая же модель сохранялась и в проектах, разрабатываемых Конституционной комиссией Съезда народных депутатов. А в "президентском" проекте, опубликованном в апреле 1993 года, конструкция была иная. Глава государства вообще представлял особую ветвь власти.

Чтобы найти баланс между этими крайностями, было решено, что Глава государства отныне не входит в исполнительную власть, но при этом не называет себя отдельной "президентской ветвью" власти.

Согласно действующему основному закону Глава государства занимает позицию верховного арбитра, стоит над всеми ветвями власти, обеспечивая "согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти". Это цитата из статьи 80 Конституции России.

В соответствии с таким подходом за Президентом Российской Федерации в Конституции был закреплён относительно небольшой объём полномочий. Сергей Сергеевич Алексеев, с которым нам посчастливилось писать базовый текст основного закона, в шутку называл эту конструкцию "русской моделью британской королевы". Однако подобный подход совсем не означал, что президентский пост становился декоративным. Напротив, в ситуации острого конфликта властей стране нужна была сильная, авторитетная фигура,

принципиально стоящая над схваткой и в силу этого способная быть арбитром. При этом президент должен обладать достаточными конституционными полномочиями, чтобы принудить конфликтующие стороны к компромиссу.

На основе этого подхода были сформулированы соответствующие нормы и, что очень важно, особые процедуры, суть которых можно выразить так: президент спокоен, когда в стране всё в порядке, и действует активно и даже жёстко, если возникают серьёзные проблемы и конфликты.

Для этого за президентом был закреплён целый арсенал разнообразных инструментов и возможностей – от права инициировать процедуры согласительные, до прямого федерального вмешательства и применения силы.

То, что "модель британской королевы" не удалось реализовать на практике, было связано с особенностями характера первого президента России, а также с тем, что на всём протяжении 1990-х годов в стране не было "спокойного времени", не было момента, когда президент мог отдыхать, читать книги и заниматься совершенствованием юридического образования.

Более того, необходимость продвижения реформ в условиях противодействия оппозиционного парламента, о чём я говорил, и "нейтралитета" в кавычках правительства вынуждали главу государства в целом ряде ключевых вопросов, включая непопулярные социально-экономические решения, брать ответственность на себя и принимать соответствующие указы. Причём хочу отметить, что в проекте, который мы первоначально готовили с Сергеем Сергеевичем Алексеевым, у главы государства не было права издавать указы нормативно-правового характера. Такое полномочие появилось в тексте основного закона по итогам Конституционного совещания и, не в последнюю очередь, по итогам того политического кризиса, который все больше приобретал черты конфликта уровня гражданского противостояния.

Помимо президента, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, в действующей Конституции имеется большой набор конституционных органов с особой компетенцией, которые стоят вне системы разделения властей.

Это прокуратура Российской Федерации, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата Российской Федерации и Центральная избирательная комиссия. Именно эти структуры не отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, но у каждого из этих институтов имеется собственная конституционная миссия, своя конституционная задача.

Важно отметить, что при формировании этих специальных конституционных органов на практике используется так называемый принцип "двух ключей". Речь идет о том, что, например, в назначении Генерального прокурора, и его заместителей, судей Конституционного и Верховного Судов, Председателя и аудиторов Счётной палаты участвуют в обязательном порядке и всенародно избранный Президент, и всенародно избранный парламент. Такой механизм назначения обеспечивает высокий статус соответствующих органов (что имеет большое значение для нашего общественно-политического сознания с его немного византийскими традициями), и обеспечивает необходимую для их нормального функционирования независимость. Последнее обстоятельство связано с тем, что ни один из назначавших эти структуры органов государственной власти не может единолично решить их судьбу в дальнейшем. Этот принцип "двух ключей", а также многие другие алгоритмы, заложенные в Конституции, представляют собой набор процедурных правил, которые никак не окрашены политически. Эти правила нужно знать и уметь ими пользоваться. Неважно, кто сегодня стал президентом, председателем правительства или главой региона – фамилии могут меняться, но процедуры поиска согласия, установленные Основным законом, остаются типовыми.

Например, если "поссорились" правительство и парламент, то оба этих органа могут или попробовать найти консенсус самостоятельно, или обратиться в Конституционный Суд, или призвать президента в качестве арбитра. А что в этом случае может сделать президент? Он может также обратиться в Конституционный Суд, может создать согласительную комиссию, может сформировать новое правительство или назначить досрочные выборы парламента.

Характерная история, пока не описанная в учебниках, произошла в 1995 году, когда правительство решило воспользоваться частью 4 статьи 117 Конституции, чтобы разрешить затяжной кризис с парламентом.

Кабинет министров тогда возглавлял Виктор Степанович Черномырдин, а мне довелось занимать пост вице-премьера. Ситуация была архисложная. Бюджет на 1995 год приняли только в конце первого квартала. Экономика в кризисе. Конфликт в Чечне в самом разгаре. При этом парламент в преддверии выборов постоянно шантажировал Кабинет министров возможностью вынесения вотума недоверия.

Чтобы не было таких подвешенных ситуаций, в Конституцию как раз и была вписана норма о том, что правительство может само по-

ставить вопрос о доверии себе. Я предложил Виктору Степановичу воспользоваться этим инструментом и самому поставить вопрос о доверии правительству.

Мягко говоря, он был более, чем удивлен такому предложению. Но в результате он его принял, поскольку сразу понял, что в этом случае парламентско-правительственный кризис уже не будет тянуться бесконечно, а тем или иным образом разрешится в течение недели (как говорится, лучше ужасный конец, чем ужас без конца). Дело в том, что семь дней – это тот срок, за который согласно Конституции президент должен принять решение, распускать ему парламент или менять правительство. Но на самом деле, речь шла о том, что не президент, а сама Государственная Дума должна была достаточно быстро определиться, идти ли ей на новые выборы, или все-таки снять свой вопрос о недоверии Правительству.

Как ни странно, хватило пяти из этих семи дней, чтобы парламент и правительство помирились и конструктивно работали до следующих выборов.

Еще больше возможностей заложено в Конституции для урегулирования ситуации конфликта центра и регионов. Если возникает такая проблема, то конфликтующие стороны могут опять-таки обратиться в Конституционный Суд. Либо президент может создать согласительную комиссию, либо, в исключительных случаях, отменить неконституционные акты, снять с должности главу региона и даже ввести войска. Эти исключительные меры входят в так называемый "институт федерального вмешательства", который существует во всех федеративных государствах.

Приведу только один пример середины 1990-х годов, который всем известен. Речь идет о конфликте на Северном Кавказе. Президент страны применил силу, причем не просто силу, а федеральную армию, для разрешения конфликта внутри страны. Правда, в Конституции, как всем известно, напрямую норма про введение федеральных войск не записана. Поэтому дело быстро дошло до Конституционного Суда. В 1995 году Конституционный Суд рассмотрел ситуацию, сложившуюся на Северном Кавказе, и де-юре легализовал так называемую "концепцию скрытых полномочий" президента, разъяснив важность прямого действия норм Конституции и указав, что глава государства не только вправе, но и обязан применить все силы и средства, чтобы сохранить территориальное единство страны.

С тех пор концепция скрытых полномочий главы государства стала составной частью нашей Конституции.

Конституция содержит целый набор моделей, которые можно считать образцами, целевыми показателями для сверки того, что у нас происходит на практике. Как уже говорилось, это модель устройства государственной власти. Это конституционная модель федерализма. Модель экономики. Модель отношений в треугольнике "личность – общество – государство". Модель государственного аудита. И многое-многое другое.

Конституция содержит также специальные механизмы, которые позволяют учитывать развитие общественно-политической практики, не вмешиваясь в стабильность конституционных принципов. Это - нормы, в которых указано, что конкретные детали устройства и функционирования государственного механизма регулируются специальными законами. Жизнь не стоит на месте, постоянно совершенствуются общественно-политические и социально-экономические отношения, и каждый раз править основной закон в соответствии с текущей конъюнктурой – не просто не разумно, но и опасно. В результате у нас есть целый спектр предусмотренных Конституцией законов – "О Правительстве Российской Федерации", "О чрезвычайном положении", "О Конституционном Суде", "О судебной системе" и другие, которые можно совершенствовать в соответствии с вызовами дня, но при этом не трогать Конституцию.

А самым мощным механизмом сохранения правовой и политической стабильности был и остается Конституционный Суд. Фактически этот орган получил исключительные полномочия – может отменять указы президента, федеральные и региональные законы, давать толкование Конституции, то есть создавать обязательные для всех ветвей власти правила ее применения.

И, как уже не раз говорилось с этой трибуны, одной из ключевых особенностей нашей Конституции является тот факт, что она стала своего рода планом и одновременно – инструментом строительства новой России.

Сама формула "Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство" по-прежнему остается в значительной степени нормой-целью, а не констатацией свершившегося факта. И дело здесь не в том, что мы чего-то не достигли или не соответствуем каким-то стандартам. Просто нужно помнить, что демократия, федерализм и правовое государство находятся в постоянном развитии, как в плане идеологического обеспечения, так и с точки зрения новых политических практик.

Ни один основной закон не рождается в стерильных условиях, вне исторического контекста. Наша российская Конституция явля-

ется результатом всего предшествующего развития, и потому она содержит в себе творчески переработанное наследие отечественного и зарубежного конституционализма и одновременно отражает те российские реалии, которые сложились к моменту принятия нового основного закона.

Может быть, я выскажу сейчас крамольную мысль, но мне кажется, что наши поиски национальной идеи оказались до настоящего времени не слишком успешными, скорее всего, потому, что на самом деле нам не нужно ничего искать.

У нас уже есть свои национальные идеи – и все они изложены в Конституции.

Как отмечалось в одном из президентских посланий Федеральному Собранию, именно Конституция утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа – не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия, формирует социальные институты и образ жизни миллионов людей. Я особенно бы хотел подчеркнуть эти слова – "образ жизни миллионов людей". Это значит – образ будущего, образ новой России.

Фактически новая Конституция стала согласованным и, что крайне важно, юридически оформленным общенациональным проектом строительства новой России. Для того чтобы реализовать этот проект, нужна общественная свобода, а также сильные государственные институты и эффективная правовая система. Как наглядно подтвердил опыт последних десятилетий XX века, реальная свобода возможна только при наличии эффективно работающего государства и стабильной Конституции. Сегодня практически во всех успешно развивающихся странах адаптивность правовой системы и креативность политической практики сочетаются с неизменностью действующего основного закона.

И, наконец, последняя часть моего выступления.

Как я и обещал, несколько слов о "неизвестной Конституции". Конечно, определение "неизвестная" я беру в кавычки, поскольку в данном случае хочу обратить ваше внимание на те механизмы и возможности Конституции, которые еще не были использованы на практике или пока не стали предметом внимания исследователей-юристов.

Нужно понимать, что впервые в истории конституционного развития России Конституция страны не ограничивается только базовым текстом (как бы его не оценивали специалисты). Основной закон создан таким образом, что сегодня Конституция состоит, как минимум, из семи ключевых элементов.

Во-первых, это сам текст основного закона.

Во-вторых, это федеральные конституционные законы и федеральные законы, принятие которых прямо предусмотрено нормами Конституции.

В-третьих, это решения Конституционного Суда, особенно связанные с толкованием основного закона.

В-четвертых, это внутрифедеративные договоры в смысле части 3 статьи 11 Конституции, согласно которой разграничение предметов ведения и полномочий может осуществляться федеративным и иными договорами. С правовой точки зрения, таким условиям отвечает договор с Татарстаном. Он прошёл все необходимые процедуры, утвержденные федеральным законодательством для такого рода документов.

В-пятых, я считаю, что частью Конституции является судебная практика прямого применения норм Конституции, когда суды общей юрисдикции ссылаются непосредственно на Конституцию, вынося своё решение.

В-шестых, составной частью Конституции являются международные договоры Российской Федерации. Например, Договор о Союзном государстве с Белоруссией, принятый на основании статьи 79 действующей Конституции.

И, наконец, в-седьмых, составной частью Конституции являются некоторые указы президента. Это указы, которыми оформляется внесение изменений в названия субъектов Российской Федерации.

Как известно, в свое время Конституционный Суд вынес решение, что новые названия субъектов Российской Федерации вносятся в Конституцию Российской Федерации на основании указов президента. Уточнение названия субъекта не затрагивает основ конституционного строя и потому здесь не требуется задействовать механизм внесения поправок в Конституцию путем принятия соответствующего закона. Исходя из вышеизложенного, на вопрос, менять или не менять Конституцию, ответ должен быть следующим: прежде чем менять базовый текст, нужно провести инвентаризацию других форм реализации Конституции, а именно: федеральных конституционных законов, решений Конституционного Суда, судебной практики и так далее. Уверен, в 99,9 процентов случаев окажется, что принимать поправку не надо. Достаточно принять федеральный конституционный закон или обратиться к Конституционному Суду за официальным толкованием этой или другой нормы Конституции.

Другие грани "неизвестной" Конституции я продемонстрирую, как говорится, "пунктирно".

Возьмем, к примеру, главу "Права и свободы человека и гражданина". В основу этого раздела положена доктрина естественного происхождения прав и свобод человека не дарования государством, а в силу рождения: право на жизнь, на свободу, на собственность и так далее. Из этого следует, что в отличие от прежних времен, государство не может лишить прав своих граждан, в том числе не может лишить гражданства. Как вы помните, раньше такая практика была сплошь и рядом.

Несколько замечаний к главе "Федеративное устройство". Возможны ситуации, когда законы субъектов Российской Федерации по своей юридической силе могут быть выше, чем законы федеральные. Надеюсь, это не прозвучит кощунственно в стенах Государственной Думы.

В действующей Конституции есть статья 73, согласно которой вне предметов ведения и полномочий субъект Российской Федерации обладает всей полнотой государственной власти. Я не буду комментировать эту формулу с точки зрения дискуссии о возможности ограниченного суверенитета. Скажу лишь, что в статье 76 эта линия продолжена следующим образом: если по вопросам своего исключительного ведения (а они формулируются очень широко, поскольку закрытый перечень дан только для предметов исключительного ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения) принимается закон субъекта Российской Федерации, то он обладает высшей юридической силой по отношению к федеральному закону. Хотя, в принципе, в этой сфере федеральный закон вообще не должен появляться. Таким образом, для наших судов – Конституционного, Арбитражного, Верховного – это прямой ориентир, каким законом руководствоваться при рассмотрении конкретного дела.

Еще один сюжет – это известная дискуссия об асимметричности нашей Федерации, о неравенстве ее субъектов Российской Федерации.

Чтобы разобраться в вопросе, важно обратить внимание на детали, заложенные в Конституции.

Во-первых, речь нигде не идет о равенстве субъектов Российской Федерации. Конституция говорит лишь о том, что они равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Конституционный Суд еще в 1996 году показал неправомочность смешения понятий равноправия субъектов и их фактического равенства и предписал федеральным органам государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики "исходить из того, что правовое равенство

субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства..."

Это также дает понимание, как строить отношения сложносоставным субъектам, когда один субъект находится "внутри" другого. Таким субъектам, возникшим исторически, Конституция предлагает урегулировать отношения договором (статья 66). А если участники сложносоставного субъекта Российской Федерации окажутся не в состоянии договориться (Тюменская область сталкивалась с такой проблемой), то на этот случай предусмотрено принятие специально федерального закона.

Таким образом, оказывается, что никакого нарушения равноправия регионов в сложносоставном субъекте Российской Федерации и с формально-правовой точки зрения нелогичной ситуации здесь нет. Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации принял совершенно гениальное постановление с толкованием части 4 статьи 66 Конституции, согласно которой не существует противоречия между принципом равноправия всех субъектов Российской Федерации и фактическим вхождением одних субъектов федерации в состав других

Это решение стало одним из правовых основ для дальнейшего совершенствования территориальной структуры государства и так называемого процесса "укрупнения" субъектов Российской Федерации.

И вот здесь возникает вопрос, который я задаю всем своим студентам: если Конституция заложила возможность объединения субъектов, то какое минимально возможное количество субъектов может остаться в итоге?

Чаще всего студенты отвечают, что в итоге "укрупнения" может остаться всего лишь один субъект. Но это неправильный ответ. Потому что согласно "Основам конституционного строя" минимально возможное число субъектов Российской Федерации – два, иначе мы утратим федеративный характер государства. Кстати, редко, но действительно бывают федерации, состоящие из двух субъектов: такой была в свое время Чехословакия.

Надеюсь, что в нашей действительности такого суперукрупнения не произойдет, хотя, по логике, по смыслу событий, вполне можно дойти до семи субъектов Федерации. Кстати, почему-то именно цифра 7 – фигурирует в трудах Збигнева Бжезинского и других полити-

ков и ученых, которые не очень любят нашу страну. Лично я уверен, что нам не стоит создавать очень крупные субъекты федерации, которые именно в силу этого станут экономически, политически самодостаточными. Может быть, кому-то кажется, что у нас слишком много субъектов федерации, но именно это обстоятельство позволяет не только учитывать особенности регионов, но и реализовать главный принцип федерализма "единство – во множестве", а самое главное – хранить территориальную целостность нашего государства.

Еще один интересный сюжет – избирательное право. Если вы внимательно читаете текст Конституции, то обнаружите, что там практически нет классических принципов избирательного права. По крайней мере, формулировка "всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании" применяется не ко всем уровням публичной власти.

И дело тут не в том, что Шахрай с Алексеевым "забыли" об этих принципах. Мы исходили из другого: на уровне местного самоуправления, на уровне муниципального управления можно и нужно уходить иногда от этих принципов с тем, чтобы полнее учесть местные особенности.

Формально у нас существуют широкие возможности модификации порядка формирования выборных органов (особенно на уровне регионов и местного самоуправления) путем введения различных дополнительных цензов пассивного и активного избирательного права, не противоречащих Конституции Российской Федерации.

Например, на уровне местного самоуправления, особенно на территориях со смешанным национальным составом, можно использовать принципы пропорционального представительства граждан. Таким образом могут быть созданы условия, когда инструментом решения проблем национальной политики будет на федеральное министерство, а институт национально-культурной автономии, реализуемый на уровне местного самоуправления.

В принципе, возможны ситуации, когда эффективным для реализации целей и задач, стоящих перед конкретными местными органами, будет использование принципа представительства от профессиональных сообществ.

Еще один актуальный вариант – принять решение о том, что на уровне местного самоуправления голосуют только добросовестные налогоплательщики. Такой подход соответствует самой сути местного самоуправления, поскольку граждане, выбирая соответствующие органы, не только осуществляют власть "под свою ответственность", но и за свои деньги.

В главе четвертой действующей Конституции, которая называется "Президент Российской Федерации" упоминаются два органа, по поводу которых специалисты не раз ломали копьё.

Речь идет об Администрации Президента Российской Федерации и Совете Безопасности Российской Федерации, Что это такое? Оба органа упомянуты в Конституции, но каков их статус?

Что касается статуса президентской администрации, то Государственная Дума даже направляла запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, в котором пыталась оспорить статус администрации президента как государственного органа. Депутаты почему-то считали, что все государственные органы обязательно являются органами власти с соответствующими властными функциями. Исходя из этого, ставилось под сомнение право администрации осуществлять в целях обеспечения деятельности президента контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений главы государства и готовить ему соответствующие доклады. Также депутаты считали неприемлемым, что аппарат Совета Безопасности входит в состав администрации президента.

В процессе слушаний этого дела, в котором я представлял президентскую сторону, было множество перипетий, в результате Государственная Дума обратилась в Суд с просьбой прекратить производство. В апреле 1997 года Конституционный Суд принял соответствующее определение, в котором попутно отметил неправомерность постановки знака равенства между понятиями "орган государственной власти" и "государственный орган". Как говорится, это две большие разницы.

Не меньше интересных сюжетов для исследователей может дать другой государственный орган – Совет Безопасности.

Кстати, этот опыт очень интересует зарубежных специалистов, в частности, китайских, поскольку в Китайской Народной Республике грядет политическая и, наверное, юридическая реформа.

В феврале этого года я читал лекции по конституционному праву в КНР, и мне там задали вопрос, стоит ли для укрепления политической системы создать в Китае такие органы, как Совет Безопасности и Конституционный Суд?

Я сказал, что мой ответ разочарует китайских товарищей, потому что мы Совет Безопасности изобрели совсем не для укрепления власти КПСС, а потому, что наша Коммунистическая партия рухнула, а вместе с ней исчезло и Политбюро ЦК КПСС как орган, где принимались важнейшие решения и координировалась работа всех институтов и сил государственной власти.

Совет Безопасности был вписан в новую российскую Конституцию как орган, где президент, председатели обеих палат Федерального Собрания, председатель правительства, министр иностранных дел, руководители силовых министерств и правоохранительных органов, постоянно, как говорится, в режиме "ручного управления", координируют свои оперативные действия и решения.

В китайских условиях, где речи нет о реформе системы с доминированием одной, руководящей партии, создание Совета Безопасности при наличии Политбюро Центрального Комитета КПК будет означать фактическое закрепление на уровне основного закона двоецентризма и двоевластия в стране.

В некотором смысле похожая ситуация и с Конституционным Судом. Либо сохранение правящей роли Компартии Китая, либо Конституционный Суд, чьи решения окончательны и обжалованию не подлежат. Потому что наличие института конституционного правосудия означает, что действия и решения КПК могут быть оспорены в Суде. Чтобы не дискредитировать статус такого института, как Конституционный Суд, Китай мог бы использовать другой наш опыт – опыт Комитета конституционного надзора. Этот орган принимает решения по сложнейшим проблемам правовой и политической системы страны, но они носят, как правило, рекомендательный характер.

Глава пятая Конституции - "Федеральное Собрание".

Казалось бы, здесь уже все исследовано, и сказать нечего. Но я все-таки скажу, по крайней мере, о двух сюжетах.

Во-первых, важно помнить о том, что Совет Федерации – это единственный орган в государстве, который не может быть распущен и должен действовать постоянно.

Образно говоря, Совет Федерации задуман и на самом деле является у нас в стране "запасным главой государства", или, если точнее, "коллегиальным кризисным главой государства". Важность наличия такого института подтвердили события 1998 года. Именно поэтому Председатель Совета Федерации является третьим лицом в государстве, поскольку он замещает президента и премьер-министра, если они не смогут исполнять свои полномочия.

Из этого также следует обстоятельство, что у нас нет и не может быть ситуации, когда в стране, в нашей политической системе нет парламента. Могут быть выборы - очередные или внеочередные в Государственную Думу, но верхняя палата парламента – Совет Федерации работает постоянно.

Кстати, конституционная формулировка о том, что Совет Федерации формируется (а не избирается), дает законодателю свободу

в выборе тех или иных способов создания этого органа с тем, чтобы Совет Федерации всегда был адекватен вызовам и реалиям современности.

Как известно, в последней редакции закона о порядке формирования Совета Федерации было учтено то обстоятельство, что мы возвращаемся к выборности губернаторов. В частности, установлено, что при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат на данную должность представляет в избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых после его избрания будет наделена полномочиями члена Совета Федерации.

Я считаю, что можно было использовать еще более простую модель. Вместе с губернатором должен избираться его заместитель по работе в Совете Федерации, то есть будущий член верхней палаты федерального парламента. В Законодательном Собрании должен избираться заместитель, желательнo первый, по работе в Совете Федерации. И тогда не нужно привлекать филологов к толкованию термина, что такое "формирование Совета Федерации". Он формируется, но из избранных населением лиц, и не возникает угроза двоевластия в регионе.

Второй сюжет, о котором я бы хотел сказать, это необходимость принятия федерального конституционного закона о Федеральном Собрании.

Как ни парадоксально, у нас есть конституционные законы обо всех ветвях власти и их высших органах, но только не о Федеральном Собрании. Даже из логики разделения властей следует, что, если у нас есть конституционный закон о Правительстве, есть конституционный закон о всех ветвях судебной власти, то обязательно нужен и конституционный закон о Федеральном Собрании.

Закон мог бы более четко отразить представительный характер парламента, его федеративную природу, принцип многопартийности; закрепить процедуры взаимоотношений Федерального Собрания с другими ветвями государственной власти, а также с законодательными органами субъектов Российской Федерации и институтами гражданского общества, включая "интернет-демократию"; обеспечить гарантии открытости и профессионализма деятельности депутатов и членов Совета Федерации. Очевидно, что этот закон должен носить главным образом, процедурный характер.

Глава седьмая – "Судебная власть".

Здесь у нас постоянно дискутируется вопрос: можно ли и нужно ли объединять Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд? Такой вариант рассматривался, когда мы писали

Конституцию, особенно на Конституционном совещании. Речь шла о высшем судебном присутствии, аналогичном модели Верховного Суда США, где именно Верховный Суд выносит решение о толковании и применении норм Конституции.

Однако остановились на идее отдельного института конституционного судопроизводства, поскольку, как я уже говорил, именно такая модель обеспечила жизнеспособность основного закона и адекватное претворение его в жизнь в условиях политического конфликта 1990-х годов.

В нынешних условиях, если действительно есть такая необходимость, можно принять ещё один конституционный закон о случаях, когда составы или руководители этих трёх конституционных органов могут совместно рассматривать какие-то исключительно важные вопросы: состояние судебной власти в стране, проблемы судебной власти в стране, законодательные инициативы от имени всего судебного сообщества и так далее.

И в заключение - две последних ремарки.

Первое. Конституция исходит из примата прав личности и ограничивает экспансию государства в дела общества. Но возможен ли на практике контроль общества за государственной властью с точки зрения Конституции?

На мой взгляд, возможен.

В основном законе заложена модель государственного аудита, согласно которой конституционные обязанности граждан платить налоги корреспондируют с конституционными правами граждан на информацию и на участие в управлении делами государства. Инструментом государственного аудита, действующим от имени и в интересах граждан, является Счетная палата, формируемая представительным органом народа - Федеральным Собранием и всенародно избранным президентом. А дальше всё строится само собой.

Кстати, у меня здесь вопрос к Владимиру Николаевичу Плигину, как председателю профильного комитета Госдумы, который может сразу высказать позицию и либо поддержать, либо остановить одну инициативу, чтобы мы зря время не тратили. Мы попробовали реализовать на практике механизм общественного контроля в сфере ЖКХ. С чем мы столкнулись? Там, где речь идёт о бюджетных деньгах, отбоя в контролирующих органах нет - и жилищные государственные инспекции работают, и Счётная палата. А там, где речь идет о наших с вами деньгах, как граждан, как жителей, то есть на уровне, где нет бюджетных денег, прокуратура говорит - "не смей", ни один контролирующий орган эти деньги контролировать не вправе.

На мой взгляд, это абсолютно неправильно. В связи с этим: может быть, есть смысл вернуться к идее небольшого федерального закона об общих принципах общественно-государственного контроля в ЖКХ? Там можно закрепить какие-то общие идеи в целях обеспечения конституционных прав граждан, а на уровне субъектов Российской Федерации уже детализировать порядок и принципы функционирования этого института?

Вторая ремарка касается ответа на вопрос: возможен ли в принципе новый Союз?

Открываем статью 79 действующей Конституции и видим, что "Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации".

Этот механизм уже был использован в процессе укрепления интеграционных связей Российской Федерации и Республики Беларусь, когда в итоге в 1999 году было создано Союзного государства России и Белоруссии. Этот опыт может быть использован в процессе дальнейшей реинтеграции государств на постсоветском пространстве.

И последнее.

Тот факт, что Конституция не содержит готовых решений на все случаи жизни, имеет большое философское и воспитательное значение. Это заставляет всех нас постоянно размышлять над тем, что значит, в каждом конкретном случае – действовать по Конституции. Когда человек не знает, что ему предпринять, как правильно поступить в сложной ситуации, ему обычно советуют: действуй, поступай по совести. Когда в подобном затруднении оказывается государство, оно должно поступать по Конституции.

Конституция - это и есть совесть нашего государства, в этом его смысл и предназначение.

Спасибо за внимание.

Ответы на вопросы

Плигин В. Н. Уважаемый Сергей Михайлович, позвольте выразить восхищение Вашей лекцией. Вы затронули целый ряд крайне интересных вещей.

Единственное положение о создании ещё одной формы контроля – общественно-государственной – меня пугает, наверное, риск увеличения контрольного аппарата. У нас в настоящее время в промышленности занято, кажется, всего 13,9 миллиона человек из 142 миллионов населения. Значит, и в контрольных органах занято очень много людей, помимо правоохранительных.

Пожалуйста, вопросы.

Вопрос. У меня вопрос к Вам, как к руководителю Аппарата Счётной палаты.

Известно, что Счётная палата Российской Федерации осуществляет контрольные полномочия за расходованием бюджетных ассигнований. Они распространяются на органы государственной власти, внебюджетные фонды и органы местного самоуправления, если они используют, перечисляют, расходуют бюджетные средства, либо управляют федеральной собственностью, пользуются налоговыми и иными льготами. В свою очередь Счётная палата сама является получателем средств федерального бюджета.

В связи с этим кто осуществляет контроль за расходованием Счётной палатой средств из федерального бюджета?

Плигин В. Н. Спасибо за очень серьёзный вопрос.

Шахрай С. М. Он очень хорошо перекликается с тезисом Владимира Николаевича об избытке контролёров в стране. Я отвечу сразу на оба вопроса.

Действительно, плодить новые государственные контрольные органы смысла нет хотя бы потому, что у нас только в Росфиннадзоре работает 6600 человек при наличии эффективной системы Казначейства. Мы как-то подсчитали, что в стране существует примерно 27 контрольных и надзорных органов. Когда я говорил об общественно-государственном контроле, то имел в виду комбинацию из уже существующих структур с участием общественности.

А вопрос о том, кто проверяет Счётную палату, решён несколько лет назад, когда был принят соответствующий федеральный закон. Проверка расходования средств самой Счётной палаты на зарплату, на научные исследования и так далее осуществляется по решению либо одной из палат Федерального Собрания (это может быть постановление Государственной Думы, или Совета Федерации – проверить, как тратит деньги сама Счётная палата), а также по решению Главы государства.

Хочу привести данные за первые 10 лет существования Счётной палаты. За тот период на наше содержание ушло 2,8 милли-

арда рублей – огромные деньги. Но в это же время мы вернули в бюджет 66 миллиардов рублей. Коэффициент отдачи явно выше, чем у паровоза.

Кстати, проверка расходов Счётной палаты уже была три года назад. На самом деле, это очень полезный опыт – не только проверять других, но и отчитываться, как сам тратишь деньги. И мы отчитались.

Плигин В. Н. Сергей Михайлович, единственное, что я хотел бы добавить: и Счётная палата, и Контрольное управление Президента Российской Федерации приводили цифру нецелевого расходования денежных средств: только в течение одного года около триллиона рублей. Поэтому у Счётной палаты очень большие возможности между 66 миллиардами и триллионом. Есть, над чем поработать.

Шахрай С. М. Вы абсолютно правы. Но хотел бы отметить, что "триллион" относится к средствам, связанным с контрактной системой. Не все из них носили характер нецелевых расходов, потому что, к сожалению, существуют более хитрые механизмы увода бюджетных средств.

Вопрос. Меня зовут Лиана. Я являюсь студенткой второго курса юридического факультета Российского университета дружбы народов.

Два года назад, до поступления в этот вуз я даже и не задумывалась об этом вопросе, потому что считала, что знаю ответ. Но и всё-таки сейчас, изучив определённую литературу, я понимаю, что точного ответа у меня нет. Я хотела бы узнать у непосредственного участника создания Конституции насчёт того, что всё-таки в Российской Федерации является высшим источником права – Конституция Российской Федерации или международные договоры? Потому как в пользу как одной, так и другой позиции есть определённые доводы.

Шахрай С. М. Отличный вопрос.

Для меня ответ однозначный: Конституция Российской Федерации по юридическому значению выше любого международного правового договора, ратифицированного нашим парламентом и подписанного Президентом. По моему мнению, иерархия актов в нашей правовой системе выглядит следующим образом: Конституция; международные договоры, ратифицированные парламентом; федеральные конституционные и федеральные законы, то есть акты высшей юридической силы, принятые парламентом по специальной процедуре; затем указы Президента и поста-

новления Правительства Российской Федерации. Есть случаи, когда закон субъекта Российской Федерации, как я вам уже говорил, может быть выше по юридической силе закона уважаемого Федерального Собрания.

В данном случае, мне кажется, одной из причин дискуссии о верховенстве норм международных договоров и Конституции является ситуация, связанная с Европейским Судом по правам человека и его решениями.

Поставить точку в дискуссии, чтобы больше не возникало таких вопросов, можно двумя путями.

Один вариант – это грамотно сформулировать запрос в наш Конституционный Суд и побудить его дать толкование статьи 15 Конституции Российской Федерации. Я вас уверяю, в этом толковании будет указано, что Конституция у суверенного государства выше международных договоров, им ратифицированных. Иначе в государствах не было бы права выходить из создаваемых межгосударственных союзов, денонсировать международные договоры и так далее.

Если же Конституционный Суд не получит такого запроса (а без запроса он не может высказывать свою позицию), есть механизм федерального конституционного закона на эту тему.

Речь идёт о так называемом законе о законах, Владимир Николаевич Плигин этот сюжет хорошо знает, поскольку такой проект давно обсуждается и он находится в довольно неплохой юридической готовности, хотя ещё масса вопросов остаётся нерешённой.

Главное, что в законе о законах должно быть установлено – это иерархия источников права.

Плигин В. Н. Серей Михайлович, спасибо за оценку соотношения положения пункта 4 статьи 15 о международных договорах и за комментарий специально для студентов, чтобы они не пугались, что им придётся ещё один закон учить. Мне представляется, что в этом политическом цикле мы не сможем принять федеральный закон о законах.

Вопрос. МГУ, третий курс. Я бы хотела спросить о преобладании федеральной собственности над частной. Почему у нас можно изымать частную собственность под дороги или под строительство олимпийских объектов? И почему это всё делается по назначенной цене?

Шахрай С. М. Спасибо за вопрос. В нём, собственно, несколько частей. Когда я говорил о том, что многие права и свободы дарованы нам, даны от рождения, я, естественно, не упускал из виду и того, что есть также конституционные права и обязанности, ко-

торые связаны с гражданством, то есть принадлежностью к этому государству. Кроме того, существует механизм ограничения прав и свобод человека. Он изложен в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Наши права и свободы могут быть ограничены федеральным законом, и, как правило, эти ограничения должны носить временный характер. Это имеет непосредственное отношение к заданным вами вопросам.

Если в общественных, государственных интересах, не одного человека, а всего общества, необходимо проложить дорогу и, соответственно, изъять чьи-то земли и разрушить дома, то в этом случае обязательно должно быть судебное решение. Это в Конституции чётко установлено.

Нельзя по указанию местной власти, особенно муниципальной, решить такие вопросы. Обязательно должна быть соразмерная компенсация. Как определять этот размер компенсации?

Конечно, это не "оценка БТИ" пресловутая – должна быть всё-таки независимая оценка. Тогда цена компенсации по правилам, по жизни, по опыту других стран всегда будет колебаться между свободной рыночной ценой и, собственно, оценочной со стороны чиновников. Надо найти такой баланс. Всё это закономерно, всё соответствует Конституции.

Вопрос. Уважаемый Сергей Михайлович, не так давно, разговаривая со специалистом, я услышал мнение, что существует некий юридический казус, заложенный в статье 5 Конституции, где перечислены виды субъектов Российской Федерации, в том числе единственная в нашей стране автономная область.

Был высказан тезис о том, что, фактически, присоединить Еврейскую автономную область к какому-либо иному субъекту, тем самым исключив её из перечня субъектов, в принципе невозможно, потому что придётся вносить изменения в главу первую, что весьма и весьма затруднительно.

Шахрай С. М. Хороший вопрос. Я его рассматривал на семинарах. Не скажу, что мой рецепт правильный. Я пытался подвести эту гипотетическую ситуацию к процедурам, аналогичным переименованию. Предположим, не область будет по-другому называться или войдёт в какой-то субъект как часть "сложносоставного" субъекта Российской Федерации, тогда можно обойтись без поправок в Конституцию, решить вопрос через толкование Конституционного Суда Российской Федерации. Из жизненного опыта полагаю, что Еврейскую автономную область лучше не трогать.

Плигин В. Н. Блестящий правильный совет.

Вопрос. Газета "Московская правда".

У меня сложный вопрос даже для такого мудрого человека, как Вы. Он не от "Московской правды", а лично от меня, как от эволюционного генетика. Почему мы историю не верифицируем теорией макроэволюции? Это придало бы силу и доказательность тому, что Вы делаете, перестало бы казаться бредом то, что у нас происходит, и аргументировало бы слова Владимира Николаевича о призывах отдать под суд тех, кто проводил реформы – хотя страну-то сохранили.

Шахрай С. М. Как член Российского исторического общества я готов рассматривать все научные теории и аргументы.

Главное, что Вы задали ключевой вопрос – нужна верификация истории. То есть в исторических исследованиях надо не эмоции и настроения формулировать, а верифицировать разные позиции и оценки с документами, с фактами на руках. И тогда оказывается, что вся идеологическая шелуха осыпается и оценки либо принимаются, либо отвергаются, как не выдержавшие научной критики.

Плигин В. Н. Если позволите, я хотел бы обратить внимание ещё на один аспект, о котором Сергей Михайлович сказал в своей лекции. Конституция является документом, Конституция является нормой. И Сергей Михайлович, говоря о реализации этой нормы, произнёс фразу о том, что нужно учитывать личность Президента Российской Федерации. Не так давно в Соединённых Штатах вышла монография о Президенте Обаме в американском конституционном пространстве. Действительно, очень многие вещи при реализации положений Конституции, естественно, зависят, в том числе от личностей, которые будут реализовывать те или иные положения Конституции.

Далее. Сергей Михайлович сказал, что Збигнев Бжезинский в своих катастрофических для России прогнозах цифру 7 употреблял. Мы тоже исходим из цифры 7, но она у нас имеет совсем другой смысл. Нужно понимать, что очень многие вещи в социальном управлении испытывают влияние идей и мифов. Надо учитывать, что наряду с текстом Конституции есть ещё субъективное поле, которое формируется "около" Конституции, если угодно. Это поле представления о Конституции, о её смысле и роли, о её возможностях, то есть речь идёт об аспекте, связанном с правосознанием.

И ещё. Предлагаю присутствующим перечитать в "Российской газете" фундаментальную статью Председателя Государственной

Думы Сергея Евгеньевича Нарышкина "Конституция как идея". В дополнение рекомендую к прочтению потрясающую книгу академика Алексева Сергея Сергеевича "Самое святое, что есть у Бога на Земле", в которой анализируются философские воззрения Канта о роли права. Очень интересная книга. Вдобавок, и Сергей Михайлович неоднократно ссылался на совместную работу с Сергеем Сергеевичем – величайшим российским философом, теоретиком права.

Шахрай С. М. Подписываюсь под вашей рекомендацией. И что касается роли личности в реализации норм Конституции, то, это тоже бесконечная тема. Кстати, сегодня я не стал читать последний раздел своей лекции, который называется "Конституция и мифы". Дело в том, что я вспомнил одну заповедь: "Как только начинаешь бороться с мифами, ты тем самым их повторяешь". В результате всё, что ты потом говорил для разоблачения мифов, уже никто не вспомнит, зато сам миф повторят без запинки. Так что, если мы хотим реально бороться с мифами, то нужно искать такую форму передачи, чтобы не повторять и не распространять их самим.

Плигин В. Н. Да, к мифам нужно подходить очень осторожно.

Что касается недавней российской истории и сюжета о том, надо ли наказывать её участников, то я считаю, что нам всё-таки нужно думать о будущем. Участники событий "эпохи перемен" действительно сохранили страну, и это было важнейшее обстоятельство.

Сергей Михайлович, спасибо большое.



**Лекция первого заместителя Председателя
Верховного Суда Российской Федерации – председателя
Судебной коллегии по административным делам
П. П. Серкова**

19 апреля 2013 года

Уважаемые депутаты Государственной Думы, уважаемые коллеги! 2013 год отмечен знаменательным событием в истории российского государственного строительства – 20-летием Конституции Российской Федерации, принятие которой 12 декабря 1993 года стало отражением объективной потребности нового этапа политического, социально-экономического и правового развития России. Конституция Российской Федерации определила политико-правовую систему государства, конституционно-правовые модели организации и деятельности органов власти и управления. Именно с Конституцией связывается последовательное преобразование Российской Федерации в демократическое правовое государство, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод – обязанностью государства.

Целесообразно остановиться на её положениях, непосредственно связанных с судебной властью и сосуществованием правосудия, и с этих позиций напомнить отдельные исторические моменты развития российского конституционализма. Следует начать с предпосылок разработки основного закона государства.

Действовавшая ранее Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 года не соответствовала международно-правовым стандартам, в ней игнорировались принципы разделения властей и независимости судебной власти, а как следствие – своеобразно регулировались права и свободы человека. Изменения, произошедшие в политическом устройстве страны, кардинально изменили взаимоотношения между человеком и государством, что воплотилось в один из конституционных принципов, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание, применение законов, деятельность законодателей, органов исполнительной власти и местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Дальнейшее развитие этой конституционной идеи стало отличительной особенностью принимаемых федеральных законов.

Построение правового государства требовало абсолютно иных подходов в формировании государственно-правовых институтов, пересмотра практически всех отраслей материального и процессуального законодательства, обновлённой организации судопроизводства, выработки соответствующей правоприменительной практики. Организационное обеспечение деятельности судов, подбор кандидатов на должности судей, вопросы их квалификационной аттестации находились в ведении органов исполнительной власти. Кроме того, за деятельностью суда осуществлялся прокурорский надзор. Вместе с тем в судебском сообществе уже тогда вызревало устойчивое мнение о необходимости введения подлинно независимой судебной власти, внедрения в судебный процесс принципа состязательности сторон, освобождения суда от обязанности по сбору доказательств и изобличения подсудимого.

Реализация этих воззрений предопределяла широкомасштабную судебную реформу. Её начало принято исчислять с 24 октября 1991 года, когда Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы в Российской Федерации в целях утверждения Российской Федерации как демократического правового государства, а одним из приоритетных направлений законодательной деятельности должно было стать принятие новой конституции страны.

В качестве важнейших направлений судебной реформы указывалось: создание федеральной судебной системы; введение суда присяжных заседателей; расширение возможности обжалования в суд неправомερных действий в том числе должностных лиц; установление судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других процессуальных мер принуждения; организация судопроизводства на принципах состязательности и равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого; совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинение их только закону; закрепление принципа их несменяемости.

Немаловажное значение для положений новой Конституции имели резолюции I Всероссийского съезда судей, состоявшегося 17 октября 1991 года. Выступая на этом съезде, Председатель Верховного Суда РСФСР Вячеслав Михайлович Лебедев отметил, что новая Конституция должна провозгласить отделение судебной власти от законодательной и исполнительной, обеспечить верховенство суда в системе юстиции. В постановлении II Всероссийского съезда су-

дей от 30 июня 1993 года была отмечена позиция Верховного Суда Российской Федерации и органов судейского сообщества о необходимости закрепления в основном законе страны таких конституционных принципов правосудия и независимости судей, как единство правового статуса судей, включая судей субъектов Российской Федерации и судей военных судов, право суда при противоречии закона или акта исполнительной власти Конституции Российской Федерации руководствоваться нормами Конституции, имеющими прямое действие, и признанными Россией нормами международного права, право высших судов на законодательную инициативу, финансирование всех судебных органов из федерального бюджета в объёме, обеспечивающем гарантии независимого и объективного правосудия. Названные предложения были учтены Конституционной комиссией при работе над проектом основного закона: впервые в истории нашего государства отдельная глава Конституции была посвящена судебной власти, и в ней нашли отражение все перечисленные принципы, что обеспечило конституционную самостоятельность судебной власти и её независимость при реализации функций правосудия.

Наличие прочного конституционного ресурса относительно неотчуждаемых субъективных прав и свобод граждан служит правовой базой принятия федеральных законов, направленных на расширение доступа к правосудию и на повышение уровня защиты прав и законных интересов граждан. Об этом свидетельствуют данные о том, что за прошедшие двадцать лет число рассмотренных судами общей юрисдикции гражданских дел увеличилось с 1 миллиона 500 тысяч в 1991 году до 10 миллионов 250 тысяч в 2012 году. В немалой степени этому способствовала правоприменительная практика высшего судебного органа – Верховного Суда Российской Федерации.

Используя своё конституционное право законодательной инициативы и полномочия по разъяснению судебной практики, Верховный Суд Российской Федерации постоянно обращался к проблемам реализации конституционных положений, относящихся к совершенствованию гарантий судебной защиты прав и свобод человека, включая развитие судебной системы и статуса судей. После одобрения концепции судебной реформы одной из первых законодательных инициатив Верховного Суда Российской Федерации стал законопроект "О статусе судей в Российской Федерации", в этом законе подробно регламентированы гарантии независимости и самостоятельности судей.

Принцип независимости получил закрепление в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 года, в статье 5 которого установлено, что "суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей-либо воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону". Этот закон предусмотрел структуру федеральных судов, а также институт мировых судей как один из институтов правосудия субъектов Федерации. Были определены порядок создания и упразднения судов, их компетенция и механизм обеспечения деятельности. Опираясь на Конституцию Российской Федерации, удалось отстоять ряд принципиальных положений, позволивших сохранить единство федеральной судебной системы и статус судьи, оградить судей от попыток поставить их в зависимость от властных структур на местах.

Дважды Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" не получал одобрения в Совете Федерации. Наиболее острым предметом дискуссии являлся вопрос о разграничении системы федеральных судов и судов субъектов Федерации. Другой проблемой закона было ограничение прав органов власти субъектов Российской Федерации назначать судей федеральных судов, включая председателей и их заместителей. И каждый раз, встречаясь с членами Совета Федерации, председатель Верховного Суда Лебедев Вячеслав Михайлович убеждал их в необходимости утверждения в России единой судебной системы, единого статуса судей и единой вертикали судебной власти. Только при третьем обсуждении закона позиция Верховного Суда Российской Федерации возымела успех, и 26 декабря 1996 года Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" был одобрен верхней палатой парламента. 31 декабря закон был подписан Президентом Российской Федерации, а 1 января 1997 года он вступил в силу. Однако в нарушение Конституции Российской Федерации органы власти некоторых субъектов Российской Федерации продолжали использовать полномочия по назначению федеральных судей. В связи с этим большое значение имела принципиальная позиция Верховного Суда как высшего судебного органа, неоднократно отменявшего в 1997 году обвинительные приговоры по мотивам наделения полномочиями судей в порядке, противоречащем Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Приведённый пример показывает, как непросто в 90-х годах прошлого столетия проходил процесс реального укрепления правосудия, в том числе за счёт расширения компетенций.

На протяжении всех прошедших лет обеспечение независимости судебной власти не теряло своей актуальности. Ещё в заявлении I Всероссийского съезда судей в октябре 1991 года, то есть в самом начале становления российской государственности, было отмечено, что методы прямого или косвенного давления на суд, стремление подчинить его своей воле и своим интересам охотно восприняты функционерами общественно-политических движений, нередко использовавшими в своих целях средства массовой информации и стихийное недовольство людей. Под громкими словами и демагогическими заявлениями старательно маскировалось желание во что бы то ни стало воспрепятствовать становлению судебной власти. Уместно отметить, что попытки манипуляций общественным мнением в отношении судебной системы не прекращаются и сегодня, к сожалению. В этом смысле трудно переоценить выбранный вектор развития судебной политики в сторону максимальной открытости судебной деятельности для общества.

В Российской Федерации много сделано для реализации принципа гласности, закреплённого в нормах международного права и в Конституции России, в том числе через такие понятия, как "публичность", "открытость", "транспарентность осуществления судопроизводства", в качестве эффективной гарантии справедливого и беспристрастного правосудия. Согласно статье 123 Конституции разбирательство дел во всех судах открытое, слушание дела в закрытом судебном заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Свою конкретизацию и развитие принцип гласности получил в федеральных законах, в соответствии с которыми открытость, гласность судебного разбирательства обеспечиваются правом свободного доступа граждан и представителей средств массовой информации в залы судебных заседаний на время рассмотрения судебных дел, в непосредственном взаимодействии судов со средствами массовой информации, открытостью процедур, выборов, подбора и назначения кандидатов на судейские должности.

Рассматривая информационную открытость правосудия как одно из условий реализации конституционного принципа гласности, Верховный Суд в порядке реализации права законодательной инициативы внёс в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации". Закон был принят 22 декабря 2008 года. В результате способы предоставления информации о деятельности судов рас-

ширились за счёт размещения текстов судебных решений в сети Интернет, возможности ознакомления с судебными архивами, предоставления пользователям информации о деятельности судов по их запросам. Своего рода экспериментальной базой по внедрению новых информационных технологий судов общей юрисдикции стал сам Верховный Суд.

Начиная с 1 июля 2010 года размещённой на сайте суда информацией воспользовались почти 6 миллионов пользователей. Внимание граждан представлены судебные акты Верховного Суда Российской Федерации, принятые за последние одиннадцать лет. На сайте доступна информация по двум с половиной миллионам судебных производств по делам и жалобам, рассмотренным судом. С 2002 года в Верховном Суде работает система аудиопроколирования всех судебных заседаний, а с конца 2010 года – и видеопроколирование. Созданы электронные архивы судебных дел, находящихся в производстве Верховного Суда начиная с 1938 года. Обратившиеся в суд заявители получают возможность в автоматическом режиме, по электронной почте или с помощью СМС-уведомлений получать информацию о движении их жалоб и заявлений, о времени и результатах рассмотрения судебных дел. В целях распространения в судах общей юрисдикции данной формы извещения 9 февраля текущего года Пленумом Верховного Суда Российской Федерации принято постановление, в котором судам даны рекомендации о порядке и формах уведомления граждан, о дате и времени, о месте слушания в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве, в том числе с использованием электронной почты и СМС-сообщений.

Существенное влияние на практическую реализацию конституционного принципа гласности судопроизводства оказывает разъяснение Пленума Верховного Суда, содержащееся в постановлениях от 15 июня 2010 года "О практике применения судами Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и от 13 декабря 2012 года "Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов". Важной гарантией обеспечения самостоятельности судов и их независимости от других ветвей власти стал установленный Конституцией Российской Федерации принципиально новый подход к финансированию судов – исключительно из федерального бюджета. Сложно переоценить значимость этой гарантии по обеспечению возможности полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Вероятно, не все присутствующие знают, что в 1996 году именно принципиальная позиция судейского сообщества позволила предотвратить процесс фактического прекращения осуществления правосудия в стране. Массовые нарушения, связанные с невыплатой заработной платы, с отсутствием средств на оплату труда присяжных и народных заседателей, судебных повесток и услуг связи, вызванные существенным недофинансированием судов, свидетельствовали об ответственности Правительства Российской Федерации за сложившееся положение. Как следует из постановления Президиума Совета судей Российской Федерации, в 1996 году реальные потребности судов были профинансированы лишь на 5,5 процента. Тогда было выражено персональное недоверие министру юстиции и в очередной раз было признано необходимым поддержать инициативу Верховного Суда Российской Федерации о создании Судебного департамента при Верховном Суде.

Тем не менее в 1998 году финансирование на содержание судов обеспечивалось лишь на одну треть от плановых показателей, более того, в нарушение Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" правительство на 26,5 процента сократило расходы на содержание судов, утверждённые законом "О федеральном бюджете на 1998 год". Предоставленное данным законом Правительству Российской Федерации полномочие самостоятельно сокращать объёмы финансирования расходов федерального бюджета на судебную систему повлекло обращение Верховного Суда Российской Федерации в Конституционный Суд, который признал оспариваемое положение закона не соответствующим Конституции Российской Федерации, как противоречащее конституционным гарантиям финансирования судебной системы, однако решение Конституционного Суда Российской Федерации осталось неисполненным. Нарушение Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", а также неисполнение министром финансов Российской Федерации принятого Конституционным Судом постановления послужило поводом к обращению Президиума Совета судей Российской Федерации к Генеральному прокурору Российской Федерации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении министра финансов по обвинению в незаконном сокращении бюджета судебной системы на 1998 год и неисполнении судебного решения.

Качественно ситуация начала меняться после вступления в силу принятого по инициативе Верховного Суда Российской Федерации

Федерального закона "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации" от 8 января 1998 года. Тогда функции по финансовому, кадровому и материально-техническому обеспечению судов общей юрисдикции были выведены из компетенции Министерства юстиции и переданы непосредственно в ведение судебной власти, был учреждён Судебный департамент при Верховном Суде.

В развитие конституционного положения о финансировании судов и в целях устранения имевших место недостатков в организации обеспечения судебной деятельности по инициативе Верховного Суда Российской Федерации 10 февраля 1999 года был принят Федеральный закон "О финансировании судов Российской Федерации", которым запрещалось ограничение финансирования судов ниже ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом, и снижение их ниже уровня финансирования предыдущего года. В частности, законом предусмотрено, что уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов Российской Федерации в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не более чем на 5 процентов может осуществляться только с согласия Совета судей, а если более 5 процентов – с согласия Всероссийского съезда судей. Рациональность такого шага сегодня очевидна.

Принятие Конституции Российской Федерации оказало позитивное воздействие на интеграцию России в международное правовое пространство. Закрепив положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы, Конституция ориентировала законодателей и правоприменителей на их приоритетность. С одной стороны, это повлекло широкую имплементацию принципов и норм международного права в российское законодательство, с другой – их непосредственное применение при осуществлении правосудия, что способствовало совершенствованию и расширению судебной защиты прав и свобод граждан. Так, предпосылкой к конституционному положению о заключении под стражу и содержании подозреваемого и обвиняемого под стражей исключительно на основании судебного решения послужила правоприменительная практика, когда Верховный Суд в ноябре 1991 года впервые принял к рассмотрению жалобу на необоснованность применения меры пресечения в виде заключения под стражу. Тем самым Верховный Суд, как судебный орган, выступил в защиту прав граждан на сво-

боду и личную неприкосновенность, применив Декларацию прав и свобод человека и гражданина как акт прямого действия. Вслед за этим по законодательной инициативе Верховного Суда РСФСР Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР был дополнен статьями, предусматривающими обжалование в суд решений об аресте или о продлении срока содержания под стражей.

В последующем проблеме применения судами общепризнанных принципов и норм международного права при осуществлении правосудия был посвящён Пленум Верховного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 10 октября 2003 года отметил первостепенное значение положений Конституции Российской Федерации в использовании принципов и норм международного права в сфере судебной защиты прав человека и основных свобод. Было обращено внимание судов на то, что неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного решения, подчеркнута особая значимость практики Европейского Суда по правам человека.

Работа в этом направлении не прекращается и сегодня. В настоящее время в Верховном Суде обобщается практика исполнения судами общей юрисдикции постановлений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации, по завершении этой работы планируется подготовить законопроект о внесении изменений в процессуальные законы, призванные сделать более совершенной процедуру исполнения постановлений указанных судов. На основе мониторинга и анализа правовых позиций Европейского Суда по правам человека Верховный Суд Российской Федерации выступил с предложением, поддержанным Президентом Российской Федерации, относительно Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Его правовая природа проистекает из положений статьи 53 Конституции, закрепившей право каждого на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти. Это положение имеет самое непосредственное отношение к судебной власти, в частности, к обязанностям суда рассмотреть дела в разумные сроки, нарушение которых способно причинить гражданину тот или иной вред.

Отмечая значение принципов и норм международного права, нельзя недооценивать предоставленные судам самой Конститу-

цией России широкие полномочия в сфере защиты прав и законных интересов граждан. Идея правозащитной функции судебной власти чётко прослеживается во многих конституционных нормах, устанавливающих принцип приоритетности защиты прав человека и гражданина.

Следует отметить, что в первые годы судебной реформы правовое поле Российской Федерации по своему содержанию было специфичным, а потому правоприменение представляло для судов определённые трудности. Ещё сохраняли своё действие законы и иные правовые акты, принятые в дореформенный период, подчас не во всём соответствующие нормам и принципам Конституции Российской Федерации, их применение ограничивалось той частью, которая не противоречила Конституции, поэтому при разбирательстве конкретных дел у судов нередко возникали затруднения в правильном выборе подлежащего применению закона, что объективно создавало сложности для судебной практики. Эти и ряд других обстоятельств придали особую значимость постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации. В этом плане были своевременно приняты постановления Пленума: 27 апреля 1993 года – "О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей", 24 декабря 1993 года – "О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации", 20 декабря 1994 года – "О некоторых вопросах применения судами уголовно-процессуальных норм, регламентирующих производство в суде присяжных", – в них отчётливо проявились организационные и нормотворческие возможности в деятельности высшего судебного органа по делам, подсудным судам общей юрисдикции. В условиях формирующегося российского законодательства свою актуальность доказали разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 31 октября 1995 года "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", в котором было обращено внимание судов на необходимость обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина, в этих целях судам даны рекомендации в необходимых случаях прямо и непосредственно применять Конституцию Российской Федерации.

В демократическом правовом государстве основным признаком судебной защиты выступает её неограниченность, или всеобщность. В статье 46 Конституции России без всяких изъятий и исключений закреплено положение, согласно которому

"решения и действие (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд". Весьма показательно, что именно эти вопросы стали предметом обсуждения на Пленуме Верховного Суда Российской Федерации, состоявшемся через несколько дней после принятия Конституции. В постановлении Пленума Верховного Суда от 21 декабря 1993 года "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" судам было разъяснено, что гражданами могут быть обжалованы в суд любые действия, решения государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных организаций, объединений или должностных лиц, кроме действий и решений, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации либо в отношении которых предусмотрен иной порядок обжалования. Данные разъяснения Верховного Суда придали существенный импульс развитию нового вида судопроизводства, правда, его судьба остаётся неясной, несмотря на прошедшие двадцать лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. Существующее правовое регулирование конституционных положений не позволяет утверждать, что они все реализованы. В соответствии с частью 2 статьи 118 Конституции "судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства". В настоящее время федеральные конституционные законы и федеральные законы устанавливают процедуру рассмотрения дел в конституционном, гражданском и уголовном судопроизводствах, в то же время административное судопроизводство не имеет самостоятельного правового регулирования.

Необходимость кодекса административного судопроизводства была отмечена ещё в 2000 году в постановлении V Всероссийского съезда судей. В Государственной Думе более шести лет находится без движения проект кодекса, внесённый в порядке законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации. Принятие этого кодекса будет развивать понимание компетентного суда по делам, возникающим из административных или иных публично-правовых отношений.

Следует отметить, что критерий правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы непосредственно вытекает из закреплённого Конституцией принципа юридического

равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции), принципа верховенства Конституции и основанных на ней федеральных законов (ч. 2 ст. 4, ч. 1 и 2 ст. 15). Неопределённость содержания правовых норм влечёт неоднозначное их понимание, а следовательно, и применение, создаёт возможность неоправданного усмотрения в процессе правоприменения и может привести к нарушению конституционных положений, а значит, к произволу. В частности, рассмотрение дела вопреки конституционным правилам о подсудности не отвечает требованиям справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение конкретного дела, по смыслу статей 46 и 47 Конституции не является законным судом. Данное правовое истолкование корреспондируется с правовой позицией Конституционного Суда, изложенной в постановлении от 21 января 2010 года № 1-П, и отвечает требованиям европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод о праве каждого на разбирательство дел компетентным судом, созданным на основании закона.

По мнению Верховного Суда, разделение юрисдикционных полномочий по рассмотрению административных дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами не отвечает требованиям статьи 126 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой рассмотрение административных дел отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, – во всяком случае, это в полной мере относится к оспариванию нормативных правовых актов полностью или в части, – в связи с чем инициатива Президента Российской Федерации по внесению в Государственную Думу проекта кодекса административного судопроизводства служит реализацией названного выше конституционного положения. Надеемся, что в ближайшее время он будет принят Государственной Думой.

Несмотря на отмеченные проблемные вопросы, можно с уверенностью сказать, что фактически административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции эффективно используется гражданами для защиты прав и интересов. Причём последние три года просматривается устойчивая тенденция к росту поступлений в суды обращений в связи с нарушениями в сфере публично-правовых отношений. Так, в 2010 году было рассмотрено 150 тысяч дел данной категории, в 2011 году – уже 226,5 тысячи дел, а в 2012 году – 252 тысячи дел. При этом суды удовлетворяют более половины заявлений, в 2012 году этот показатель составил 68 процентов. Результаты работы судов общей юрисдикции являются убедительным доказательством того, что административное

правосудие занимает активные позиции в механизме системы сдержек и противовесов.

Поскольку данное выступление проходит в стенах Государственной Думы, будет оправданно высказать предложения о необходимости разработки и внесения законопроекта об отнесении малозначительных по размеру хищений, например при стоимости до 3 тысяч рублей, к административным правонарушениям, а также введения правового механизма, освобождающего от уголовной ответственности лиц за совершение впервые преступлений небольшой тяжести с привлечением таких лиц к административной ответственности. По мнению Верховного Суда Российской Федерации, данные новеллы обоснованно позволяют существенно сократить судимость в нашем государстве.

В развитие конституционного принципа состязательности и равноправия сторон Верховным Судом Российской Федерации подготовлен законопроект, направленный на реализацию права подсудимого на судебную защиту посредством обеспечения допроса потерпевших и свидетелей. Европейский Суд по правам человека в своих решениях в отношении Российской Федерации в ряде случаев установил нарушение конвенционного права обвиняемого на допрос показывающих против него свидетелей, отмечая недостаточность принятых мер по вызову в суд свидетелей, показания которых были оглашены в судебном разбирательстве. При этом Европейский Суд отметил, что не могут быть положены в основу обвинительного приговора показания на предварительном следствии, если обвиняемому не была предоставлена адекватная и надлежащая возможность оспорить показания свидетелей или потерпевшего и не был произведён их допрос на момент дачи показаний. С учётом изложенного предлагается внести дополнение в статью 274 УПК (Уголовно-процессуального кодекса) Российской Федерации, которое развивает принцип состязательности и более чётко определяет обязанности сторон по представлению в суд доказательств, в том числе путём обеспечения явки в судебное заседание лиц, показания которых представляются в качестве доказательств обвинения или защиты.

А в целях формирования единой судебной практики в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права напрашивается дополнение в статью 281 УПК, часть 2, предусматривающее дополнительные условия для оглашения показаний не явившегося в суд потерпевшего или свидетеля. По нашему мнению, принятие названной нормы позволит повысить тре-

бовательность к оценке допустимости оглашения в ходе судебного разбирательства показаний потерпевшего или свидетеля, данных ими в ходе досудебного производства.

Представляется, что в ходе доклада были приведены достаточно убедительные аргументы в пользу того, что Верховный Суд Российской Федерации не только обеспечивает соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, но и последовательно содействует развитию и совершенствованию правового регулирования общественных отношений, опираясь на конституционные нормы, конструктивно используя право законодательной инициативы по наиболее значимому направлению судебной деятельности – в интересах защиты прав и свобод граждан.

Конституционное право законодательной инициативы было использовано Верховным Судом Российской Федерации более двухсот раз. Среди неназванных наиболее важных инициатив принятые федеральные законы: "Об исполнительном производстве" от 21 июля 1997 года, "О судебных приставах" от 21 июля 1997 года, "О военных судах Российской Федерации" от 23 июня 1999 года, "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" от 14 марта 2002 года, а также Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года, – все они так или иначе направлены на реализацию конституционных принципов правосудия.

Сегодня можно с полной уверенностью сказать, что утверждение судебной власти в стране стало одним из важнейших достижений развития российской государственности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и Верховный Суд внёс в этот процесс значительный вклад. Этому способствовал высокий уровень взаимодействия Верховного Суда Российской Федерации с Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по разработке и обсуждению законопроектов. Так, в 2012 году Верховным Судом Российской Федерации подготовлены мотивированные заключения на 248 законопроектов, относящихся к гражданскому, трудовому, пенсионному, семейному, административному законодательству, а также 69 официальных отзывов на законопроекты, предусматривающие внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

В заключение хотелось бы ещё раз подчеркнуть, что дальнейшее развитие положений Конституции Российской Федерации, на-

правленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в деятельности органов судебной власти, является важнейшим условием социальной модернизации государства и достижения стабильности гражданского общества.

Благодарю за внимание.

Ответы на вопросы

Плигин В. Н. Позвольте сказать Вам спасибо за столь содержательную лекцию. Для меня она имела особое значение, поскольку фактически всё сказанное Вами влечёт те или иные последствия для взаимоотношений Верховного Суда и Государственной Думы.

Пожалуйста, вопросы.

Вопрос. Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Как известно, суды общей юрисдикции в России всегда сравнивают с арбитражными судами. Это связано с тем, что это две судебные иерархические структуры. При этом мы знаем, что арбитражные суды действуют на основании Арбитражного кодекса: фактически получается одна система, один суд. Суды общей юрисдикции применяют в своей деятельности и Гражданско-процессуальный кодекс, и Уголовно-процессуальный. В данном случае возникает вопрос о том, насколько удобно современным судам применение нескольких нормативных актов, регулирующих именно процедуры судопроизводства. Возможно ли и целесообразно ли, на Ваш взгляд, появление консолидированного акта, который содержал бы общие положения о судопроизводстве в судах общей юрисдикции и в качестве особенной части уже разъяснял особые процедуры, предусмотренные в уголовном процессе, в гражданском процессе, в административном процессе?

Серков П. П. Уважаемые коллеги, вопрос судопроизводства, его регламентация, процессуальная сторона осуществления правосудия имеют самое принципиальное значение для защиты прав и свобод человека. Конечно, можно написать единый процессуальный документ, и все суды будут работать по этому закону. Но надо понимать, что мы сегодня, сейчас (когда я говорю "мы", имеются в виду не только суды, но и общество) живём в особых условиях. Существует сложнейшее правовое регулирование в различных отраслях общественной жизни. И я даже не представляю, как можно – на каких

принципах – объединить в одно процессуальное регулирование производство по уголовным делам и производство по гражданским делам. Цели абсолютно разные.

С момента принятия Гражданско-процессуального кодекса прошло чуть больше десяти лет. Там, в частности, упоминается об институте публичного производства. За эти годы мы поняли, что это неверно. Нельзя объединять в одно несовместимые вещи. Когда Гражданско-процессуальный кодекс призван обслуживать интересы гражданского законодательства (я в общем плане говорю), то есть частного права, туда подпадает и Трудовой кодекс, и другое законодательство, а публичное производство основано на иных нормах. Почему, собственно, на протяжении десятилетий с момента принятия Конституции Верховный Суд настойчиво, последовательно доказывал, что необходимо введение административного судопроизводства. Нельзя в одном кодексе регулировать два различных вида споров.

Мы понимаем, что общество нас услышало, и президент внёс этот законопроект. Поэтому я отвечаю на эту часть вопроса в этой части отрицательно. Исхожу из того, что права и свободы человека требуют специализированной защиты в каждой конкретной ситуации – для этого нужна специализированная процедура.

Фёдоров И. М. Фёдоров Иван Михайлович, Аппарат Государственной Думы.

На одной из лекций в рамках этого цикла Антон Иванов, отвечая на вопрос, как повысить исполнимость судебных актов, предложил два варианта. Первый – ввести так называемый астренд по французской модели, а второй вариант – это повысить материальную заинтересованность приставов в том, чтобы акты действительно судебные исполнялись и доходили до своего, что называется, логического завершения.

Как Вы оцениваете эти предложения Председателя Высшего Арбитражного Суда, и какие Вы видите пути совершенствования исполнимости судебных актов? Может быть, сместиться в сторону уголовной составляющей, потому что я знаю, что соответствующая статья в Уголовном кодексе есть, но она применяется почему-то исключительно к неплательщикам алиментов.

Серков П. П. Коллеги, но я не думаю, что у меня есть какое-либо право оценивать чьи-то суждения, точки зрения, не намерен этого делать.

Что касается вопроса исполнимости судебных решений, то, конечно, это одна из серьёзных и важных проблем. В постановле-

нии Пленума, я сегодня упоминал о нём, о применении международных норм права и принципов мы указали, что исполнение решений является одной из стадий судебного производства, поэтому к этой стадии нужно относиться соответствующим образом. Проблема исполнения требует комплексных мер, в первую очередь, она предполагает, как мне кажется, очень серьезную и существенную аналитику реального положения дел.

Верховный Суд неплохо анализирует ситуацию, в частности, с исполнением постановлений по административным правонарушениям. И надо сказать, что ситуация в этой области сложная. Привлекать к уголовной ответственности? Но это увеличение репрессивности. У этого метода есть, видимо, определённые пределы – человека нельзя постоянно запугивать. Я полагаю, что мы должны подойти, может быть, с другой стороны – задуматься, как это сделать. Для чего вводится вообще правовое регулирование? Это нужно мне? Это нужно Владимиру Николаевичу? Или каждому из вас? Очевидно, это нужно всем нам. Если человек, который нарушает нормы, делает вызов всему обществу, значит, всё общество должно принять меры к тому, чтобы судебное решение пришло в исполнение.

И здесь, я повторю, необходим комплекс мер. Надо, видимо, брать за основу анализ и смотреть, почему не движется судебное решение.

Приведу один пример. В Кодексе об административных правонарушениях есть глава 12, это глава, в которой рассматриваются нарушения Правил дорожного движения. Человек имеет автомобиль, нарушает Правила дорожного движения. Наложили штраф, средств на оплату штрафа у нарушителя якобы нет. Бензин покупать – деньги есть, ремонт автомобиля делать – деньги есть, а оплатить штраф – денег нет.

Это нормальная ситуация?! Если человек, действительно, не может уплатить штраф, значит нужно помочь ему это сделать. Может быть, заменить штраф работами в интересах общества, пусть отработает этот штраф. Если не может сегодня заплатить штраф, а у него есть возможность это сделать завтра, значит, надо предусмотреть судебный механизм отсрочки платежа.

Но, к сожалению, Кодекс об административных правонарушениях достаточно прямолинейно подходит к решению этих вопросов. И в результате мы имеем то, что имеем – большое число штрафов не взыскивается.

И даже получаем обратный результат – общество и государство тратят громадные ресурсы – финансовые, интеллектуальные, ор-

ганизационные – на производства по делам об административных правонарушениях, во имя того, чтобы каждый, кто оказался субъектом ответственности, получил урок на будущее. Но поскольку штраф остался не взысканным, соответственно, превенции, как таковой, не наступило – ни в отношении правонарушителя, ни в отношении лиц окружающих его. Мы получаем, по существу, обратный результат.

Плигин В. Н. Обратите, пожалуйста, внимание на исключительную демократичность Первого заместителя Председателя Верховного Суда. Пётр Павлович постоянно говорит именно о лимите уголовного наказания.

Вопрос. Газета "Московская Правда".

Невозможно не отметить огромное количество претензий к судебной системе, которые звучат, в том числе и в Государственной Думе. Спросить я хочу о том, о чём обычно почему-то не говорят.

В советское время, когда мне нужно было обратиться в суд, независимо от отсутствия и наличия денег, я туда шёл, мне помогали написать заявление, и дальше всё решали в оперативном порядке, чтобы не оставлять "висяки".

В новое время, после 2005 года, я столкнулся с квартирным рейдерством. И оказалось, что подать в суд на участкового милиционера, на отказ в возбуждении уголовного дела невозможно, потому что написать заявление можно только в юридической конторе, где сидит бывшая судья этого же суда. Кончилось всё тем, что нужных мне юристов я нашёл в Государственной Думе, за что я ей очень благодарен. Мне объяснили, с чем я столкнулся, мне помогли – я много потерял, но сохранил жизнь.

Нужно, чтобы человек мог прийти в суд и написать заявление без денег, без привлечения "конторы за углом".

Серков П. П. Я думаю, что заявление в суд принимается без каких-либо денег. Причём в Верховном Суде есть приёмная, можно направить заявление и по почте. Да, в советский период судьи вели приём граждан. Очевидно, помогали заполнять документы, но надо ведь понимать, что судья должен быть вне подозрений. И у второй стороны не должно быть никаких претензий к тому, что судья помогает написать заявление. Даже формальное участие в написании, в составлении этого документа может дать повод упрекать судью в том, что тот ангажирован.

Мировая цивилизация идёт по пути правовой защиты граждан. Суд осуществляет правосудие, адвокаты помогают гражданину защитить свои интересы. Наверное, это правильно. Суд должен быть

вне подозрений, и даже формальное участие в написании заявлений может дать повод к тому, что судье будет заявлен отвод. Разве это правильно?

Мы просим ввести административное судопроизводство, в частности, чтобы определённые дела рассматривались не по норме гражданско-процессуального законодательства. Потому что сегодня в ГПК (Гражданско-правовой кодекс) так и записано: судопроизводство строится, исходя из начала гражданского судопроизводства, а по нормам, когда в соотношении гражданина и власти, на стороне гражданина был некий потенциал, прямо заложенный в законе и уравнивающий положение процессуальное гражданина и властного органа или должностного лица с тем, чтобы он в большей степени защищал свои интересы. Но я напомним: на сегодняшний день граждане даже при такой процедуре выигрывают спор у власти примерно по 68 процентам дел. Это огромные цифры. И тем не менее до сегодняшнего дня у нас продолжают упреки в ангажированности судов. Давайте поразмышляем: а какие наступают последствия для тех людей, кто проиграл спор с органами власти? Значит, государство и общество должны задуматься, почему должностное лицо довело данное дело до суда, заведомо, возможно, зная, что оно проигрышное. Почему вынудило гражданина пойти в суд? Бывает, конечно, что ситуация достаточно сложная, и суду приходится размышлять, анализировать, изучать. Но иногда видно, что гражданин был прав и требовалось его заявление или обращение удовлетворить.

Плигин В. Н. Пётр Павлович, хотелось бы задать вопрос. Основной тенденцией совершенствования судебного процесса является его максимальная открытость. Но не превращаем ли мы процесс в некий спектакль? В англо-американской системе в принципе запрещается съёмка в зале судебных заседаний, вы можете только делать какие-то зарисовки. Согласитесь, что даже поведение очень опытного судьи в присутствии телекамеры меняется. А ведь очень многое при вынесении решения зависит часто не только от нормы права, но и, если условно говоря, от ощущения человеком себя в процессе. Я понимаю, что эта открытость нацелена на то, чтобы предоставить информацию о судебном заседании, сделать её максимально доступной. Но не искажает ли это сущность суда как суда?

Серков П. П. Спасибо, Владимир Николаевич. Услышать такой вопрос от законодателя довольно неожиданно.

Плигин В. Н. В данной ситуации – это мнение частного лица.

Серков П. П. Я полагаю, что во всём должна быть разумность. Если речь идёт об открытости судебной власти во имя того, чтобы решения были справедливыми, то открытость, конечно, должна занимать приоритетное место.

Но я уже говорил, что доступ в зал судебных заседаний свободный. Пожалуйста, каждый может прийти в суд и слушать, как идёт судебное заседание. На сегодняшний день нет никакого запрета на пользование диктофонами, то есть весь ход судебного заседания может записываться на диктофоны без согласования этого вопроса с судьёй.

Что касается видеозаписей, то вопрос разрешения на видеосъёмку решается судьёй, это так. Судья знает само дело, какие вопросы будут обсуждаться, какие проблемы могут возникнуть. Вы правильно сказали о том, что не каждый человек готов работать под видеозапись, а работа судьи очень сложна. Камера, конечно, может иногда нарушить осуществление правосудия.

Много ли мы читаем в наших средствах массовой информации о судебных решениях? Все они сейчас размещены на интернет-сайтах. Нам говорили, что надо вывесить решение на сайт, и тогда станет ясно, где решение справедливое, а где нет. Все судебные решения сегодня в Интернете, за исключением тех, которые не положено вывешивать: то ли они содержат сведения государственной тайны, то ли другие, согласно закону, вещи.

Плигин В. Н. Это даже меньше сотой процента, то есть очень незначительное количество.

Серков П. П. Ну так вот: много ли мы читаем аналитических материалов по поводу этих решений? Суд вынес решение. Давайте проанализируем, где что сделано неправильно с точки зрения коррупционных факторов? Что нужно ещё дополнительно доводить до сведения общества? Как вы правильно сказали, превратить судебное заседание в некое такое зрелищное мероприятие? Я не уверен, что это правильно и что это, в конце концов, обществу нужно. Но до сегодняшнего дня мы продолжаем слышать, как проигравшая сторона начинает приводить доводы явно не правовые. Так же нельзя выступать на камеру, на микрофон. Раз мы юристы, то должны руководствоваться правовыми доводами и анализировать именно правовые доводы, и смотреть на судебное решение с точки зрения его содержания. В этом смысле я полагаю, что сегодня функционирует достаточно хороший механизм судебной власти – люди знают про нас всё, хотя и говорят, что мы самые закрытые.

Вопрос. Как Вы считаете, станет ли судебный прецедент в Российской Федерации в скором времени официальным источником права?

Серков П. П. Я не знаю, как отвечать на этот вопрос. Потому что, по-хорошему, по этому вопросу можно написать докторскую диссертацию, я уж не говорю о кандидатской. Понимаете, понятие должно нести содержательную часть. Это не просто. Понятие и прецедент – это не просто понятия. Если говорить об англо-саксонской системе, то там правовое регулирование иное, принципы иные, прецедент имеет некие другие источники изначально, корни иные правовые. У нас абсолютно другое правовое регулирование, и прецедент вряд ли приживётся в том виде, как это происходит в той же Англии или в Соединённых Штатах Америки. Это первое.

Второе. Что понимать под прецедентом? Я сегодня вам назвал свыше 10 постановлений Пленума, в каждом из этих постановлений примерно 30 пунктов. Я вам назвал 300 прецедентов, потому что в каждом пункте сформулирована некая правовая позиция. Если подходить к прецеденту как к правовой позиции, то вот вам и прецедент. Но это прецедент, и суды, разрешая то или иное дело или готовясь к его рассмотрению, читают наше постановление и начинают ориентироваться на него. На этом вырабатывается единая судебная практика. Если конкретные обстоятельства иные, то у судьи есть право сказать: в этой части я согласен, а здесь нет. Это разве не прецедент? Наверное, это всё тоже его элементы.

Это очень ёмкий вопрос, требующий колоссального напряжения целого института.

Плигин В. Н. Пётр Павлович предложил автору вопроса написать кандидатскую или докторскую диссертацию на эту тему.

Пётр Павлович, спасибо большое.



**Лекция председателя Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству,
правовым и судебным вопросам,
развитию гражданского общества
А. А. Клишаса**

22 апреля 2013 года

Добрый день! Сегодня мы поговорим с вами о Конституции, но в большей степени о теории конституционного права и немножечко об истории, потому что какие-то моменты, которые, казалось бы, общеизвестны, общепризнанны, иногда бывает очень полезно проговорить, тем более что очень много молодых людей в зале, очень много студентов, надеюсь, студентов-юристов, политологов, для которых эти моменты не будут неожиданными, но, может быть, вы посмотрите немного под другим углом на те тезисы, те положения Конституции, которые казались вам очевидными.

Итак, давайте в первую очередь попробуем понять, что же такое Конституция как таковая, как документ.

Есть очень распространённое, даже банальное, скажем так, определение, что Конституция – это основной закон. Это безусловно так. Но если вы спросите своих коллег или друзей, почему это основной закон, они вам начнут рассказывать о том, что Конституция наиболее важные вопросы регулирует. Наверное, с точки зрения студентов-политологов это так и есть, но для студентов-юристов, я думаю, верным будет другой ответ: Конституция – это единственный документ, который содержит нормы всех отраслей права, это во-первых, а во-вторых, это документ политико-правовой. Вот на политической части Конституции мне и хотелось бы сегодня чуть подробнее остановиться.

Я знаю, в этой аудитории выступал Сергей Михайлович Шахрай, какое-то время назад мы вместе с ним опубликовали статью в "Вестнике Российской академии наук", которая называлась "Конституция 1993 года как план будущего для России", мы с коллегой Шахраем рассуждали в ней о том, насколько Конституция предопределяет вектор развития. Те юристы, кто, может быть, специализируется либо более глубоко изучает конституционное

право, знают, конечно же, что Конституция содержит достаточно много норм, которые мы называем нормы-цели. Что такое норма-цель? Иногда очень сложно сформулировать ответ на этот вопрос, но классическое определение состоит в том, что норма-цель регулирует отношения, которые ещё до конца не сложились. Кажется бы, парадоксальная вещь – отношения, которые ещё до конца не сложились, тем не менее уже регулируются, и нормы-цели, обратите внимание, в большом количестве содержатся в Конституции, в частности, в первой и во второй главах, в тех главах, которые не подлежат изменению.

В чём политический характер этого документа? Вы знаете, очень часто на лекциях или семинарах, которые я веду в Университете дружбы народов, мне задают вопросы о том, что это значит – политический характер Конституции. Я всегда требую, чтобы при определении понятия Конституции помнили не только о том, что это основной закон, но и о том, что это политико-правовой документ, потому что правоприменитель, и в первую очередь суды, конечно же, должен учитывать политический характер Конституции, который отражён именно в нормах-целях, требующих принятия иных нормативных правовых актов, которые и выразят ту политику государства, те нормы, которые будут регулировать ещё только складывающиеся общественные отношения.

Мы с вами видим, как государство использует этот механизм, когда вносятся поправки, например, в избирательное законодательство. Государственная Дума и Совет Федерации постоянно работают над совершенствованием избирательного законодательства не просто потому, что кому-то захотелось что-то поменять. Был, например, определённый политический этап, когда стало необходимо стимулировать развитие политических партий, – и появилась пропорциональная избирательная система; нынешний этап требует более активного политического процесса в регионах, – во всяком случае так мы в Совете Федерации понимаем те предложения, которые сейчас рассматриваются в Государственной Думе, – возвращение к системе выборов по одномандатным округам, конечно же, отвечает потребностям нынешнего политического процесса, и я думаю, что коллеги в Государственной Думе, рассматривая этот документ, отрегулируют его положения таким образом, чтобы эти цели были реализованы, по крайней мере для нас, как для палаты представителей регионов, это очень важно.

Ещё один момент, который, может быть, будет самым важным в моём сегодняшнем выступлении, хотя кому-то, возможно,

покажется самым спорным. Это касается вопроса о том, каковы границы действия норм. Вот если мы с вами посмотрим те или иные конституционные положения, то увидим, что очень часто они сформулированы очень широко: нам предоставляется то или иное право – а где граница применения данного права? И любое ли право подлежит защите? Любое ли право должно охраняться государством?

Я, наверное, начну издалека и предложу несколько ситуаций, которые всегда обсуждаю на лекциях, семинарах, на занятиях со студентами. Я всегда задаю вопрос: а как вам кажется, целесообразность применения той или иной нормы имеет значение или нет? Вот Конституционный Суд Российской Федерации, когда рассматривает ту или иную правовую ситуацию, должен учитывать политические обстоятельства или нет? Вот молодые люди в зале, наверное, помнят примеры, которые я часто привожу на своих лекциях, я стараюсь брать их из старых хрестоматий. Когда я учился, у нас лекции по истории и теории права читал Павел Сергеевич Грацианский, очень известный историк и теоретик права, и на своих лекциях и семинарах он пытался объяснить нам, например, в чём разница между англосаксонским правом и правом континентальным. Вот если мы с вами обратимся к истории, к тому, как складывались те или иные правовые системы, это поможет нам, поверьте, правильно оценить сегодняшнюю реальность.

Давайте вспомним, как складывалась система общего права и почему появилось впоследствии то, что кажется нам сегодня совершенно естественным, – разделение права на право публичное и право частное, пришедшее к нам из римского права, но ведь это не было аксиомой, ну скажем так, для цивилизованного мира несколько сот лет тому назад. В старых хрестоматиях по истории английского права есть такого рода примеры. Когда судья приезжал в английскую деревню, ему очень часто приходилось разбирать достаточно забавные, для нас забавные конечно же, но жизненно важные дела, например, спор двух крестьян: один крестьянин нанёс ущерб другому, источки зрения континентального права, с точки зрения римского судьи (будем считать, и с точки зрения нашего сегодняшнего суда), этот ущерб считался доказанным, не было никакой необходимости собирать какие-то дополнительные доказательства, доказательства являлись допустимыми, и если богатый крестьянин понёс какой-то ущерб от бедняка, последний оказывался под защитой суда, бедняку не предписывали этот ущерб возместить. И вот нечасто я, к сожалению,

в аудитории слышу верный ответ на вопрос, почему так происходило. А происходило это по одной простой причине: потому что так же, как и советское право, англосаксонское право не знало деления на публичное и частное, и судья писал в своём решении, что это "не в интересах короны" (так как тогда бедняк не заплатит налоги), и именно поэтому суд отказывал в возмещении ущерба.

Посмотрите, в основе применения норм лежит политическая целесообразность, на этом англосаксонское право построено и сегодня. Вспомним уже более поздние ситуации из практики Верховного суда Соединённых Штатов Америки. Наверное, у нас не так много времени, чтобы мы разбирали какие-то конкретные кейсы, но давайте вспомним – обращаюсь особенно к специалистам по конституционному праву зарубежных стран, – о чём нам говорит Уильям Ренквист, председатель Верховного суда США, и что часто выносят в качестве эпиграфа к его учебникам и статьям по конституционному праву в Соединённых Штатах Америки: Конституция – это всего лишь то, что о ней думают судьи. Посмотрите, с одной стороны, насколько спорное, но, с другой стороны, насколько точное, насколько ёмкое с точки зрения определения границ действия конституционных норм положение. Если я скажу, что конституционные права и свободы действуют только в тех пределах, которые обеспечивают защиту конституционного строя, я думаю, что в этой аудитории, да и не только в этой, найду очень много противников такой позиции, но ведь это было в истории конституционного права ещё не так давно.

Давайте ещё один момент вспомним. Я уверен, что большинство из вас читали учебники, которые появлялись в конце 90-х – начале 2000-х годов и в которых активно обсуждался вопрос о том, что советские Конституции были фиктивными. Это достаточно важная тема, я всегда стараюсь подробно обсудить с моими слушателями в университете тему реальной эффективности Конституции, потому что сегодня очень часто, не понимая природы норм-целей, не понимая природы норм-принципов, критики нашей Конституции говорят, что многие её положения фиктивны, что очевидно не так. Давайте вспомним хотя бы последнюю советскую Конституцию, брежневскую, которую принято называть конституцией развитого социализма, – так её обычно именовали в советских учебниках. Как вы думаете, нормы, которые касались прав и свобод в этой Конституции, являлись фиктивными? Можно немножко обострить этот вопрос, спросить так: а в сталинской Конституции, конституции победившего социализма, были фик-

тивные нормы? Вы знаете, ответ на этот вопрос покажется парадоксальным, скорее всего, но верный ответ состоит в том, что там не было фиктивных норм, потому что те права и свободы, которые предоставлялись сталинской Конституцией, могли и должны были быть использованы только для одной цели – для цели построения социализма в одной, отдельно взятой стране, а за пределами данной цели эти нормы не действовали, никто не предоставлял таких прав.

В этом зале выступал глубокоуважаемый Сергей Михайлович Шахрай, который является одним из авторов действующей российской Конституции, очень часто в беседах с ним мы приходили к одним и тем же выводам, – что с точки зрения юридической техники брежневская Конституция, конституция развитого социализма намного более совершенна, чем Конституция 1993 года, по которой мы с вами живём сегодня. Так вот права и свободы человека и гражданина, прописанные в брежневской Конституции, являлись ли фиктивными? Я уверен, что в восьмидесяти процентах учебников, которые вы прочитали, говорилось о том, что этих прав реально не было, – не верьте этим учебникам, это не так, эти права были, эти права были абсолютно реальными, они были предоставлены гражданам в целях построения развитого социализма, а использование этих прав в иных целях государство не защищало, а скорее преследовало. Вам не напоминает это случай с английским судьёй и крестьянином? Это тот случай, когда в основе применения нормы права лежит целеполагание – то, во имя чего эта норма сформулирована, и только в этих целях и в этих пределах данная норма является действующей.

Посмотрите, актуальны ли для сегодняшнего политического процесса те нормы, те права и свободы, которые формулирует Конституция? Можно ли их использовать для того, чтобы совершать действия, направленные на подрыв конституционного строя? Безусловно можно.

Недавно в "Российской газете" была опубликована статья Сергея Евгеньевича Нарышкина, где он сформулировал положение о том, что политическая борьба может вестись только конституционно-правовыми методами. Тезис, который Председатель Государственной Думы использовал в своей статье, не дежурный, это тезис, который вызван реалиями сегодняшнего дня, потому что мы с вами видим, как очень многие права и свободы, по сути говоря, пытаются использовать для того, чтобы подрывать основы конституционного правопорядка. Очень многие законы, которые при-

нимает Государственная Дума сегодня, кажутся ограничивающими эти права, но так кажется только людям, которые поверхностно читают эти нормы, без учёта того, что границы применения норм сформулированы в самой Конституции исходя из норм-целей, исходя из принципов Конституции, которые содержатся, в частности, в главе 2 "Права и свободы человека и гражданина", и из тех положений, которые определяют основы государственного устройства, поэтому сегодня я хотел бы вам в первую очередь предложить для обсуждения вопрос о том, каковы эти границы, кто их определяет, какова роль Конституционного Суда в определении границ применения тех или иных норм. Мне очень важно, чтобы вы поняли мою позицию, хотя, может быть, не все с ней согласятся. Моя позиция, которую я достаточно последовательно отстаиваю, состоит в том, что норма сама по себе не является абсолютной ценностью, необходимо учитывать практику её применения, границы применения данной нормы и, мало того, чётко определять ту сферу, в пределах которой государство обеспечивает защиту этой нормы.

Здесь мы можем поговорить и о том, что такое собственно правовое государство, как оно понимается в Конституции. Очень часто говорят, что правовое государство – это государство, которое гарантирует права и свободы, это безусловно так. Но знаете ли вы государство, где не нарушают права и свободы? Нет такого государства, и мы с вами видим множество примеров того, что такого государства и не может быть, потому что наши представления об объёме этих прав и о границах этих прав существенным образом различаются. Когда государство определяет пределы, в которых оно обеспечивает правовую защиту, тогда мы с вами начинаем говорить о правовом государстве, потому что с точки зрения конституционного права правовым является государство, в котором обеспечен механизм восстановления нарушенных прав, и именно это является конституционным принципом и определением правового государства. Если механизм восстановления нарушенных прав чёткий и понятный, если его основы заложены в Конституции, в федеральных конституционных законах – я думаю, что вы все хорошо знаете и можете их сами перечислить, эти законы касаются судебной системы, прокуратуры, адвокатуры, – то тогда государство является правовым, то есть не тогда, когда ваши права не нарушают, а тогда, когда указан механизм восстановления прав в случае их нарушения. Парадокс заключается в том, что чем этот механизм будет сложнее, тем больше многие

сидящие в этой аудитории юристы будут зарабатывать, и именно это является причиной того, почему юридическая профессия во многих государствах пользуется такой популярностью и почему доходы юристов растут: средний человек, обычный гражданин, который не специализируется на правовых вопросах, конечно же, не в состоянии разобраться во всё более усложняющейся правовой системе. Мы знаем, что даже судьи всё более и более специализируются при рассмотрении тех или иных вопросов, не говоря уже о том, что граждане, конечно же, нуждаются в эффективной правовой защите, в эффективной правовой помощи, и то, насколько государство готово развивать соответствующие законодательные процедуры, способствовать тому, чтобы граждане получали квалифицированную юридическую помощь – здесь речь идёт не только об адвокатской помощи, – именно это является критерием правового государства.

Вот давайте посмотрим на реалии сегодняшнего дня. Я не случайно вспомнил ситуацию со средневековым английским судьёй, с тем, как складывалась система общего права: вам это ничего не напоминает из сегодняшних реалий? Вот Соединённые Штаты Америки, там тоже есть права и свободы, есть конституция, но возникла некая политическая ситуация, государство, исходя из политической целесообразности, оказалось не готово защищать право на адвоката, на справедливый суд, право на свободу лица, который подозревается в сотрудничестве с террористами, и было принято два закона, но это новеллы только для тех, кто не понимает, как устроена система общего права, как устроено англосаксонское право. Есть у американских граждан права и свободы? Конечно, есть. Могут ли они ими воспользоваться, в случае если кто-то попал в ситуацию, когда является подозреваемым по определённой категории дел? Нет, не могут. Так же, как крестьянин 700–800 лет назад не мог рассчитывать на возмещение причинённого ему вреда, проживая в маленькой английской деревне, хотя знал, что это право у него есть, но судья ему говорил: это "не в интересах короны", потому что нет публичного и частного, а есть только публичный интерес. Советская система, кстати, исходила из этого уже тогда, когда формулировала нормы о правах и свободах и в сталинской, и в брежневской конституциях, поэтому, если вам рассказывают о фиктивности норм этих конституций, вспомните о том, что не было деления на публичное и частное и все нормы – публичные. И сегодня в Соединённых Штатах Америки этот принцип свято соблюдается: все нормы публичные, нет деле-

ния на публичное и частное, а значит, какие бы права и свободы ни были гарантированы Конституцией, они будут защищаться ровно в той степени, в которой государство считает это целесообразным.

Идея о том, что нормы Конституции действуют только в пределах собственно целеполагания, не является новой, но иногда стесняются это проговаривать. Я думаю, что во многих ситуациях такая концепция, такая теория является обоснованной, потому что именно в данном случае, указывая границы этого целеполагания, государство определяет реальное содержание данной нормы, которая, конечно же, меняется исходя из исторических обстоятельств.

У меня всё, спасибо за внимание.

Ответы на вопросы

Плигин В. Н. Спасибо большое, Андрей Александрович, Вы знаете, я сначала пытался записывать, а потом стал просто слушать. И хочу сказать: очень интересная лекция. Давайте так: если позволите, я оставлю своё право задать вопрос или, может быть, просто что-то уточнить несколько к концу лекции.

Пожалуйста, вопросы.

Хамраев В. Виктор Хамраев, газета "Коммерсант".

Сталинская конституция – победившего социализма, брежневская – развитого социализма, а ельцинская, чего она? Социализма, капитализма? Разъясните, пожалуйста, где те рамки, за пределами которых её норма не действует, укажите политические границы, политический строй? Первый вопрос.

И второй. И в брежневской, и в сталинской, и в нынешней конституциях прописано о защите строя. Есть только одно ограничение: призывы и деятельность, связанная с насильственным изменением существующего строя. Ненасильственная деятельность допускалась. Вот сколько партий имеется, все стремятся к ненасильственному способу.

Говорю о брежневских временах – в сталинские это не действовало. Хотя норма была включена в Конституцию. Разъясните вот этот момент.

Клишас А. А. Вы, будьте добры, вопрос почётче сформулируйте. Я первую часть понял, а второй вопрос, он, скорее, как утверждение выглядит.

Хамраев В. Нет. Значит, говорим о норме, которая включалась во все конституции. Я не могу заниматься только такой деятельностью, которая связана с насильственным изменением существующего строя. То есть, ненасильственно – можно. Но почему тогда, допустим, диссиденты в брежневские времена, которые пытались ненасильственно менять строй, подвергались гонениям. Ну а про сталинские времена уже говорить не буду.

Клишас А. А. Я понял ваш вопрос. Наверное, мне чуть подробнее стоит Вам разъяснить, почему диссиденты подвергались в советское время преследованию. Мне казалось, что я, наверное, половину времени своей лекции посвятил этому. Потому что для авторов Конституции, в первую очередь, для правоприменителя, наверное, казалось удивительным, почему люди пытаются изменить Конституцию. Чем отличалась деятельность диссидентов? Они пытались применять действующие положения и нормы Конституции во имя неких иных целей, которые они сами для себя определяли. И советскому суду, прокурору и правоприменителю в Советском Союзе, в некотором смысле казалось, что это на грани безумия – почему эти нормы люди понимают таким образом, почему с их помощью они пытаются, скажу в кавычках, "построить капитализм"? Эти нормы были предназначены для того, чтобы строить коммунистическое общество. Это элемент доктрины советского конституционного права. Мы можем с вами его пообсуждать сейчас, но, наверное, у нас не хватит на это времени. Я ответил, кажется, на ваш вопрос – почему эти люди понимали таким образом эту норму. То есть они её абсолютизировали и пытались использовать во имя неких иных целей, что не соответствовало доктрине и правоприменительной практике. В чём она состояла, я попытался Вам объяснить.

Что касается того, как определить нынешнюю Конституцию, знаете, это же вопрос историко-политологический. Как мы его определим? Ведь откуда взялись определения, например, "Конституция победившего социализма"? Когда я читаю лекции у себя в университете, мы всегда пытаемся понять, а вообще зачем она была нужна, эта Конституция, сталинская? Ну, посмотрите, прошёл целый не то что там этап, прошло несколько периодов массовых репрессий. Государству необходимо было объяснить, почему это произошло и чего в итоге мы добились. Если вы начнете анализировать историю и попытаетесь понять, почему это так было названо – потому что помимо всего прочего к 36-му, к 37-му году произошло обобществление собственности. То есть не осталось

собственности на средства производства в частных руках. И поэтому Конституцию назвали "победившего социализма".

Дальше брежневская Конституция: как я сказал, с точки зрения юридической техники, необходимо было показать, что советское общество вступило в новый этап. Назвали его "развитой социализм". Здесь было множество вариантов такого определения. Например, потому что система федеративных отношений приобрела к этому моменту качественно иной уровень. И вопросы федерализма, взаимоотношения между субъектами, система советов, в некотором смысле представляли из себя нечто совершенное с точки зрения понимания государства.

Конституцию 93-го года вы можете назвать как угодно, потому что в этом видится элемент её политической оценки. Но сегодня мы её называем "Конституция правового и демократического государства". Что такое "правовое" – я определил в своем выступлении. Что такое "демократическое государство" – здесь каждый может понимать по-своему. Но традиционно мы считаем демократией – механизмы, которые обеспечивают народовластие, говоря уже таким терминологическим языком. Что это за институты, что за механизмы? Обеспечивают ли они характер представительства, например, для Федерального Собрания, для Государственной Думы и Совета Федерации? Это уже вопросы политико-правовые. И, конечно же, когда Государственная Дума, Совет Федерации работают над избирательным законодательством, не просто правят процедуру, а пытаются увеличить элемент представительства, в частности для того, чтобы повысить легитимность парламента. Потому что в Конституции парламент определяется в первую очередь как представительный, а потом уже законодательный орган – по-моему, 94-я статья.

Я ответил на Ваш вопрос или мне нужно ещё что-то дополнить?

Плигин В. Н. Я думаю, что там была проблема ещё такого понятия как содержательная сторона слова "строй". Всё дело в том, что если мы говорим не о движении внутри рамок строя, а о его замене, то эта деятельность, конечно же, не соответствует нормам Конституции любого периода времени, то есть замена строя происходит не через нормы, не через механизм правового государства или конституционной нормы. Замена строя осуществляется совершенно по другим правилам.

Что касается движения внутри строя, то вы говорили о множестве политических партий. Мы исходим из того, что они

все – участники политического процесса, несомненно, признают фундаментальные вещи, которые связаны с основными характеристиками строя: это идеологическое многообразие, многопартийность, проблемы частной собственности – глава "права и свободы человека и гражданина". То есть в любой ситуации должны присутствовать консолидирующие нормы. А что касается борьбы, собственно, за власть, то она является естественным процессом.

Клишас А. А. Безусловно, те положения, которые сейчас Владимир Николаевич вспомнил, содержатся в неизменяемых главах Конституции. Когда мы говорим о конституционном строе, то в первую очередь имеем в виду принципы Конституции, по которой она построена, в том числе система органов государственной власти. Сами эти органы: Федеральное Собрание, президент, правительство, эти главы можно менять. Но поменять 1, 2 и 9 главу можно, только приняв новую Конституцию. И в этом смысле насильственными будут являться любые действия, которые затрагивают положения незаменяемых глав.

Тарасов К. Тарасов Константин, Управление по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ Аппарата Государственной Думы.

Я не юрист, поэтому заранее извиняюсь, может, я что-то недопонял, проясните мне. Вспоминая судебные системы в Соединённых Штатах и советское право, говоря о том, что они могли принимать решения, опираясь на политические интересы, скажите, какие в нашей нынешней Конституции с 1993 года механизмы, которые бы нас оградили впредь от такого рода решений?

Клишас А. А. Моя лекция была посвящена призыву учитывать эти политические обстоятельства, а не ограждать от них. Мы располагаем множеством таких механизмов. В первую очередь это толкование Конституции, которое даёт Конституционный Суд. Опять же, уважаемые коллеги, давайте не пытаться толковать какие-то моменты даже в самой формулировке вопроса, я понимаю, что Вы не юрист, но в самой формулировке вопроса нас пытаются от чего-то оградить.

Пример, который я тоже очень часто привожу: есть очень известное дело в Соединённых Штатах, когда Верховный суд, по-моему, в конце 60-х годов, признал соответствующей Конституции расовую сегрегацию, при которой был подан иск. Поясню: был подан иск, когда нужно было добраться из пункта "А" в пункт "Б", железнодорожная компания отстаивала, что она имеет право, разделять пассажирский состав на вагоны для белых, для цвет-

ных и для чёрных. Верховный суд Соединённых Штатов, а вы знаете, что Конституция Соединённых Штатов практически не изменялась уже 200 лет, признал эти правила соответствующими Конституции. Тот же самый Верховный суд несколько лет назад, я думаю, студентам это будет интересно, признал соответствующей Конституции систему, при которой в одном из университетов ввели систему: чем дальше ваш цвет кожи от белого, тем больше начисляется дополнительных баллов при поступлении.

Нужно оградить общество от того, чтобы Верховный Суд Соединённых Штатов, который выполняет функции ещё и органа конституционного контроля, следовал политическому развитию государства и общества.

Существует такое понятие: "гибкость" или "жесткость" Конституции. Что это такое? Это способность Конституции как основного закона отвечать на запросы общества. Это и есть гибкая Конституция. Не та, которая обычно, написано в учебнике и которую легко поменять. Гибкой является изменение Конституции, это только механизм, инструмент реагирования на запрос общества. Конституция – это не закон о 12 таблицах, который отырыли где-то и поместили в музей, это политико-правовой документ. Его особенностью является то, что она должна отвечать на политические запросы общества.

Поэтому такие механизмы должны существовать. Они прописаны, они должны быть обществу понятны. В нашем государстве такой механизм – это, в частности, постановление Конституционного Суда.

Плигин В. Н. Но здесь, с точки зрения механизмов, несомненно, что одним из важных механизмов является гражданское общество. То есть оно должно воздействовать на другого субъекта государства.

Клишас А. А. Оно формулирует общественный запрос, помогает его это делать.

Плигин В. Н. Потому что если будет большой клин между одними представлениями и запросами общества – возникнет сложная ситуация.

Клишас А. А. Общество – понятие более широкое, чем гражданское общество, да? Есть институты гражданского общества, есть политические партии, есть государственные институты. Есть то, что мы иногда называем "несистемная оппозиция", есть, в конечном итоге, "диссиденты", в кавычках скажем, есть люди, которые, так или иначе, дают нам палитру общественных взглядов,

запросов, потребностей общества. Иногда формулируют взгляды, которые помогают консолидировать общество для того, чтобы защитить страну от тех или иных идей.

Плигин В. Н. Андрей Александрович поднял ещё один очень важный вопрос. Мы не называем сегодня фамилии, но тем не менее понимаете – личность, государство, пределы защиты, вписывание или отступление от процедур, которые можно использовать.

В связи с террористическим актом, который имел место в Соединённых Штатах, наблюдается отступление от процедур. Насколько оно является приемлемым, допустимым, какие ориентиры оно даёт обществу, не будет ли служить дополнительно провоцирующим фактором для дальнейших действий? Каждый раз, когда берёшь тот или иной факт и его последствия, всё это становится довольно серьёзным предметом изучения.

Вчера я пытался разговаривать на эту тему с одним из самых уважаемых американских аналитиков. Он обеспокоен тем, что не применяются процедуры, связанные с обычными гарантиями права, то есть, соответственно, какие могут возникнуть сложности? Всё это формулируется, в частности, в ходе лекций и представлений.

Клишас А. А. Очень важно, конечно, насколько общество принимает эти ограничения, потому что должен, действительно, эффективно работать механизм взаимосвязи государства и общества. Важнейшим элементом, кстати, этого механизма является парламент как представительный орган.

Безусловно, Владимир Николаевич вспомнил институты гражданского общества. Конституция описывает нам, каков механизм принятия решения. Необходимо слышать и учитывать, но нельзя просто копировать те взгляды или те запросы, которые адресованы государству.

Государство должно исходить всё-таки из той реальности, из тех угроз, какие мы видим в Соединённых Штатах. Не всегда институты гражданского общества понимают, потому что их особенность в том, что они действуют под защитой государства, поэтому со многими рисками они просто не соприкасаются. Государство изначально защищает их от этих рисков.

Плигин В. Н. Пожалуйста, вопросы.

Если нет, позвольте процитировать одно утверждение.

Норма не является абсолютной ценностью, необходимо учесть границы её применения и пределы, в которых государство учитывает эту норму.

Соответственно, возникает вопрос борьбы за ценность нормы. То есть, всё дело в том, что если норму отдать целиком на волю государства, а государство в узком смысле этого слова понимать как собственно власть, то где пределы волеусмотрения, и как добиться того, чтобы эти пределы волеусмотрения не стали попыткой написать со стороны государства новую "библию". И вы знаете, что в нашей новейшей истории постсоветского пространства такого рода идея, появление такого рода книг было масштабным, иными словами, где пределы нормы ценности?

Клишас А. А. Вы знаете, этот вопрос должен быть адресован не государству. Вы совершенно верно процитировали, но дело в том, что как раз моя позиция заключается в понимании содержание нормы – государство должно обратиться к обществу и определить, что для общества является приемлемым и допустимым в данном случае.

Ведь очень часто норма формулируется, например, в отношении права на жизнь, права на жилище, права на труд, но объём этого права определяется обществом. Смертную казнь общество считает приемлемой или нет? Это влияет на понятие содержания нормы?

Плигин В. Н. Общество считает приемлемым.

Клишас А. А. То есть когда вы определяете содержание нормы, ваша задача не с государством работать, не в Думе и не в Совете Федерации пытаться усложнять или совершенствовать эти нормы, в первую очередь стараться понять, что общество сегодня считает справедливым. Мы говорим, что есть "правовое государство", а есть государство, в котором господствует закон. Поймите правильно это разграничение – ведь очень многие считают, что законы являются неправовыми. Очень часто, можно сказать в силу закона, допускается абсолютное бесправие граждан.

Поэтому, когда мы говорим о том, что определяет содержание этой нормы, мы в первую очередь должны обратиться к обществу, и в том числе к тем институтам, которые Владимир Николаевич упомянул, и которые очень часто являются просто носителями, такой квинтэссенцией общественного сознания, в том числе и правового. И обращаясь к этому правовому сознанию общества, нации, мы можем на государственном уровне осуществить легитимизацию этого содержания, например, через судебную практику.

Плигин В. Н. Андрей Александрович, телекамеры смотрят так или иначе в эту сторону, в сторону этой стены и государственного флага, это нам дает возможность провести небольшой эксперимент, если Вы позволите.

Голосование будет абсолютно анонимным, с той точки зрения того, что оно не войдёт в трансляцию.

Клишас А. А. Но мы всё видим.

Плигин В. Н. Да. Давайте сделаем такой очень быстрый жест, это очень важно, сделать это анонимно. Скажите, пожалуйста, кто считает приемлемым смертную казнь? Только очень быстро.

Значит, большинство зала проголосовало за приемлемость этого решения.

Таким образом, понимаете, вы затронули фундаментальный механизм запроса, согласие с запросом, и это всё вновь возвращает нас к этим границам ценности.

Клишас А. А. Вы знаете, а ответ на этот вопрос на самом деле очень прост: когда мы увидели этот результат, то на самом деле выбор очень прост. Мы можем либо работать с обществом для того, чтобы объяснять, что, например, в нашей ситуации есть смертная казнь, это уже то, что государство считает недопустимым. Но на самом деле это нормально, когда государство является более гуманным. В этом некоторая функция государства.

Плигин В. Н. Я, правда, считаю, что этот инструмент давать нельзя.

Клишас А. А. Я вам хочу сказать, что, если окажется, что в этом зале 90 процентов людей поднимут руки за смертную казнь, а мы в законе её не допустим, то эти смертные казни будут происходить на улице – это будет самый худший результат. Поэтому я предпочту, если мне не удаётся убедить общество в том, что смертная казнь недопустима, а 90 процентов этого зала поднимают руки за смертную казнь, чтобы лучше она была в законе, чем появились суды Линча.

Плигин В. Н. Да, Вы затронули, Андрей Александрович, интересную тему – это взаимоотношение палат. Мы практически не встречаемся, и поэтому я для себя узнаю тоже очень много новых позиций, они крайне интересны.

Вы правы с той точки зрения, что целый ряд людей, особенно которые работают в области правозащиты потерпевших, в настоящее время действительно используют тот инструментарий, о котором вы говорили: когда государство не применяет крайнюю меру. И это уже даже не право. То, о чём мы сейчас говорим, это на самом деле философия, и она связана с правом на жизнь, с пониманием личности человека, субъекта.

Клишас А. А. Вы знаете, коллеги, ещё буквально два слова по поводу смертной казни.

Самый основной аргумент против смертной казни только один – это теоретическая возможность судебной ошибки.

Почему решил выступить? Решил поделиться личным опытом. В какой-то момент ты задаёшь сам себе вопрос: ты за смертную казнь или ты против нее?

Я до определённого момента был за смертную казнь. А однажды (это вопрос личного восприятия) я посмотрел по телевизору один документальный фильм. История была следующая. На Украине казнили отца маленькой девочки, которого обвинили в её убийстве, мать тоже с этим согласилась, и папу казнили, а через 10 лет нашли убийцу.

И показывали абсолютно чудовищные кадры, как отец ходил на следственном эксперименте, показывал, где он, якобы, убивал своего ребёнка, и даже говорил о ребёнке в третьем лице, то есть отец не признал вины. Это была самая чудовищная ошибка.

По силе воздействия лично на меня это было настолько мощным, что я, не то, что бы заплакал, но всё решил с точки зрения необходимости смертной казни. То есть, наверное, пусть человек лучше всё-таки находится в местах заключения, потому что, не дай Бог, случится судебная ошибка, у него хотя бы остаётся шанс остаться живым.

Плигин В. Н. Андрей Александрович!

У меня большая просьба Вам. Когда вы будете встречаться с различными представителями исполнительной власти, обязательно, пожалуйста, расскажите пример по поводу отношения английского суда, судьи к бедняку. Потому что у меня иногда складывается впечатление, что при разработке некоторых текстов, связанных с Налоговой полицией, дополнительных секций с пенсионной системой и со сборами в социальные фонды о проведении судьёй семь веков назад очень взвешенной политики. Поэтому, если вырывать один аспект материального благополучия из другого, то это приведёт к тому, что 500 тысяч предприятий малого бизнеса или 400 тысяч закроются в течение четырёх месяцев. Это настораживает.

Клишас А. А. Я согласен. На семинарах в Университете дружбы народов мы обсуждаем эти примеры, их же много можно найти, но поверьте, богатому соседу, крестьянину это казалось очень несправедливым.

Плигин В. Н. Так, хорошо. То есть Вы отказываетесь разговаривать с представителями исполнительной власти?

Клишас А. А. Вы знаете, с представителями исполнительной власти мы разговаривать будем, и примеры будем приводить. Только

этот маленький пример говорит об одном. О том, что когда интерес государства стоит в основе принятия решения, это не всегда антигуманно и не всегда плохо. Потому что мы очень часто противопоставляем государство личности. Противопоставление это, казалось бы, естественным образом происходит опять же из разграничения нашей правовой жизни на публичную и частную. Но если нет этого разграничения, и опять же, попытаюсь апеллировать к советским реалиям, к советскому конституционному строю, который тоже отрицал это разграничение на публичное и частное, чем отличается, собственно говоря, советская система, система советов от нашей системы, помимо того, что там нет института разделения властей? Отсутствие разграничения жизни на публичную и частную в том примере, который вспомнил Владимир Николаевич, обеспечивало защиту частных интересов слабого. Потому что государство, если это государство работает на собственную устойчивость, должно иметь максимально широкую базу для опоры. А слабых, как правило, всё-таки меньше, чем сильных и крупных. Если государство эффективно создаёт и возвращает этот механизм столетиями, то часто оказывается, что он бывает очень действенным. Мы, кстати, можем много положительных советских примеров вспомнить.

Конечно, Владимир Николаевич, в данном случае в примере, который Вы вспомнили, казалось бы совершенно очевидна для нас несправедливость. Но посмотрите: защищая собственный интерес, государство таким образом защищало слабого. Очень часто в нашем обществе нам действительно этого не хватает.

Плигин В. Н. Уважаемые друзья, я бы хотел сказать Андрею Александровичу огромное спасибо за сегодняшнюю беседу. Заканчиваем сегодняшнюю лекцию. Я в известной степени завидую студентам в том плане, что Вы сегодня подняли несколько глубочайших на самом деле тем. В конце концов, право, и это мы неоднократно вместе с Вами обсуждали, не является чем-то абстрактным. Право является той материей, которая живёт в коллективном индивидуальном сознании. В зависимости от того, как формулируется представление в каждом случае устанавливается порядок. Мне кажется, Вы сегодня подняли целый ряд вопросов, которые заставляют определиться, но в любой ситуации думать, работать над приемлемостью или неприемлемостью тех или иных формул. И пытаться найти для себя вот ту самую ценность нормы, которая может быть не является абсолютной, но всё-таки делает право и норму предсказуемыми и значимыми.

Андрей Александрович, огромное спасибо.

Клишас А. А. Спасибо, Владимир Николаевич. Спасибо всем участникам. Я бы хотел, чтобы вы вынесли из обсуждения одну очень важную вещь: очень часто, казалось бы, простые вопросы на самом деле намного, намного сложнее. Поэтому ваша задача как студентов, как юристов – не учитесь упрощать. Старайтесь разбираться в сути тех или иных процессов. Понять, откуда они произрастают, в чём корни той или иной проблемы? В чём причины того или иного успеха? Упрощать вы получите право тогда, когда научитесь быть очень сложными. Сейчас ваша задача научиться быть сложными. Всего доброго.

Уважаемые читатели!

Вы имели возможность познакомиться с первым циклом лекций, прочитанных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации весной 2013 года лекторами, которые вам очень хорошо известны.

Сборник открывается вступительным словом и лекцией Сергея Евгеньевича Нарышкина. Но я бы рекомендовал всем, кто интересуется вопросами конституционного права и актуальными задачами его развития, также прочитать его статью "Конституция, как идея", опубликованную в "Российской газете" № 77 (6053). Тем более, что именно этот подход – Конституция, как идея – пожалуй, пронизывает все выступления цикла.

Мы очень благодарны всем, кто откликнулся на наше приглашение и пришёл в Государственную Думу, чтобы прочитать свои лекции или же их послушать.

Отдельно хочу сказать слова благодарности Руководителю Аппарата Государственной Думы Джахан Реджеповне Поллыевой, заместителю Руководителя Аппарата Государственной Думы – начальнику Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ Юрию Евгеньевичу Шувалову, начальнику Управления по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы Сергею Владимировичу Кроткову и всем сотрудникам Аппарата Государственной Думы, кто участвовал в организации состоявшегося цикла лекций.

Председатель Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству
и государственному строительству

В. Н. Плигин

*Издано в соответствии с Планом мероприятий Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
посвященных 20-летию Конституции Российской Федерации
и Федерального Собрания Российской Федерации*

Российская Конституция: первые 20 лет

Цикл лекций в Государственной Думе
18 марта – 22 апреля 2013 года

Подписано в печать 18.09.2013 г.
Формат 60 × 90/16. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Заказ № 248.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.

Отпечатано с оригинал-макета в ООО "ДСМ"
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, д.3а, оф. 1