

# Государственная власть и местное самоуправление

№ 1 / 2009

ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.

Зарегистрировано в Госкомпечати:

рег. № 017053 от 14.01.98.

Издается 6 раз в полугодие.

## СОДЕРЖАНИЕ

Январь 2009

### ТЕМА НОМЕРА: 15-ЛЕТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

**3 Стенограмма** «круглого стола» Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству на тему «Конституция Российской Федерации как правовая основа развития общества и государства» (Москва, Государственная Дума, 30 октября 2008 г.)

**15 Стенограмма** презентации международного исследования «Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне)» (Москва, Новая газета, 11 декабря 2008 г.)

**24 Стенограмма** выступлений Президента Российской Федерации **Д.А. Медведева** и Председателя Конституционного Суда Российской Федерации **В.Д. Зорькина** на научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации (Москва, Кремль, 12 декабря 2008 г.)

**30 Стенограмма** встречи с участниками конституционного процесса 1990—1993 гг. (Москва, Российская академия правосудия, 16 декабря 2008 г.)

**44 Распоряжения Президента Российской Федерации** о поощрении за вклад в подготовку проекта Конституции России

**46 Методические рекомендации Минобрнауки России от 7 ноября 2008 г.** по изучению Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях

**Председатель Редакционного совета:**

**проф. А.С. Автономов,**  
главный научный сотрудник  
Института государства и права РАН

**Редакционный совет:**

**проф. С.А. Авакьян,**  
заведующий кафедрой юридического  
факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**проф. Н.В. Витрук,**  
судья Конституционного Суда РФ  
в отставке, заведующий кафедрой  
Российской академии правосудия

**проф. А.И. Казанник,**  
Омский государственный университет

**проф. М.А. Митюков,**  
Заслуженный юрист  
Российской Федерации

**проф. А. Фогельклу,**  
зам. директора Института  
евразийских исследований  
Упсальского университета

**проф. В.М. Чибинев,**  
**проф. Д.Ю. Шапсугов,**  
директор Южного филиала ИГП РАН

**Экспертный совет:**

**М.Б. Алексеев,**  
директор Фонда поддержки местного  
самоуправления при РАЮН

**д.ю.н. В.Б. Евдокимов,**  
заведующий отделом НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

**проф. М.Н. Марченко,**  
заведующий кафедрой юридического  
факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**д.ю.н. В.С. Мокрый,**  
заведующий сектором  
муниципального права и местного  
самоуправления ИГП РАН

**Главный редактор журнала:**

**д.ю.н. А.В. Макаров,**  
директор Юридического института  
Читинского государственного  
университета

**Заместитель главного**

**редактора журнала:**

**С.Н. Станских,**

**Помощник зам. главного редактора :**

**И.В. Комиссаров,**

**Главный редактор ИГ «Юрист»:**

**доцент В.В. Гриб**

**Ответственный редактор ИГ «Юрист»:**

**Д.В. Замышляев**



## **ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ**

### **Уважаемые авторы!**

При направлении материалов в журнал просим Вас соблюдать следующие требования.

1. Редакционный совет и редакция журнала рассматривают только материалы, присланные по почте или представленные на бумажном носителе вместе с дискетой в следующих объемах:

статья — 6—10 страниц,

обзор, рецензия, информация — не более 6 страниц,  
иные материалы — по согласованию с редакцией.

2. При определении объема материала просим исходить из таких параметров:

текст печатается на стандартной бумаге А-4 через 1,5 интервала; размер шрифта основного текста 14 или 13; сноски можно печатать через 1 интервал, размер шрифта 12; поля: слева 3 см, сверху, справа и снизу — 2 см.

3. При ссылках на авторов в тексте следует указать инициалы и фамилию, в сноске — наоборот, сначала фамилию, затем инициалы автора; обязательно привести название публикации, источник — место, год, номер, страница.

4. При использовании нормативного акта следует указать в тексте его вид (Федеральный закон, Указ Президента Российской Федерации и т.д.), дату (день принятия — цифрами, месяц — словом, год принятия — четырьмя цифрами, т.е., например, 12 декабря 2003 г.), привести в кавычках полное (без сокращений) наименование (в том числе — не РФ, а Российской Федерации). В этом случае в сноске достаточно указать источник публикации. Можно привести в тексте вид, дату и без кавычек сокращенное наименование акта, однако дающее правильное представление о документе. Тогда в сноске надо привести полное название акта и источник публикации.

5. Все сноски размещаются в конце текста, а не постранично.

6. Обязательно присылайте Вашу биографию для размещения ее в журнале, а также фотографию (желательно в электронном виде).

7. На первой странице материала после заголовка помещаются фамилия и инициалы автора, а в подстрочнике — должность и место работы, ученая степень — при наличии. Например: доцент кафедры (ее название) юридического факультета (название вуза), кандидат юридических наук.

8. На последней странице в обязательном порядке автор подписывает материал и ставит дату его отправки. Здесь же приводятся: фамилия и полное имя, отчество автора; должность и место работы, учебы (с правильным наименованием факультета, вуза, учреждения и т.п.); ученая степень (при наличии); точные контактные данные: адрес — служебный и (или) домашний, с индексом; телефон(ы) и факс (с кодом); адрес электронной почты (при наличии).

9. Материалы аспирантов, соискателей и студентов принимаются при наличии рекомендации соответственно кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Об отклике в публикации и его основаниях авторы извещаются.

*Ждем Ваших статей, идей и пожеланий!*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Отдел распространения:  
Лебедева Ю.В.  
(495) 953-91-20

Редакция:  
Бочарова М.А., Калинина Е.С.,  
Шешеня А.Н.

Тел./факс редакции:  
(495) 953-91-08

Адрес для корреспонденции:

125057, Москва, а/я 15

E-mail: avtor@ibb.ru

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа»  
тел. (4842) 700-337

Формат 60x90/8.

Печать офсетная.

Физ.печ.л. — 6,0.

Усл.печ.л. — 6,0.

Общий тираж 2 000 экз.

Номер подписан в печать 14.01.2009

ISSN 1813-1247

Подписка по России:  
Каталог «Роспечать»: инд. 47640,  
Объединенный каталог: инд. 85489.  
Почта России: инд. 10745

### **Вниманию наших авторов!**

Отдельные материалы наших журналов размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

**Полная или частичная  
перепечатка материалов,  
опубликованных в журнале  
«Государственная власть  
и местное самоуправление»,  
допускается только  
с письменного разрешения  
редакции. При перепечатке  
ссылка на журнал  
«Государственная власть  
и местное самоуправление»  
обязательна.**

Цена свободная.



**СТЕНОГРАММА**  
**«КРУГЛОГО СТОЛА» КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**  
**И ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ НА ТЕМУ**  
**«КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА**  
**РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА»<sup>1</sup>**

Государственная Дума.  
 Зал 830. 13 часов.

30 октября 2008 г.

*Председательствует*  
*председатель Комитета Государственной Думы*  
*по конституционному законодательству*  
*и государственному строительству*  
**В.Н. Плигин**

**Председательствующий:** Позвольте начать работу «круглого стола», достаточно специфичного для Государственной Думы, так как это совместное заседание Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству и Ученого совета Института государства и права Российской академии наук. Такого рода мероприятие проводится в Государственной Думе впервые.

Хочется подчеркнуть значимость того события, которому посвящен сегодняшний «круглый стол». Поговорим о Конституции Российской Федерации как правовой основе развития общества и государства.

Мы готовимся отметить 15-летие со дня принятия этого фундаментального акта, имеющего принципиальнейшее значение для формирования новой российской государственности, акта, который сам по себе является сложным. Именно он позволил сохранить российскую государственность.

Мы искренне благодарим членов Ученого совета Института государства и права, которые пришли в Государственную Думу, мы понимаем всю вашу занятость, но тем не менее я считаю, что тот обмен, который мы начинаем сегодня по столь важной теме, будет способствовать усилению взаимодействия парламента Российской Федерации с юридической наукой, предметному, последовательному, интересному пониманию задач, которые решаются в рамках законодательного процесса, но и одновременно, если мы продолжим это взаимодействие, сократит и тот объем критики, который традиционно раздается с вашей стороны, когда вы обвиняете нас в непоследовательности, неточности. Мы начинаем делить ответственность за

неточность, за непоследовательность с вами, вы будете участниками этого процесса.

**А.Г. Лисицын-Светланов, директор Института государства и права РАН:** Уважаемые коллеги, добрый день! Действительно, мы сегодня присутствуем при событии, с одной стороны, знаменательном, с другой стороны, достаточно прагматичном и важном для будущей каждодневной работы. Знаменательность, безусловно, в том, что мы находимся в преддверии большого события, связанного с 15-летием самой Конституции, это первый момент. А второй момент, он очень важный, это то, что от слов юридическая общественность перешла к делу. Свидетельство тому этот «круглый стол», где собрались вместе представители научных учреждений и соответственно профильный комитет Государственной Думы.

Что касается вопросов и выбора темы сегодняшнего «круглого стола», то это тоже вопрос, который решался не спонтанно, он изучался достаточно давно. Мы пришли к заключению, что необходимо действительно проанализировать то, что существует на сегодняшний день, и как будет развиваться законодательство, притом законодательство не только конституционное, но и законодательство, — назовем его отраслевым, — которое имеет глубокие корни. Оснований для таких размышлений более чем достаточно.

Сейчас уже стало достаточно широкой для обсуждения тема, что такое социальное государство, как оно закреплено в Конституции и как принцип социального государства реализуется соответственно в текущем законодательстве. Действительно, этому будет посвя-

<sup>1</sup> Данная стенограмма опубликована на официальном сайте Института государства и права РАН [www.igran.ru](http://www.igran.ru). Дается в сокращении. — Прим. ред.



щен очень интересный доклад о разделении властей. Но мы сталкиваемся с новыми реалиями сейчас, когда речь идет о разделении властей в условиях развития политсистемы. Это тоже очень интересный аспект, который дает размышления о развитии дальнейшего законодательства.

Мы говорим в настоящее время о том, что складывается новый миропорядок, складывается новое международное право. Но мы также видим в нашей Конституции соответствующие положения о соотношении международного права и национального законодательства. А кто его будет формировать, международное право, новое, современное международное право? Это тоже необходимо рассмотреть. Вопросы, связанные с рыночными отношениями, которым открыла дорогу Конституция. И наконец, вопрос, связанный с землей. Вопрос, который для России имеет и политическое, и правовое значение на протяжении уже более 100 лет, если не всей ее истории.

Поэтому, как мы видим, вопросы, которые открыла Конституция нам, с которыми мы жили 15 лет, — это не повод для подведения черты. Это повод для того, чтобы открыть окна и двери для дальнейших совместных исследований.

Поэтому позвольте еще раз выразить благодарность и признательность за то, что, как бы мы ни критиковали практику, тем не менее нас слушают, с нами рады встретиться, а наша радость — она не менее важна.

**Председательствующий:** Спасибо большое за вступительное слово.

Один аспект по поводу земли и земельных отношений. По замечаниям дореволюционных исследователей и ученых, в частности, есть исследование по проблемам роспуска первой Государственной Думы. Вопросы земли и разделения земли анализировались в тот период времени, в частности несправедливость разделения земли, которое было сделано Екатериной Великой в пользу своих фаворитов. Это было одной из проблем, которая привела к роспуску первой Государственной Думы.

Уважаемые коллеги, я с удовольствием предоставляю слово Вениамину Евгеньевичу Чиркину. Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора сравнительного права. Доклад по теме «Единство и разделение властей, некоторые проблемы российского законодательства». Пожалуйста.

**В.Е. Чиркин:** Благодарю.

Уважаемые коллеги, мою задачу и формат участия один из председательствующих уже огласил. Правда, затем коллегия председательствующих приняла волевое решение и продлила мне сроки выступления до 15 минут. Поэтому я не буду все-таки злоупотреблять вашим временем, может быть, я займу меньше 15 минут, и это будет только приветствоваться.

Задача ставилась практическая — просмотреть законодательство, которое действует, и на этой основе предложить совершенствование текстов и принятие новых законодательных актов. Но поскольку это все-таки сплав академического института и практики, то я несколько вышел за рамки чисто практические и хотел бы остановиться на четырех предпосылках, с позиции теории которых мне представляется важным рассматривать эту проблему.

Первая предпосылка вот такая. Концепция разделения властей возникла, как всем известно, в определенных условиях — в условиях борьбы против королев-

ского абсолютизма. Проблема единства, естественно, не стояла.

В условиях России эта проблема, проблема разделения властей, тоже приобрела, в основном, разделитские черты, разделитский акцент, что потом повлияло, между прочим, и на нашу политическую практику, и на наше законодательство.

Поэтому первый тезис мой такой: трактовка западной философии и юриспруденции с акцентом на разделение властей является односторонней. Современная практика и теория требуют иного совокупного тезиса: концепция единства государственной власти и разделение ее ветвей.

Второй теоретический тезис связан с проблематикой числа и характера ветвей государственной власти. Принято говорить о трех ветвях. У нас тоже три в 10-й статье Конституции, а в 11-й, в общем-то, появляются почти четыре. Потому что говорится о власти законодательной парламента, о власти исполнительной, значит, по 110-й статье Конституции исполнительная власть — это у нас Правительство, говорится о судебной власти и, естественно, говорится о государственной власти Президента.

Я не призываю сейчас корректировать Конституцию, это дело, может быть, будущего. Но, в общем-то, с теоретических позиций, это нуждается в осмыслении. К тому же должен сказать, что в зарубежной практике сейчас появились, как известно, другие ветви государственной власти.

В некоторых странах Латинской Америки существует в перечне избирательная власть, в некоторых странах существует контрольная власть, в некоторых странах есть так называемая гражданская власть. Это, правда, в Венесуэле, и вдаваться в детали мы не будем.

Я хочу только обратить здесь внимание на «круглом столе», что есть и иные подходы, и современный мир не тот мир, что был во времена Локка и Монтескье. Ситуация существенно изменилась, и нам нужно посмотреть на это с теоретических позиций.

Третья теоретическая предпосылка связана с понятием государственной власти и иных видов публичной власти. Вы знаете, мы с вами говорим, что у нас есть государственная власть на уровне Федерации, это понятно. Мы говорим с вами, что у нас есть государственная власть субъектов Федерации. Мы говорим также, что у нас есть один из видов субъектов, республики, это государство. Правда, Конституционный Суд толковал и объяснил, что не надо придавать особого значения словам, следует смотреть в суть дела.

Но если пользоваться все-таки такой терминологией, у нас с вами получится на территории России либо 22 государства: Федерация и 21 республика, либо у нас получится сейчас, на данный момент, 84 государственные власти, это Федерация и 83 субъекта.

Поэтому эта проблема тоже требует осмысления. Не в том плане, что надо сейчас и здесь ломать все. Конституция, действительно, я согласен, основа нашей работы, она дает возможности развитию и прототипу законодательства, это бесспорно. Она соответствует в общем и целом условиям. Но жизнь движется вперед. Надо думать о дальнейшем. И задача наших «круглых столов» и тем более задача академического института — думать и о будущем, думать и о том, что будет, чтобы не оказаться в такой ситуации, когда на-



ука, по существу, не была достаточно подготовлена к принятию Конституции 1993 года.

Теперь предпоследнее, и потом кратко, последнее. Предпоследнее заключается в том, что современное законодательство требует профессионализма. Отсюда возникает множество различных выводов. Дело не в экспертократии, в конечном счете последнее решение принимает парламент. Дело не в том, что, конечно, влияет экспертократия на решение. Но дело в том, что появляются новые формы, появляются делегированные законодательства. У нас в Конституции этого нет, а Конституционный Суд сказал, что, да, возможно, это есть. Появляется регламентарная власть, появляются новые другие проблемы. И вот это тоже требует решений академических.

И последнее, о чем я хотел сказать. Так как решать все-таки эту проблему власти? По-моему, это возможно на таком уровне: есть государство, есть государственная власть Российской Федерации, но есть и публичная власть народа, которая имеет свои формы выражения на разных уровнях организации территориальных публичных коллективов. Государственная власть выражает интересы всего общества. Публичная власть субъекта Федерации, в пределах тех полномочий, которые ей определены Конституцией, государственной властью, имеет свои полномочия и свою долю публичной власти.

Муниципальная публичная власть, тоже власть, небольшая власть, но власть по местным вопросам.

Теперь, о практике. Значит, какие же выводы из научных исследований и коллектива Института наших ученых, других российских ученых, можно сделать для развития проблем законодательной власти? Ну, во-первых, мне представляется, что все-таки необходимо повышение роли парламента. Это можно сделать путем принятия закона о парламенте, не нарушая, так сказать, положений Конституции. Такие законы есть. Закон о парламенте есть в Японии, закон о парламенте есть в Канаде, закон о парламенте есть в Израиле. Что он дает? Он дает организованный представительный орган парламента, о его представительной функции, о его законодательной функции, о его функции в области кадров и о его роли в определении основ внутренней и внешней политики, об этом тоже забывать не надо.

Далее, нужно думать об уточнении формулировки «Государственная Дума передает закон в Совет Федерации». Не передает она закон. Нет закона. Закон будет тогда, когда он будет подписан президентом. Поэтому нужно думать об уточнении этих формулировок.

Дальше надо думать о проблеме ответственности должностных лиц. Сейчас в странах вообще расширяется вопрос об импичменте. Многие должностные лица могут быть подвергнуты парламентом импичменту. Я не буду перечислять зарубежные законодательства, очень широкий перечень лиц, включая и воинских начальников. Это тоже повышает роль парламента.

И наконец, может быть, следует заняться все-таки нашей духовной жизнью. Есть ведь закон об общественных советах на телевидении во многих странах. Да и закон об общественном народном контроле на, пожалуй, надо в каких-то формах вернуть.

Я закончу с законодательной властью. Но поскольку речь идет о разделении властей, перейду к исполнительной.

Проблема исполнительной власти решается так. Президент принимает указ о системе и структуре ис-

полнительной власти. Мне думается, что эти вещи целесообразно было бы разделить. Проблемы системы, видимо, должны решаться на уровне закона. Проблемы структуры должны, видимо, решаться на уровне президентского указа.

Далее. Надо подумать, и уже это делает Государственная Дума, и, между прочим, хорошо делает, должен отдать должное, о разгрузке полномочий правительства. Если мы посмотрим, в общем плане, то комплексных полномочий получается, примерно, 80, а если их раздробить, то я их посчитал, и посчитали другие, сейчас их 2804 полномочия. Значит, правительство, к сожалению, лишено возможности, выполняя эти частности, решать принципиальные вопросы государственной жизни. А ведь во многих странах, вот в той же Великобритании, принципиальные вопросы решает кабинет, а министры по существу регулируют положение.

Поэтому вот такие вопросы разгрузки могли бы поднять роль и министров, и правительства целиком.

Теперь, наконец, о судах. Значит, в сфере судебной власти тоже есть некоторые проблемы, которые нужно, видимо, будет решать законодательно. Во-первых, статья 127 Конституции предусматривает Закон «О Верховном Суде РФ». У нас его нет. Но она, между прочим, предусматривает также и Закон «О Высшем Арбитражном Суде». Законодатель пошел по иному пути, если говорить о точном смысле Конституции. Законодатель принял Закон «Об арбитражных судах», вы прекрасно об этом знаете. Это было разумно. Я думаю, что, задержка эта объясняется тем, что может быть, нам следует продумать еще раз вопросы не только о Верховном Суде, но и о системе судов общей юрисдикции и системе судов специальной юрисдикции. Назрел, как вы знаете, вопрос об административных судах, он давно обсуждается, но есть и другие формы судебных органов.

Теперь самое последнее. Самое последнее — о Конституционном Суде. Я думаю, что все-таки мы должны пойти по пути, по которому движутся сейчас многие страны. Нам предложили концепцию и Америка, и Австрия. Концепцию, хотя и в разных формах, в США — Верховный Суд, по идее австрийца, известного вам, — конституционные суды. Предложили идею, но во всех случаях идею последующего конституционного контроля. С одной стороны, это хорошо. Обращаемся в суд тогда, когда закон уже действует и практика выявила его несовершенство. Но, с другой стороны, возникает ситуация, когда по прошествии пяти, а может, и десяти лет мы говорим: «Закон-то неконституционный, а отношения, которые возникли, они уже существуют». Часть — конституционных, часть — неконституционных. Не всегда их можно вернуть наоборот. Иных уж нет, а те далече, как говорил поэт. Поэтому это проблема. Как решается сейчас эта проблема? Французы используют только предварительный конституционный контроль. Тоже плохо. Я как-то спрашиваю Председателя Конституционного совета Франции: «А как же быть гражданам? Как им жаловаться на нарушения своих конституционных прав? Как быть? Куда? Когда?» Он говорит: «Никогда». Сейчас они кое-что делают. Поняли, что надо что-то делать. Ввели опосредованную форму. Сначала предлагается обращаться с жалобой в Государственный совет. Не буду рассказывать, это особый орган административного судебного контроля. А вот пусть Государственный совет уже обращается к нам. А гражданам нельзя. Можно кому? Пре-



зиденту, правительству, 60 депутатам и 60 сенаторам, а рядовому гражданину нельзя. Вот в этом году, в 2008, они приняли поправки к Конституции. Будет вот так. А в других странах развитие идет по такому пути: возможен и предварительный конституционный контроль, возможен и последующий конституционный контроль.

Благодарю вас за внимание.

**Председательствующий:** Вениамин Евгеньевич, спасибо вам огромное за очень содержательный доклад.

Закон о парламенте. Так вопрос ставился одновременно с законом о порядке принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов. Эта процедура должна быть более четкой и понятной.

Я действительно не думал, в силу, наверное, положения Государственной Думы о том, что мы передаем в Совет Федерации. Мы искренне думаем о том, что мы принимаем законы, а затем они проходят определенные процедуры в Совете Федерации.

С позиции Государственной Думы нам представляется решенной проблема, на которую вы обратили внимание. Это проблема понимания статуса республики внутри Российской Федерации. То есть статус республика — «государство». И мы полагаем, что эта проблема частично определяется или даже очень жестко определяется проблемами общего суверенитета в Российской Федерации. Хотя я понимаю, этот вопрос как бы так возникает.

Спасибо большое. Есть целый ряд предложений. Со стенограммой будут ознакомлены все депутаты Государственной Думы. Думаю, что это позволит им предметно подумать над ситуацией.

Сергей Иванович Некрасов.

**С.И. Некрасов:** Спасибо.

Уважаемые коллеги, тематика моего выступления будет посвящена проблемам развития федеративных отношений в России. Это, пожалуй, на протяжении 15 лет действия Конституции проблема самая актуальная, самая обсуждаемая. Порождена она, конечно, не действующей Конституцией. Наоборот, принятие Конституции было призвано преодолеть те негативные тенденции, которые возникли в конце 80-х — начале 90-х годов и нарастали стремительно. Проблема эта очень многоаспектная. По большому счету в конституционно-правовом регулировании, да не только в конституционно-правовом регулировании, ни одного вопроса, не имеющего федеративной составляющей, нет. Там и экономика, там и налоговые отношения, и земельные, и жилищные, и многие другие.

Сегодня мы можем говорить уже об имеющихся результатах федеративной реформы, которая достаточно энергично, достаточно интервенционно началась, пожалуй, в 2000 году с обновлением власти. Моя задача, видимо, не говорить о том, как хорошо, что мы справились с децентрализацией, как хорошо, что справились с проблемой парада суверенитетов, а о том, какие есть проблемы в настоящее время и предложить с учетом специфики аудитории какие-то конкретные предложения по законодательному регулированию в этой сфере.

Соглашаясь с Александром Николаевичем Лебедевым, который, к сожалению, отсутствует сегодня, наверное, можно сделать вывод, что в настоящее время у нас сложилась некая пирамидальная модель организации публичной власти в федеративном государстве. Именно не трехуровневая, а пирамидальная с соответствующим конусом, где есть место федеральной,

региональной и местной власти. У местной власти там, как нам известно, свои подуровни.

Но контуры вот этой пирамиды вызывают некоторые вопросы. Во-первых, институционально-организационная и компетенционная составляющие вот этой пирамиды не совпадают. Более того, они являются диаметрально противоположными. Ведь в основе этой пирамиды лежат органы местного самоуправления, которые в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления максимально приближены к населению, к его нуждам. Так оно и есть, так оно и должно быть. Этих органов у нас десятки тысяч. По-разному идут реформы в регионах, где-то укрупнение, где-то разукрупнение, но все равно их много, их больше всего. Казалось бы, основа должна быть очень солидная и очень устойчивая.

Неплохо выглядит у нас и средний уровень этой пирамиды. Более восьми десятков региональных органов государственной власти — это хорошая прослойка, хороший цементирующий слой между федеральной и местной властью.

Ну и, наконец, на вершине этой пирамиды находятся федеральные органы государственной власти, а вершина, как известно, не должна подминать то, на чем она базируется, не должно быть механического, произвольного вмешательства в компетенцию иных уровней государственной власти.

Но, если мы посмотрим на вопросы компетенции, то картина, как я сказал, диаметрально противоположная. Большой объем полномочий по-прежнему сохраняется у федеральной власти, затем идет власть региональная, и меньше всего — у власти местной. Здесь вряд ли должно быть утешением то, что эта проблема очень давняя. Мы в секторе теории конституционного права сейчас занимаемся историческим аспектом российского конституционализма. Действительно, и в период земства, и в период советский всегда муниципалитетам не хватало полномочий, не хватало средств.

Психологи, наверное, сказали бы, что проблема не решаема, если она не решается веками, но вряд ли в современной России мы должны этим успокаиваться. Проблему решать надо путем перераспределения властных полномочий. Тогда, наверное, не будет таких миникризисов в здравоохранении, в жилищно-коммунальной сфере: где-то не смогли подготовиться к зиме, где-то не хватает медикаментов и так далее. Федеральный центр здесь вынужден оперативно к этому подключаться.

Вторая особенность вот этой нашей, российской, пирамиды власти заключается в том, что всю эту пирамиду проходит вертикаль исполнительной власти, что в принципе не является порождением российской специфики, такой, уж такой исключительной специфики.

Второй момент, он более интересный. У нас появилась, обозначилась и все больше обсуждается проблема партийной вертикали. Ведь сегодня можно говорить фактически о вертикализации представительных органов власти. Терминология, может быть, не совсем удачная. Для полновластия советов она была приемлема.

**Председательствующий:** Вот здесь, поскольку, понимая специфику, где находитесь, подробнее остановитесь, чтобы мы просто поняли для себя научную содержательную часть.

**С.И. Некрасов:** Я, Владимир Николаевич, имею в виду следующее. Говорить о вертикали, как таковой, представительных органов власти с вышестоящими, нижестоящими, в буквальном смысле, конечно, нельзя.



Подчинения как такового как в исполнительной власти, конечно, нет. Но посредством корпоративных норм, норм политических партий (программы, уставы, прежде всего) появляется возможность и возможность реальная, когда одна политическая сила находится у власти на всех уровнях. Посредством вот этих норм имеется возможность влиять, влиять реально на принятие государственных решений, включая законы и включая даже конституционную реформу, которая, как известно, в определенных случаях требует одобрения в субъектах Российской Федерации.

Корпоративная норма — это не законодательство. Это достаточно локальные нормы с весьма ограниченным кругом действия. Но правила партийной дисциплины, корпоративности и так далее позволяют обеспечить то, что я имею в виду. При этом региональные партии у нас пока запрещены законодательством. Если мы исходим из того, что партийная система у нас настолько развита, что надо переходить на выборы по пропорциональной избирательной системе, где-то насаждать эту систему в регионах и даже в муниципалитетах, тогда, может быть, дать возможность регионам создавать партии свои. Конечно, мы помним позицию Конституционного Суда РФ по Балтийской партии, но позиции ведь изменяются.

В любом федеральном государстве основными блоками, основными вопросами проблемными является разграничение власти, о чем я уже сказал, статусный состав Федерации, организация власти в субъектах и взаимоотношение федерального центра и субъектов.

Несколько слов о других вопросах. Что касается оптимизации субъектного состава. Мы являемся свидетелями такой оптимизации, свидетелями сокращения количества субъектов Федерации. Но даже с 83 субъектами Федерации Россия остается самой большой федерацией в мире.

Следует ли это сокращение проводить механически? Наверное, здесь вот чисто арифметически механический подход вряд ли уместен. Наверное, математики могут сказать, что 30 элементов в системе — это лучше, чем 80. Но ведь Россия все-таки федерация и по территории, и по населению не такая, как Швейцария с 26 субъектами, не такая, как Германия с 16 субъектами, не такая, как Бельгия с тремя субъектами. И здесь через колено ломать тоже не следует. Пока объединение, как известно, проходило главным образом в сложносоставных субъектах, когда небольшие населенческие территориальные субъекты — автономные округа, становились частью тех краев и областей, в состав которых они входили и ранее. Но здесь-то, наверное, потенциал уже иссяк. Пожалуй, только Архангельская область с Ненецким автономным округом могут подходить под эту схему. В науке даже стали появляться термины: «поглощение» (не объединение, а поглощение), «присоединение» и так далее.

А если, скажем, эту схему продавливать в той же Тюменской области, тут возникнет вопрос неизбежно: кто кого поглощает и кто к кому присоединяется: либо традиционные доноры федерального бюджета — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа либо южные районы Тюменской области, в состав которой входят эти округа. Да и Чукотский округ уже не такой, как был в советский период, когда он входил в состав Магаданской области. И там, наверное, интересы сохранения самостоятельности имеются.

В Южном федеральном округе вряд ли можно проводить какие-то объединения с учетом кавказского этнического фактора.

И еще один момент, связанный с оптимизацией субъектного состава, пока потенциальной, но уже не гипотетической является возможность изменения субъектного состава вследствие увеличения российской территории.

Такая возможность была и раньше, но желание некоторых составных частей отдельных иностранных государств наткнулось на нашу норму о том, что инициатива должна исходить от иностранного государства. Это было практически невозможным.

Сейчас мы имеем два признанных Россией государства, которые, наверное, имеют определенное тяготение к России.

**Председательствующий:** Позиция Российской Федерации заключается в следующем, это очень принципиальная позиция Российской Федерации о том, что так вопрос в принципе не может стоять. И Российская Федерация не рассматривает возможность присоединения данных государств. Это для нас, я хочу подчеркнуть, принципиально важно с точки зрения тех балансов, которые в настоящее время имеются.

**С.И. Некрасов:** Ну и, кроме того, стратегически России, может быть, как раз более выгодно иметь дружественные государства на своих границах, нежели расширение территорий. Хотя с тем же осетинским народом вопрос есть, все-таки он был искусственно разделен, разделен административной границей в одном государстве.

В связи с обозначенной проблемой все более актуализируется вопрос о принятии федерального закона «Об административно-территориальных единицах с особым статусом». Ведь эту терминологию подсказал федеральный законодатель в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов, и, видимо, ему надо и помочь определить этот статус. Такая работа ведется в Пермском крае, в Красноярском крае, в частности.

Общение с коллегами из Красноярского края позволяет заключить, что вот бывшие автономные округа, лоббируя вот этот особый статус, претендует едва ли не на весь объем полномочий, который у них был, когда они были субъектами Федерации. Тут тоже встанет вопрос о балансе и о реализации концепции административно-национальной автономии.

С термином «национальный» надо быть очень осторожными. Ведь создание каких-либо единиц по национальному признаку, будь то субъект Федерации, будь то какие-то более мелкие единицы, таит в себе известные опасности. Эти округа уже обладают определенной корпоративной автономией, имея представительство в законодательных органах власти новых краев. Такое представительство можно обеспечить при исполнительной власти, может быть, при органах судебного сообщества в регионах, может быть, при органах конституционной юстиции, как, например, в Узбекистане, когда Каракалпакстан имеет одного судью в Конституционном суде Республики.

Для реализации прав этносов у нас есть другие механизмы, например Законы «О национальной культурной автономии», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов России» и некоторые другие.

Конституционалисты в свое время с нетерпением ждали, какую позицию выскажет Конституционный Суд



относительно нового порядка формирования губернаторского корпуса, когда отказались от выборов.

Ждали не для того, чтобы получить прецедент признания этого закона неконституционным, а потому, что была прежняя правовая позиция Конституционного Суда по этому вопросу, когда он говорил, что губернаторы должны избираться. Конечно, правовые позиции Конституционного Суда могут изменяться. Правовых позиций становится очень много, более 4 тысяч, это больше, чем федеральных законов. Поэтому, наверное, Конституционный Суд должен быть как-то ограничен в пределах своего усмотрения. Ведь его некому ограничивать, кроме законодателя. Некуда обжаловать, здесь нет надзора как в общей юстиции, арбитражной юстиции, у Европейского Суда есть большая палата, у Конституционного Суда — нет.

Если ситуация изменяется и меняется правовая позиция, то об этом должны знать правоприменители. В этой связи следует внести изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» следующего характера: если Конституционный Суд изменяет правовую позицию, высказанную ранее, об этом должно быть прямо сказано в резолютивной части постановления с обязательным указанием постановлений и определений, в которых содержалась измененная правовая позиция. Тогда будет понятно, что да, была ситуация, когда губернаторы избирались, сейчас ситуация другая. Я не ратую за возврат к выборности губернаторов, я не считаю выборы наиболее оптимальным способом формирования власти. Я ратую за такой порядок на правовом поле.

**Председательствующий:** Спасибо за вопросы, связанные с федерацией. Два пункта, на которые постоянно обращается внимание. Мы не ускорим процессы, связанные с образованием новых субъектов или сокращением субъектов Российской Федерации. Это принципиальная достаточно позиция, которая присутствует. Тем не менее действительно постоянно возникает вопрос — как применительно к статусу субъектов, объема этого статуса, у нас нет конституционного закона о порядке изменения статуса субъектов Российской Федерации.

[...]

**Председательствующий:** Я бы хотел слово представить Уполномоченному по правам человека Российской Федерации Владимиру Петровичу Лукину. Пожалуйста, Владимир Петрович.

**В.П. Лукин:** Спасибо, Владимир Николаевич.

Хотя это звучит торжественно, но я хочу два-три замечания просто сделать по ходу дискуссии.

**Председательствующий:** Торжественно звучит название должности, это конституционная должность.

**В.П. Лукин:** Да, это правда.

Во-первых, я хотел бы сказать, что был и членом Конституционной комиссии Верховного Совета Российской Федерации, и Конституционного совещания потом, когда Верховного Совета не стало. Поэтому так довольно близко чувствовал и представлял себе, как создавалась Конституция.

Я думаю, что нам надо идти по пути выявления в базовых принципах духа Конституции при совершенствовании законодательства, связанного с выявлением этого духа Конституции, или же честного заявления о том, что вот прошло время, нам эта Конституция не подходит по тем-то и тем-то причинам. Мне она подходит, не потому, что там содержатся пункты об Уполно-

моченном по правам человека, в конце концов, моя миссия скоро кончится уже. А потому, что мне нравится дух этой Конституции, и я считаю, что это одна из лучших конституций, которые существуют в настоящее время. При всем при том, что она далека от совершенства конечно же.

Второе — это то, что вот здесь был разговор о суверенитете и разделении властей, но какое сейчас разделение властей, я судить не берусь, потому что закон запрещает мне о политике толковать.

Но я хотел бы сказать, что разделение властей — это как раз один из принципов реализации суверенитета, на мой взгляд, потому что ведь суверенитет рождался как суверенитет суверена в Средние века.

А потом появились разные люди, третье сословие и так далее, которые говорят: «Да, это суверенная территория, только это суверенитет народа там», — а суверенитет народа должен быть определенным образом организован. И вот разделение властей-то как раз — это и форма организации суверенитета народа.

Потому что если этого не существует, то тогда существует какой-нибудь император Бокасо, скажем так, который может кушать в буквальном смысле слова своих подданных, и никто не должен его трогать, потому что он суверен. Поэтому разделение властей — это как раз, по-моему, ядро суверенной демократии, если можно так сказать, в ее нормальном современном понимании как суверенитета народа. А уж как это организовано и как это организуют — это интересное дело и это заслуживает обсуждения.

И еще я хочу сказать, что ведь базовым принципом Конституции, которая 1993 года, является принцип прав человека. Недаром этому посвящены первые статьи, недаром они труднее всего заменяются и изменяются. И, собственно говоря, следование духу Конституции — это следование этому принципу.

Между тем я бы не сказал, что у нас наше законодательство очень усердствует сильно в развитии этих принципов Конституции. Вместе с тем есть и позитивные примеры, например институт Уполномоченного — это институт, созданный Конституцией как дополнительное средство защиты прав человека, но это не главное.

Конечно, главным средством является прокуратура, но, по-моему, и там есть очень большое поле для деятельности и законодательной, и практической.

Я хотел бы обратить внимание на одну черту сейчас — у нас все больше и больше покушаются на гласность правосудия и судопроизводства. Становится все больше и больше закрытых процессов. А почему?

Безусловно, в судопроизводстве есть элементы, которые могут быть закрытыми, могут быть: там секретные документы какие-то и так далее и тому подобное. Но ведь никто не мешает судье сказать, что, дорогие друзья, вот этот документ мы рассматриваем в закрытом порядке, просьба выйти, пока мы рассматриваем этот документ, а потом просьба войти, не просто просьба, а вы можете и имеете право войти.

Нет, идут не по этому пути, а по пути закрытия. Почему? Потому, что в темноте можно делать все, что угодно. Может быть, мы займемся этим, потому что это явно противоречит духу нашей Конституции? Я, например, собираюсь этим заниматься.

И, что касается нашего института в заключение, я хочу сказать, что он худо-бедно как-то существует, не мне судить, как, но 200 жалоб в день мы получаем и стараемся делать, что можем, чтобы реализовывать





права граждан в рамках наших ограниченных возможностей. Но ведь правозащитная система не создана еще у нас как следует. У нас есть общественные правозащитники. Их не любит исполнительная власть. Она и не должна их любить. И если она их не любит, то это первый признак, что они работают. Международных правозащитников тем более власть наша не любит.

Вот сейчас, кстати говоря, мы любим организацию Human Rights Watch, вы знаете, вот такая организация, которая уже очень навязла на зубах, но мы ее сейчас любим в эти дни. Потому что она, ее представители, поехали в Грузию и после этого приехали и честно рассказали о тех безобразиях, которые грузины творили в октябре в Осетии. В августе, простите, я спутал, хотя я сам там был через три-четыре дня после этого, но спутал. И все рассказали. Теперь у наших газет это уважаемая международная организация Human... А неделю назад мы ее сильно не любили, потому что это двойные стандарты, западные и так далее.

Ну, хорошо, не любим общественных правозащитников, давайте любить кого-нибудь еще или не любить, но хотя бы терпеть. Но у нас до сих пор Уполномоченные по правам человека находятся только в 40 с лишним регионах.

**Председательствующий:** Пара замечаний. Действительно, различные конституционные органы плохо общаются друг с другом.

В Государственной Думе принят в первом чтении закон, предложенный Верховным Судом, об открытости судебной власти. В настоящее время мы его подготавливаем ко второму чтению, при этом значительно расширены полномочия по доступу к судебным решениям. Предусматривается процедура их опубликования в Интернете и тому подобное. Мы его разослали всем заинтересованным лицам, поэтому это как бы здесь понятная процедура. Ко второму чтению закон будет предложен в ноябре. Если есть желание, пожалуйста, Владимир Петрович, в этом плане можно совершенно участвовать.

Я бы поспорил с Вами в том плане, что у нас каждая ветвь власти выстраивает свои вертикали. У нас даже Уполномоченный по правам человека хотел бы принимать участие в формировании институтов Уполномоченных в субъектах Российской Федерации. Но это наш давний спор, уполномоченные возражают.

Я бы хотел предоставить слово Олегу Германовичу Румянцеву.

**О.Г. Румянцева, президент Фонда Конституционных реформ:** Спасибо большое.

Очень приятно, Владимир Николаевич, что вы пригласили для участия в сегодняшнем открытом заседании ученого совета Института государства и права также тех, кто непосредственно принимал участие в разработке проекта Конституции. Я здесь вижу как минимум Леонида Соломоновича Мамута, Владимира Петровича Лукина и вашего покорного слугу.

Я хотел бы сказать, дорогие коллеги и участники сегодняшнего «круглого стола», что услышал тут реплику из зала во время одного из выступлений, что раньше, когда писали проект Конституции, науку, мол, не спрашивали. Вот чтобы таких мифов не было, мы и издаем наш сборник по истории создания Конституции Российской Федерации. (Выборочно он выдавался перед заседанием, но здесь имеется достаточное количество экземпляров, и после завершения этого «круглого стола» наши молодые научные сотрудники

смогут передать вам эти тома, а вообще сборник планируется выпустить в 10 книгах.)

Вы найдете там немало заседаний и «круглых столов» Конституционной комиссии вместе с представителями научного сообщества, Ученого совета Института государства и права, Института сравнительного законодательства. Та практика, которую сегодня продолжил Владимир Николаевич Плигин, была начата еще в Конституционной комиссии в 1990—1993 годах. И надо сказать, что вот этот синтез науки и — тогда демократической — власти, я думаю, дал в общем-то серьезные результаты.

Особенности сегодняшнего текста Конституции определяют и особенности его реализации, о чем сегодня, в общем-то, начали говорить. Проблема реализации Конституции существует, и она во многом вытекает из особенностей конституционного процесса 1990—1993 годов.

Позволю себе продолжить мысль коллеги Лукина, который сказал, что ему дух Конституции очень нравится, но как это все организовано, по словам Владимира Петровича, — заслуживает обсуждения.

Да, здесь есть проблема — проблема определенного разрыва между доктринальной, скажем так, частью Конституции и ее использованием в качестве инструмента «ручного управления».

Об этом разрыве сегодня говорят и пишут. Недавно я читал очень интересную статью Михаила Краснова — одного из участников Конституционного совещания при Президенте в 1993 году. И он пишет, что дух первой и второй глав Конституции существенно ослабляется недостаточной эффективностью механизмов, заложенных в других главах. Что установленная в России конфигурация институтов публичной власти не мотивирует совокупную власть поддерживать тот дух, которым пронизаны главы 1 и 2 Конституции РФ. Примечательное признание.

Вот как раз я здесь и хотел бы, возвращаясь к нашему 15-летней давности спору, с удовлетворением ответить, что первая и вторая главы как раз и вошли в окончательный текст во многом из положений Конституционной комиссии, а вот с механизмами прежде всего действия этой совокупной власти здесь действительно есть что обсуждать.

Намеренно говорю это в таком полемическом ключе, потому что сейчас есть такая чуть ли не установка, что дебатов быть не должно. Я-то считаю, что дебаты как раз должны быть. Никто не подвергает сомнению действующую Конституцию. Она создана на долгий-долгий срок. Но ставить проблемы, которые тревожат ответственную часть общества, необходимо: это, на мой взгляд, сегодня задача научного сообщества, тем более на таких мероприятиях.

И речь не идет о том, что мы завтра готовы будем предложить новую концепцию конституционной реформы. Нет. Речь идет о том, чтобы понять — как можно убрать препоны и рогатки на пути реализации той Конституции, которая имеется.

Я думаю, что во многом проблема коренится в отсутствии контрольных полномочий парламента и вообще механизмов контроля за действиями верховной власти. Вот до меня профессор Занковский говорил, что мы действительно живем в кризисе сегодня. А что произошло в кризисе с публично-властными полномочиями представительного органа? Дума поспешно и некритично отдала свои немногочисленные реальные



конституционные полномочия — полномочия участия в бюджетном процессе, контроля за распоряжениями бюджетными средствами и средствами Резервного фонда — Правительству. Пусть и временно. Опять действует логика «переходного периода».

Нам и 15 лет назад говорили о некоем «переходном периоде». Я вспоминаю совещание субъектов Российской Федерации от 12 мая 1993 года, на котором выступил Зорькин и сообщил, что президентская сторона соглашается: да, есть перекос в полномочиях Президента и парламента в пользу Президента, да, что-то такое с полномочиями парламента и балансом Президента и парламента не то; но ничего, через 15 лет мы поправим положение, и сделаем парламента более сильным.

15 лет прошло, обращаю ваше внимание. Но вновь усиление и без того полновластной исполнительной власти, вновь «переходный период». Потому что у нас, мол, сейчас такая политическая культура недостаточная, что мы не сможем существовать в условиях разделения властей. Это требует высокой политической культуры, традиций и навыков сосуществования разделенных властей. А у нас, мол, иерархическая система, иерархические традиции, должен быть некий особый институт в лице Президента, который выведен за рамки этой системы, и которая обеспечивает согласованное действие власти.

Ну, вот мы благодаря такой концепции и известным особенностям политического процесса 1993 года и получили сегодня ту ситуацию, когда, вот видите, Дума во многом, к нашему сожалению, продемонстрировала теперь и де-юре, ну, скажем так, ограниченную де-факто свою контрольную роль. Я уж не говорю о существенном отрыве Государственной Думы от избирателя. Она приближена к партийному избирателю, к партийной вертикали, но от непартийного, которого большинство сегодня, отдаляется все больше и больше. И это не может не влиять на правовую культуру нашего общества.

Владимир Петрович Лукин сказал о роли омбудсмена. Вообще вопрос о так называемой контрольной власти — тоже весьма важная тема, которая нуждается в осмыслении. Это и роль Уполномоченного по правам человека, и Счетная палата, место этих органов и их вертикалей в развитии «демократического правового федеративного государства», каким по Конституции должна являться Российская Федерация. Полномочия их в значительной степени сегодня представляются недостаточными.

Говорилось сегодня о федерализме, проблеме конституционной федерации. Я думаю, это одно из тех реальных достижений, которые у нас есть в сфере реализации Конституции 1993 года, благодаря, как представляется, не только реформе федеративных отношений, осуществленной после 2000 года, но также, а может, и прежде всего — благодаря твердой и последовательной правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Как вы, наверное, помните, Конституционный Суд в тесном взаимодействии с Конституционной комиссией с 1992 года ставил вопрос о единстве конституционного пространства, конституционных реформах в республиках в составе Российской Федерации, о необходимости приведения положений Федеративного договора и вытекающих из него актов в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации. К огромному моему личному удовлетворению, Консти-

туционный Суд продолжал эту линию, и вот главный итог его деятельности московского, скажем так, этапа можно характеризовать тем, что КС смог выработать ряд правовых позиций, приведших нормативно-обязывающее положение Федеративного договора к необходимому конституционному знаменателю. А при активном воздействии Президента РФ тексты большинства конституций и уставов субъектов приведены в соответствие с Конституцией и принятыми решениями Конституционного Суда. И соответственно, мы сегодня можем говорить о том, что строительство конституционной Федерации продолжается уже на более прочных основах.

В то же время, конечно, нельзя не замечать, что федерализм существенно ослабляется отсутствием прежде всего финансовых оснований для его развития. Я уже не говорю об обескровленном местном самоуправлении.

И если мы говорим о духе Конституции, которая воплощает собой общественное стремление к демократическому, правовому, социальному, федеративному государству, конечно же очень хотелось бы, чтобы этот дух не был поколеблен действиями, которые ставят заявленные цели под сомнение. Не должно быть возвращения к каким-то элементам прежнего строя: правовому нигилизму, достаточно далеким от демократии авторитарным институтам либо унитаризму. А для этого, собственно говоря, мы и собираемся на такие обсуждения, как сегодняшний «круглый стол».

Спасибо большое.

**Председательствующий:** Вам спасибо большое, Олег Германович. Я не обращал внимания на время для того, чтобы не быть случайно замеченным в том, что мы не даем возможность критиковать.

**О.Г. Румянцев:** Дебатировать.

**Председательствующий:** Дебатировать. Это правильно.

Я бы хотел предоставить слово профессору Харитонову Александру Николаевичу, постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации. Пожалуйста, Александр Николаевич.

**А.Н. Харитонов:** Уважаемые коллеги. В Правовом управлении, мы выносим предварительное заключение о конституционности или неконституционности нормативных актов, которые поступают в Думу. Нужно ли это Правовому управлению, такое заключение, потому что мы вторгаемся в функции, по сути дела, Конституционного Суда?

Статья 71 — виды решений Конституционного Суда. Кроме того, есть правовые позиции. Мы 15 лет рассуждаем о правовых позициях. Поломали научные копыя. Гаджиев, Витрук дали хорошее определение, что такое позиция Конституционного Суда.

Я думаю, надо, видимо, внести в закон о Конституционном Суде необходимые пояснения, необходимые позиции, что есть правовая позиция Конституционного Суда, вытекающая из постановления и решения Конституционного Суда, и как относиться в нормотворчестве, в законотворчестве к этим правовым позициям.

Сегодня Правовое управление вместе с представителем в Конституционном Суде нашли 52 правовые позиции. Мы их пока не публиковали. Готовимся к публикации. Они будут опубликованы и представлены. Пятьдесят две позиции с 1992 года по различным направлениям и по различным отраслям права и т.д.



Тем не менее я хотел проинформировать вас о том, что эти позиции готовы. Говоря об укреплении конституционной законности, наверное, следует поддерживать вот такие рассуждения и такие идеи, как о государственном контроле и вообще о контроле. Сегодня только, по-моему, в административном законодательстве мы имеем 61 орган, который имеет право налагать штраф в административном порядке. Нужна концепция государственного контроля. Отсюда появится место народного контроля, отсюда появится место в этой концепции парламентского контроля, определится и уточнится роль Конституционного Суда. В принципе она достаточна. Судебный контроль Конституционного Суда эффективен и, по-моему, достаточен. Вот это надо поддержать.

Есть идея, она прозвучала вот в первом выступлении, об административном судопроизводстве. Я думаю, что административные суды, административный процессуальный порядок, который будет установлен, он только укрепит нашу конституционность.

Наверное, для разрядки можно еще тут сказать. Вот буквально вчера ко мне обратились, появился совершенно случайно новый вид преступления. Как только банки наши стали отзывать у кредиторов свои деньги, сразу появились посредники, которые обещают, что эти кредиты можно не возвращать за определенный процент. Буквально преступление появилось полтора месяца назад. Конечно, наши правоохранительные органы так быстро не среагируют на этот новый вид преступления, но тем не менее эта проблема та, которую наши законодатели, наши органы, которые осуществляют правоприменение, должны как-то быстрее реагировать на эти проблемы.

Ну, пожалуй, Владимир Николаевич, все проблемы, которые я хотел осветить.

**Председательствующий:** Спасибо большое, Александр Николаевич.

Я думаю, что квалификация есть. Это, вполне возможно, 159-я — «Мошенничество». «Мошенничество», да.

Анатолий Лазаревич Колодкин. Пожалуйста, профессор Колодкин.

**А.Л. Колодкин:** Спасибо большое.

Я хотел бы подчеркнуть, что статья 15 часть четвертая в центре внимания сейчас международной общезначимости. Это совершенно серьезно, поскольку речь идет о приверженности к международному праву руководства страны и всех органов государства. Насколько это соблюдается и насколько Конституция 1993 года действует в этом направлении. Я хочу сказать, что 13 декабря 1993 года я прилетел в командировку в Брюссель, и меня попросили выступить и рассказать, а что это такое у вас произошло с Конституцией и что это за норма, потому что в России этого не было.

Первое, что я хочу отметить, у нас не всегда четко различают два положения в одной части четвертой. Первое, речь идет о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, то есть договоры, в которых она является участником, являются составной частью правовой системы страны. Это первое положение. А второе совсем другое. И когда говоришь, что вот вы знаете, что нового у нас в Конституции, многие говорят: да, конечно, знаем, если международный договор содержит одни правила, а наш закон — другие, то применяется международный договор. Так это

совсем другая часть этой части четвертой, это вторая часть. И хочу подчеркнуть, что это было еще при нашем советском государстве — статья 129-я Основ гражданского законодательства 1961 года, а вот первая часть — это совершенно новая о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права будут непосредственно применяться судебными органами и другими государственными органами на территории Российской Федерации. Являясь президентом, почетным президентом Ассоциации международного права, президентом Ассоциации морского права, и в Институте государства и права, я руковожу сектором международно-правовых исследований, глубоко и искренне считаю, что это прогрессивный шаг, исключительно прогрессивный, революционный, который был сделан в 1993 году.

И хочу подчеркнуть, что Верховный Суд об этом сказал. Это те основополагающие императивные нормы международного права, которые принимаются и признаются международным сообществом и, самое главное, от которых не может быть никакого отступления. Здесь практически излагаются положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в которой, конечно, мы участвуем.

Но хочу сказать еще о положительных моментах, которые у нас имеются. Известно, что у нас в ряде отраслевых кодексов записано это положение, например, в статье 3 Воздушного кодекса, в статье 4 Водного кодекса, но отнесено это непосредственно к этим законам. Если международным договором установлены иные правила, чем те, которые предусматриваются настоящим кодексом, то действуют нормы международного договора. И даже в статье 6 Семейного кодекса упоминается исключительно возможность приоритетного применения международных договоров.

Вместе с тем я хочу обратить ваше внимание на некоторые проблемы, и в первую очередь я хочу сказать о том, что наша страна — участник Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 года. И здесь я прошу извинения, господа, у нас принято 500 постановлений Европейского Суда на 1 июля 2008 года в отношении Российской Федерации о несоблюдении этой Европейской конвенции.

О чем здесь речь идет? Речь идет о том, что Европейский Суд по правам человека по значительному количеству уголовных дел устанавливает нарушение права на разумные сроки нахождения лиц под стражей в период предварительного судебного следствия, а это статья 5 Конвенции 1950 года.

Речь идет о том, что здесь нарушаются разумные сроки, несоблюдение разумных сроков судебного разбирательства по гражданским и уголовным делам, статья 6 Конвенции.

Вот поэтому речь идет о необходимости ускорить рассмотрение разработанного Верховным Судом Российской Федерации законопроекта, позволяющего лицу получить компенсацию от государства в случае несвоевременного рассмотрения уголовного или гражданского иска.

Далее. У нас имеются еще положения, требующие совершенствования. В порядке реализации индивидуальных мер Арбитражный процессуальный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс предусматривают возможность пересмотреть арбитражное или уголовное дело, если в ходе рассмотрения соответствующих дел были допущены нарушения Конвенции



1950 года, что констатируется Европейским Судом по правам человека.

Однако аналогичная возможность пересмотра гражданских и административных дел гражданским, процессуальным законодательством не предусмотрена. На практике суды общей юрисдикции сталкиваются с процессуальными сложностями, что обуславливает необходимость принятия соответствующих изменений в ГПК Российской Федерации.

Хочу еще вот что сказать, что есть несоответствие и в различных наших законодательных актах с международным правом, с теми договорами, участником которых является Российская Федерация.

Я 12 лет в Международном трибунале Организации Объединенных Наций по морскому праву, избран в ООН, в Нью-Йорке в 1996 году от Российской Федерации. И вот мы часто рассматриваем дела там между другими странами, но в 2007 году у нас было два дела, связанные с арестом японских судов, которые безобразно нарушают наши правила рыболовства, и рассматривались они в суде в Петропавловске-Камчатском.

Так когда адвокаты пришли к нему, к судье, и сказали: «Вы должны установить залог», а он говорит: «Я применяю Кодекс об административных правонарушениях, а там залог морских судов не предусмотрен». — «Но у вас есть Конвенция ООН по морскому праву 1982 года, — ответили адвокаты, — участником которой является ваше государство». — «Не знаю никакой конвенции, я знаю только этот закон».

Надо сказать, что у нас в трибунале была дискуссия по этому вопросу, там в конечном счете, конечно, Россия победила, судно было арестовано нашим судьей, и Верховный Суд подтвердил все это. Но судья-то был не прав, он же не применил договор, который должен был применить.

Я позволю себе рассказать эпизод, когда я после перерыва пришел в зал, где мы проводили все эти наши обсуждения, польский судья Павлек поднимает руку и говорит: «А вот все-таки судья Колодкин нам не сказал, что Конвенцию-то не применил судья». И у меня зазвонил телефон очень громко. Я этим воспользовался и сказал: «Это реакция Москвы на неправильное выступление польского судьи». После этого был небольшой смех. Но главное, что далее уже никто к этому вопросу не вернулся.

Второе, что я хочу сказать. Пользуясь тем, что здесь Владимир Петрович Лукин, мы неоднократно его приглашали, он у нас бывает на сессиях нашей Ассоциации международного права. Кстати, мы проводили Ассоциацию, специально посвященную всеобщей Декларации прав человека — 60 лет. И это имело принципиальное значение, потому что, я позволю себе в этой аудитории сказать, были негативные выступления со стороны некоторых представителей церкви в адрес этой декларации, что все эти принципы, это все западные принципы, они для нас неприемлемы и т.д.

Так вот, статья 17, все цитируют 15-ю, а статья 17 что говорит? Она говорит, что права человека и свободы осуществляются в нашей стране согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Это значит, что нельзя те свободы, которые содержатся в Декларации прав человека и в международных пактах 1966 года, нельзя их нарушать только потому, что они придуманы на заре где-то там французской революции, и что они являются западными ценностями. Это не западные ценности, это выстра-

данные нашим народом права и свободы, которые должны у нас же и соблюдаться.

Спасибо за внимание, господин председатель.

**Председательствующий:** Спасибо большое.

Должен сказать, что вчера была встреча в Лондонском институте международных стратегических исследований. Может быть, кому-то знакома эта достаточно специальная организация. И одна из вещей, которая звучит достаточно постоянно, о том, что рухнул мировой порядок, и этот мировой порядок не опосредован никакими нормами международного права, в частности. И поэтому, я думаю, что сейчас много придется думать. Мы говорили о части 4 статьи 15 Конституции.

Я бы хотел сказать о перспективе нашей дальнейшей работы. Евгений Васильевич Семеняко, Вильям Викторович Смирнов, Морокин Владимир Иванович. Мы попробуем все это, к сожалению, здесь я недомолочлив, попробуем все это уложить где-то в 10, максимум 15 минут. Евгений Васильевич, пожалуйста.

**Е.В. Семеняко:** Да, я понял намек, спасибо. Поставлю пунктиром, что называется...

**Председательствующий:** Кстати, Евгений Васильевич Семеняко, я прошу прощения, может быть, кто-то не знает. Евгений Васильевич — президент Федеральной палаты адвокатов.

**Е.В. Семеняко:** Да, это та самая организация, которая, видимо, будет уместно напомнить, как раз и призвана профессионально заниматься защитой прав и свобод российских граждан. Вот уважаемый, я бы даже сказал, горячо уважаемый Владимир Петрович Лукин, называя организации, которые призваны защищать гражданские права, сказал, что вот вроде бы, может быть, и прокуратура там, хотя едва ли, но суды, это вообще не похоже, чтобы этим занимались. Но мы оказались в этом перечне вообще не упомянуты.

**В.П. Лукин:** Виноват, исправлюсь.

**Е.В. Семеняко:** Это замечательно, это очень обнадеживает.

Я сегодня с удовольствием слушал выступления многих наших коллег, которые, мне кажется, очень убедительно показали, что все-таки мы в России понемножку осваиваем этот конституционный акт как акт прямого действия, который нам позволяет все-таки держать некие главные принципиальные ориентиры в формировании нашей правовой системы, нашей правовой жизни.

Уважаемые коллеги, я хотел бы остановиться и уделить внимание и уважаемых законодателей, и представителей юридической науки вот на такой проблеме. Я не случайно говорил о том, что адвокатура — это тот институт, как мне кажется, институт высокого конституционного статуса, который имеет главное назначение в обществе и государстве — это профессиональная защита прав и свобод физических и юридических лиц. Уделяется ли достаточное внимание государством развитию, взаимодействию, поддержанию престижа и авторитета этого института? На мой взгляд, к сожалению, значительно в меньшей степени, чем хотелось бы.

В нашей Конституции, как ни в одной другой конституции, записано, что право на квалифицированную юридическую помощь гарантируется каждому гражданину Российской Федерации. Гарантия есть, а где же механизм реализации, обеспечения доступа к этой квалифицированной юридической помощи? Когда гражданин в состоянии оплатить услуги или помощь адвоката, тут нет проблемы. Но немало и нередки случаи, и у нас в России эти случаи, поверьте, не просто



далеко не единичны, это достаточно массовое явление, когда есть необходимость законодательного обеспечения, реализации гражданином права на квалифицированную юридическую помощь в том случае, когда он сам не в состоянии обеспечить оплату услуг юриста-защитника или юриста-представителя.

Сегодня на этом правовом поле, условно говоря, на рынке юридических услуг, наряду с адвокатами, выступает немало индивидуальных предпринимателей и юридических фирм. Возникает вопрос, вот это все вот такая нерегулированная комбинация субъектов по оказанию юридической помощи, это на самом деле содействует высокому качеству оказания этой помощи, или, наоборот, препятствует? Мне кажется, что это совершенно реальная проблема, которая должна решаться. На наш взгляд, вот возможность для любого и каждого гражданина. Заметьте, наш законодатель даже не требует высшего юридического образование или вообще какое-либо образование юридическое у того, кто претендует на оказание юридической помощи. Это одна сторона медали.

Другая заключается в том, что сегодня отсутствуют какие бы то ни было проработанные, эффективные механизмы, позволяющие обеспечить гражданину доступность бесплатной помощи в области гражданского законодательства.

Сегодня в соответствии с действующим законодательством все эти вопросы отданы на откуп субъектам Российской Федерации. Мы знаем, что далеко не все субъекты Российской Федерации в состоянии обеспечить финансовую основу для этой работы.

Вот почему я должен сказать, назвать несколько цифр.

У нас сегодня в 26 субъектах Российской Федерации нет даже законодательства, которое регламентирует возможность получения бесплатной юридической помощи. Это касается, между прочим, таких категорий, как ветераны войны, инвалиды, одинокие граждане и так далее, и так далее. То есть это социально достаточно значимая категория людей. И оставлять их вообще без всякой помощи, мне кажется, было бы нарушением всех и всяческих прав.

Вообще, мне думается, что вот сейчас достаточная, так скажем, подходящая ситуация, для того чтобы и в обществе, и во властных структурах эта тема была поднята на ту высоту, которая на самом деле имеет значение.

Смотрите, мы говорим: давайте будем бороться с правовым нигилизмом.

Я так почувствовал или мы все как-то ощущаем, что лозунг все больше и больше становится модным. И без соответствующей программы борьбы с правовым нигилизмом просто уже как-то стыдно входить в какую-либо аудиторию. Вроде это уже, знаете, вообще обязательная тема.

Иногда мне кажется, что ситуация складывается таким образом, что у нас народ сплошь заражен этим микробом правового нигилизма, и просто те люди, которые должны как-то минимальные права этого самого народа соблюдать, все время недовольны качеством этого состояния.

Уважаемые коллеги, мы готовы с Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству работать над всеми теми вопросами, которые сегодня здесь звучали, в том числе и, может быть, в особенности над вопросами дальнейшего укрепления реализации, реальной реализации прав и свобод российских граждан.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий:** Евгений Васильевич, я хотел вас поздравить с блестящим докладом, который опубликовала Федеральная палата адвокатов по поводу необоснованного применения меры содержания под стражей в Российской Федерации. Потому что, объективно говоря, в отношении 60 процентов лиц, которые задерживаются, в дальнейшем эта мера отменяется или они получают условные сроки наказания, а одновременно речь идет о десятках и сотнях тысяч людей, и это серьезная проблема. Федеральная палата в этом плане сделала хороший доклад. Я думаю, что этот доклад надо популяризовать.

**Е.В. Семеняко:** Спасибо вам огромное.

Владимир Николаевич, извините, я тогда одну секунточку.

У нас 20 ноября в Федеральной палате состоится обсуждение. Мне кажется, очень важная тема, она называется так: «Уголовно-правовая политика в области наказания и социальные последствия этой политики». 20 ноября в помещении Федеральной палаты.

**Председательствующий:** Спасибо.

Вильям Викторович Смирнов. Пожалуйста.

**В.В. Смирнов:** Спасибо.

Исходя из проводимых институтом исследований взаимоотношений сферы права и политики, я позволю себе несколько положений высказать, вытекающих из такого рода исследований.

Здесь не раз уже упоминался кризис.

Но кризис — это не только угрозы, это возможность и одновременная необходимость обновления законодательства.

Я поэтому назову, может быть, только две составляющие, вытекающие из такого рода подхода. Я еще раз скажу, опираясь на исследования, конечно же, о которых, к сожалению, очень редко говорится.

Такое изменение и такое обновление нельзя проводить, не повысив существенно или изменив, или перейдя, на другой уровень социально-политической консолидации в нашем обществе.

Консолидация общества, населения осуществляется главным образом преимущественно на основе выработки и принятия общих ценностей, признании и соблюдении правовых и некоторых других норм всеми участниками общественных отношений.

Следует подчеркнуть, что особую роль вот в такого рода процессах играют политические партии.

Хотелось бы сказать, что наши исследования показывают, что в самом деле происходит действительно формирование зрелой партийной системы в нашей стране. И мы фиксируем расширяющуюся открытость внутрипартийной деятельности, нарастает плюрализм внутрипартийных дискуссий, не для того, чтобы Владимиру Николаевичу польстить, но скажу, что «Единая Россия» здесь дает удивительные примеры, и, несомненно, происходит модернизация не только партийной системы, но и во многом партийной деятельности «Единой России».

Вместе с тем хотел бы сказать только о некоторых неиспользованных возможностях.

Представляется, что надо делать дальнейшие шаги, если опираться опять-таки на исследования, по постепенному переходу к партийному правительству на основе результатов выборов в Государственную Думу. Несомненно, постепенное возрастание, зависимость, формирование правительства, ответственность перед партией, которая выиграла, думаю, будет создавать новую ситуацию, новые каналы и воз-



возможности контроля общества и влияния общества на деятельность правительства.

Второй момент. Совсем новые данные, они не полностью, правда, еще проверены, но представляется, что попытки компенсировать потерянную персонифицированность отношений депутатов избранных в результате пропорциональной избирательной системы путем создания региональных групп не полностью пока этого достигают. Видимо, следует партиям предпринять дополнительные шаги.

Об этом не раз говорилось, но, к сожалению, мы опять сталкиваемся с тем, что зрелые избиратели никак не могут забыть историю с партийными «паровозами» на выборах, и я вынужден об этом сказать, потому что в сознании, я подчеркиваю, зрелых избирателей, это осталось как, ну, если хотите, ложка дегтя в той самой бочке меда избирательной.

В этой связи хотел бы сказать, что можно и нужно предпринять целый ряд дополнительных шагов, чтобы доверие граждан и к власти, и к праву, и к юридическим институтам существенно были иными.

Ну, например, расширить общественный контроль за проведением вообще выборов в целом.

Ну почему бы не допустить к участию представитель политических партий, которые зарегистрированы, то есть всероссийских партий. Простой шаг, но он, несомненно, повысит легитимность выборов и его результатов.

Второе. Например, часто критика, которую мы наблюдаем в экспертном сообществе, да и зрелых наблюдателей, касается количества подписей, которое необходимо для того, чтобы лицо было включено в список кандидатов в президенты. Простое сравнение показывает, что мы просто зашкалили количество подписей. Это раздражает людей.

Я думаю, Владимир Николаевич, как опытный политик и юрист одновременно, согласится с тем, что от этого надо уходить. Не надо избирателей раздражать этим.

Или, например, с огорчением мы тоже отмечаем, что пока судебная реформа не привела к существенному изменению доверия к судебной системе. Я могу назвать только результаты одного, не буду цифрами утомлять, более 50 процентов граждан (респондентов) сказали, что они сталкивались с нарушением своих прав и свобод. Сколько, вы думаете, попытались что-либо предпринять и уж тем более обратиться в прокуратуру, в суды? Могу сразу сказать, менее пятой части. И это, конечно, цифра, которая совпадает численно, о чем здесь уже говорили. Ситуацию надо существенно менять.

Хочу сказать вот еще что. Уже четыре года разные структуры, включая Совет при Президенте, пытаются добиться того, чтобы наконец программа гражданского образования вошла в корпус нашего образования.

В прошлом созыве работала экспертная группа, рабочая группа. Президент одобрял в 2005 году такую необходимость. Упираются, я вам скажу откровенно, главным образом чиновники Минобразования. Им это не нужно.

Я на этом останавлиюсь.

**Председательствующий:** Спасибо большое. Вы действительно отметили, следующая основная проблема, с которой мы сейчас столкнулись в практике, — насыщение денег банковской системы в силу абсолютного недоверия друг к другу. Пропускной механизм не работает. Психологический кризис недоверия.

[...]

**Председательствующий:** Спасибо. Андрей Геннадьевич, пожалуйста.

**А.Г. Лисицын-Светланов:** Спасибо, Владимир Николаевич. Учитывая регламент, буквально три позиции.

Первая, у нас закончилась дискуссия, я вот за ней внимательно наблюдал и с удовольствием отмечаю, что в данном случае речь у нас шла не только о каких-то вопросах, я бы сказал вот так вот, формально-правовых. Дело в том, что практически каждое выступление было связано с использованием таких важных моментов, как сравнительно-правовой метод, когда мы слышали доклад профессора Чиркина и остальных, которые касались этих вопросов, конкретных социологических исследований. То есть речь идет о том, что в данном случае мы не просто собрались здесь, юристы, единомышленники, а люди, которые серьезно и глубоко изучают проблемы, стоящие в настоящее время перед нашим законодательством.

Соответственно, в общем-то, если такая позитивная оценка будет разделена, то же самое, думаю, Владимиром Николаевичем и членами думского комитета, то тогда есть конкретные предложения.

Здесь столько интересного прозвучало и я уже вижу заготовленные материалы для публикации, что, наверное, материалы «круглого стола» целесообразно опубликовать в сборнике. И, в частности, уже сразу от Института государства и права, кто этим будет заниматься, я хотел бы вот здесь дать поручение Марку Моисеевичу Славину для участия в этой работе совместно с думским Комитетом.

Это первый момент.

Второй момент. Я хотел бы предложить следующее, что было бы целесообразным уже в рабочем порядке, наверное, обсудить проблему, связанную с разработкой, может быть, концепции ряда законопроектов, важных законопроектов, принятие которых здесь было озвучено. Для этого, наверное, тоже нам нужно собраться, и понять: каким образом эта работа может быть организована.

И наконец, последний момент: то, что, сделав первый шаг, сказав «а», нужно как минимум сказать «б».

Значит, нам нужно тоже подумать, наверное, о том, и включить соответственно в планы работы как думского Комитета, так и Ученого совета Института государства и права дальнейшие наши встречи.

**Председательствующий:** Спасибо большое, Андрей Геннадьевич.

Стенограмма заседания будет готова к 5-му. Мы ее передадим обязательно. Ее можно будет редактировать: туда включить те выступления, которые есть. И через думские возможности такого рода сборник будет подготовлен и опубликован. Я думаю, успеем мы к декабрю или нет, но в январе точно его сделаем. То есть это будет обязательно сделано.

Второе. Я бы хотел всем сказать: огромное спасибо за то, что вы потратили время, приехали в Государственную Думу. Я понимаю, что выкроить время достаточно сложно. И то, что вы здесь у нас присутствуете, еще раз хотел бы подчеркнуть: большое спасибо.

Еще раз позвольте выразить от имени Государственной Думы признательность за сегодняшнее заседание. Я думаю, что мы еще до декабря в рамках других заседаний по проблемам обсуждения Конституции Российской Федерации будем встречаться.

Спасибо.



**СТЕНОГРАММА**  
**ПРЕЗЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**  
**«РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ: ОТ ИДЕЙ К ПРАКТИКЕ РАЗВИТИЯ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ (СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**  
**РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА НА ОБЩЕМИРОВОМ ФОНЕ)»**

Москва, Новая газета

11 декабря 2008 г.

*Председательствует*  
*председатель Международного научного совета*  
*Международного института мирового развития,*  
*директор Института экономики РАН, член-корр. РАН*  
*Гринберг Руслан Семенович*

**Р.С. Гринберг:** Сегодняшняя презентация проводится в рамках Международного института мирового развития, который работает по программам. Там есть восемь программ — глобальная экономика, культура в современном мире, безопасность и многие другие, в общем, все те угрозы и проблемы, с которыми сталкивается человечество. Вообще, это очень амбициозные планы, и я хочу сказать, что мы сами страшимся тех замыслов, которые перед собой поставили. Неизвестно, как все это будет развиваться, вы знаете, сейчас у нас кризис. А у нас частное финансирование, и, слава Богу, что есть такие капиталисты у нас в стране, которые интересуются проблемами человечества, и мы являемся бенефициарами этой деятельности. Сегодня у нас очень знаменательный день. К 15-летию Конституции Российской Федерации под руководством директора одной из программ нашего института, известного российского политолога, социолога и общественного деятеля Олега Германовича Румянцева подготовлен доклад «Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя». Сегодня мы представляем работу этой программы. А как возник замысел, и что из этого получилось, он расскажет вам сам. Олег Германович Румянцев, прошу Вас.

**О.Г. Румянцев, директор программы «Факторы развития правового государства и конституционного строя», президент Фонда конституционных реформ:**

Я прежде всего хотел бы обратить ваше внимание, что эта программа выполнена в рамках Международного института мирового развития, президент Института Александр Евгеньевич Лебедев сидит здесь. Очень важно, что это независимый институт, очень важно, что это международный институт, и, собственно, исследование у нас тоже получилось независимым и международным. Исследование не является ответом на выступление Президента Медведева 5 ноября с конституционным Посланием Федеральному Собранию, где впервые за 15 прошедших лет Президент распечатал саму проблематику обсуждения нашего конституционного строя и проблемы реализации Конституции. Мы не за месяц подготовили такое исследование. Оно было начато еще в марте текущего года,

и 23 ученых из 7 стран подготовили этот большой труд, еще раз его особенность — это международный труд, поскольку проблема развития российского конституционализма исследуется на общемировом фоне. 7 стран — это Россия, Германия, Италия, Испания, Великобритания, США и Канада. Из российских участников я хочу представить вам здесь присутствующих, и если есть желание спрашивать об этом исследовании, то можно спрашивать любого из присутствующих здесь участников создания Конституции Российской Федерации. Я с удовольствием представляю вам Виктора Леонидовича Шейниса, он был заместителем ответственного секретаря Конституционной комиссии и активным участником Конституционного совещания. Леонид Соломонович Мамут — находится в последнем ряду, — но вопросы, я думаю, также достигнут и его. Он был экспертом Конституционной комиссии и активным участником Конституционного совещания, представителем Президента в Конституционном совещании. Михаил Александрович Краснов — участник Конституционного совещания и человек, который работал в 1993 г. с президентской группой участников конституционного процесса. Леонид Борисович Волков — член Рабочей группы, член Конституционной комиссии, мне очень приятно, что Леонид Борисович приехал на празднество 15-летия Конституции из Германии. Мы очень рады, что он участвовал в этом исследовании. Здесь же сидит Александр Иванченко, он не участвовал в этом исследовании, но он участвовал в работе Верховного Совета и активно участвовал также в конституционной реформе, которая привела к созданию Конституции. Федор Васильевич Цанн-кай-си, профессор, зав. кафедрой Владимирского государственного университета, член Рабочей группы Конституционной комиссии, Владимир Ильич Лафитский, эксперт Конституционной комиссии. Здесь Станислав Николаевич Станский — представитель нового поколения академической молодежи, участник этого исследования.

Исследование ставит проблему реализации Конституции. Очень важно, что эта проблема не только теоретическая, но и практическая сегодня, поскольку наша Конституция, к сожалению, в отдельных свои чер-



тах все больше и больше напоминает такое существо с двумя головами — есть дух Конституции, прекрасно передающий замыслы создателей проекта Конституции, отражающий устремление к общественным идеалам, конституционному строю, и есть некоторые механизмы, которые подвергаются в нашем исследовании всестороннему анализу, в том числе, конечно, критике. Механизмы, которые, на взгляд отдельных исследователей, например, Михаила Краснова, Лилии Шевцовой, которая сегодня отсутствует, да и вашего покорного слуги, механизмы такого персоналистского режима, которые, как мы считаем, не совсем соответствуют тому духу Конституции и идеям конституционного строя, которые заложены в проект. Об этом, о проблеме того, каковы механизмы конституционализма сегодня и как они применяются в эпоху кризиса, говорят в том числе и некоторые статьи исследования. Приведет ли использование конституционных механизмов, поправок к Конституции к дальнейшему усилению персоналистского режима, дальнейшему отрыву от основ народовластия или все-таки можно будет что-то сделать? Эта частичная коррекция, предложенная Медведевым, дает ли она надежду, что будет в дальнейшем, может быть, более существенная коррекция. Но если будет — то в какую сторону? Как бы в дальнейшем эта более серьезная коррекция не ухудшила того, что есть. Здесь очень много открытых вопросов. Я со своей стороны обращаю внимание, что реализация Конституции идет полным ходом. К сожалению, на мой взгляд, форма правления, взятая тогда из проекта Шахрая-Собчака-Алексеева, была во многом основана на идее такого ствола власти президентского института, как некоей скрепы государственной власти, концепции единства государственной власти, которая, в общем-то, серьезно противоречила тогда устремлениям демократической формы рубежа 80—90-х годов. Мы хотели, чтобы через идею государства как официального представителя общества, через идею все большего воздействия гражданского общества на государство (Леонид Соломонович Мамут все время подчеркивает, что гражданское общество — это и есть государство), эти грани стирались не только между городом и деревней, но и между гражданским обществом и государством. К сожалению, этого не происходит. Более того, эти грани становятся все более и более серьезными. Вы найдете в этом исследовании проблемы, связанные с федерализмом, с тем, какую роль играет Конституционный Суд в развитии конституционного строя, почему Конституционный Суд сначала решением 1996 года поддерживал идею выборности губернаторов, а затем несколько лет спустя принял совершенно противоположное решение о том, что, оказывается, текущее законодательство важнее, нежели некоторые основы конституционного строя, закрепленные в первой главе Конституции.

Я думаю, что здесь, как правильно говорит Леонид Борисович Волков в своем путеводителе (одно из предисловий — это путеводитель по исследованию), в этом исследовании представлены «оттенки мнений». Это не является каким-то партийным документом, это не является документом «Справедливой России», или «Единой России», или «Яблока». Это — документ гражданского сообщества исследователей и ученых, участников работы над проектом Конституции, которыми движет сегодня ответственность за то, что с нами происходит и что будет дальше. Я буду очень рад, если вы

зададите вопросы любому из участников работы над этим проектом, и от всей души хочу поблагодарить Александра Евгеньевича Лебедева за то, что возник наш Институт, состоялась наша программа, и в это сложное время мы издали этот документ. Я только что имел возможность передать этот документ некоторым руководителям Администрации Президента и рассчитываю, что аппарат доведет его до Президента Российской Федерации. Игорь Юргенс обещал мне вчера, что он постарается лично вручить в понедельник Дмитрию Анатольевичу Медведеву нашу «Белую книгу», потому что это не просто белая обложка «Конституционного вестника», это — «Белая книга», это независимый доклад и для общества, и для власти. Прошу ваши вопросы к любому из участников работы над этим докладом.

**Р.С. Гринберг:** И друг другу тоже участники могут задавать вопросы.

**М.А. Краснов, заведующий кафедрой конституционного и административного права ГУ — ВШЭ:**

Я позволю выступить себе с таким провокативным заявлением. Я хотел сказать, что глубоко заблуждаются те, кто считает, что нынешняя Конституция по своему влиянию на жизнь, а собственно говоря, об этом мы должны рассуждать, ничем не отличается от советских конституций. Она отличается коренным образом. Почему — я не буду говорить. Другое дело, что это влияние на жизнь, и в этом я вижу как раз основную драму нашей Конституции, ограничено жизнью так называемых элит. В этом смысле место нынешней Конституции промежуточно — между конституциями развитых демократических стран и конституциями советскими. Мне могут возразить, что и нынешняя Конституция для элит — пустой звук. Я с этим соглашусь. Элиты действительно презирают принцип правового ограничения власти, соответственно презирают Конституцию, но вынуждены с ней считаться, в отличие от советских правителей, по вполне прагматичным причинам. В заданных условиях, т.е. изображении демократического правового государства, соблюдение конституционных правил организации власти, я подчеркиваю, становится главной основой легитимности самой власти. А власть понимает, что любой народ, даже самый непросвещенный, что называется, нутром чувствует степень легитимности. Отсюда достаточно осторожное отношение к той части Конституции, которая описывает систему власти, и характер внесения первых поправок в Конституцию говорит об этой осторожности потому, что не будь этого, давно бы ввели и пожизненный срок правления, и другие мешающие бюрократии нормы. Но здесь уместно поставить почти экзистенциальный вопрос — почему публичная жизнь наша дрейфует не к демократии, хотя Конституция как бы нацелена на это, а, в общем-то, к советскому типу власти. На этот вопрос чаще всего историки, социологи, философы, экономисты институциональные отвечают примерно так: российское общество настолько пропитано цезаристским и патерналистским восприятием власти, настолько далеко от понимания права как ценности, стоящей над властью, т.е. не подготовлено к демократии, что либо Россия вообще не приспособлена к демократии, либо предстоит долгий период формирования гражданского общества и демократических ценностей. Сегодня институциональные экономисты, если я не ошибаюсь, ведут активную дискуссию: существует ли так называемая колея и так далее? Это Аузан, Кирдина и другие. Вы участвуете в этой дискуссии?





**Р.С. Гринберг:** Я не институциональный экономист, но я к ним с уважением отношусь.

**М.А. Краснов:** Разумеется, конечно, я не за голый юридический инженеризм. Существуют и распространенные в обществе социальные стереотипы, груз исторического наследия является, конечно, существенным фактором. В конце концов, не будь этого фактора, не было бы практически гробового молчания по поводу совершенно вопиющих нарушений прав (которые, кстати, описывает газета, где мы все сегодня находимся, но не только она) со стороны судов и правоохранительной системы, и бюрократических, по сути своей, изменений конституционных правил организации власти. Не было бы этого молчания. То есть этот фактор существует. Но тогда возникает вопрос — на что нам надеяться? Либо ждать, пока общество созреет, но на основе чего оно созреет? Либо нужны какие-то изменения в конструкции власти? То есть, есть ли какие-то опорные точки роста для медленного, но все-таки формирования конституционного чувства? Мой ответ — нет таких точек роста. Это главная моя провокация, может быть, со мной вступят в спор мои коллеги и присутствующие. И дело не просто в том, что системные препятствия для политической конкуренции кроются в самой системе власти, в самой Конституции, не позволяют появляться нормальным партиям, то есть таким, которые борются не за уютные депутатские места и за надежду некоторых своих членов быть приглашенными в исполнительную власть, а за право реально проводить избранный большинством внутри- и внешнеполитический курс под контролем общества. Драма состоит даже не в этом, а в том, что этот институциональный, подчеркиваю, фактор, который заложен в нашей Конституции, уродует саму структуру общества, то есть разделяет его по совершенно средневековым критериям, и тем самым работает не на формирование правового сознания, а на его разрушение.

Спрашивается — почему так получилось с нашей Конституцией? Собственно, ответ во многом дает это представляемое сегодня и прекрасно изданное, несмотря на скорость, издание. И я тоже хотел бы поблагодарить Александра Евгеньевича за помощь. Я вообще благородство уважаю. Не важны Ваши мотивы, в конце концов, важен эффект. Я бы сформулировал этот ответ более широко. Вспомните конец 80-х — начало 90-х годов, какие лозунги тогда были главными — демократия и рынок. Это были своего рода заклинания. А нормальный человек в слова-заклинания обычно не вдумывается. Заклинание, оно и есть заклинание. И это, в общем-то, одна из причин, потому что, думаю, совсем иная история случилась бы, если бы в качестве целей были избраны не эти важные, но только инструменты, а не цели развития, а в качестве цели была избрана цель построения системы (я так формулирую), обеспечивающей мощную правовую защиту человеческого достоинства. Потому что всем понятно, что за этим кроется. И это действительно единственная достойная вдохновляющая цель. И она, в отличие от того же лозунга демократии, хотя я причисляю себя и к либералам, и к демократам, — эта цель способна объединять, а не разъединять общество. В любом случае такой вектор гораздо труднее было бы имитировать. Конечно, остатки этой цели есть в нашей Конституции, это и 2-я, и 18-я статьи Конституции. Но кто их всерьез сегодня воспринимает? И это закономерно, потому что конституционные рамки власти, подчеркиваю, та-

ковы, что власть не может совершенно не считаться с человеческим достоинством, т.е. может считаться в зависимости от того, чье мировоззрение наверху представлено, а может запросто не считаться, т.е. у нас огромные в этом смысле ножницы. Поэтому обществу остается уповать не на себя, а на добрую волю очередного правителя. Такую модель закладывает наша Конституция. Спасибо за внимание.

**О.Г. Румянцев:** Если можно, я бы попросил Леонида Соломоновича Мамута сказать несколько слов, поскольку его позиция гораздо более мягкая. Это делает, мне кажется, наше издание разносторонним с точки зрения мнений и подходов.

**Л.С. Мамут, член Научно-консультативного совета Фонда конституционных реформ, главный научный сотрудник Института государства и права РАН:**

Я хотел сказать, что не то, чтобы Михаил Александрович меня спровоцировал, меня трудно спровоцировать, я хочу сказать, что эта книга, которую мы сегодня представляем, есть некоторые комментарии с разных позиций к действующей Конституции. Особенность действующей Конституции и того сборника, который мы сегодня обсуждаем, заключается в том, что их надо брать в реальном историческом контексте. Михаил Александрович верно сказал, что рынок и демократия, о которых говорили в конце 80-х — начале 90-х годов, — это инструменты, и лозунги рынка и демократии были своего рода заклинаниями. Но я хотел бы уточнить сказанное Михаилом Александровичем, что рынок и демократия — это те самые инструменты, которые и есть организация власти, это и есть те самые инструменты, которые при надлежащем их использовании гарантируют достоинство субъекта, не только индивида, потому что участниками социального взаимодействия являются не только индивиды. Если следовать статье 10 Гражданского кодекса, то и физические лица, и юридические лица — это субъекты социального взаимодействия. И рынок, и демократия — это и есть те организационные средства, организационные формы, которые при последовательном и адекватном их осуществлении реализуют то, о чем вы говорите, то, что обозначено в Конституции, что права и свободы человека — это высшая ценность. А обязанность и ответственность человека — это не высшая ценность? Это такие же высшие ценности, как права и свободы. Без них, без ответственности и обязанности не существует никаких прав и никакой свободы. Нашу Конституцию и соответственно этот текст надо брать в связи с историческим контекстом. Мы работали над Конституцией с марта 1990 года по ноябрь 1993 года. 12 декабря была принята Конституция, 10 декабря было 60-летие Всеобщей декларации прав человека. Наша Конституция 1993 года очень далека от совершенства, здесь я с вами абсолютно согласен. Это неудивительно, Михаил Александрович и другие присутствующие здесь коллеги знают, в каких условиях принимался текст. Но я о другом хочу сказать — я хочу сказать о том, что эти два документа — Всеобщая декларация прав человека 1948 года и наша Конституция 1993 года принимались в условиях краха тоталитарных режимов. Историческая атмосфера, духовная атмосфера краха тоталитарных режимов обуславливала в существенной мере дух этих документов. Там был час X для тоталитарного нацистского режима, в августе 91-го настал час X для другого режима, для другого строя. Но общий исторический фон был одинаков. И если мы будем отстраняться



от этого общего исторического фона и говорить вообще, сравнивать текст принятой Конституции с нашими суперзавышенными ожиданиями, то мы никаких реальных результатов, практических результатов, действенных результатов увидеть не сможем. Мы должны, как мне кажется, адекватно реагировать на ту реальность, с которой мы живем сегодня. Адекватно реагировать, имея в виду, конечно, прошу прощения за иностранные слова, нашу внутреннюю интенцию, интенцию Михаила Александровича, Леонида Борисовича, Бориса Александровича. Наша внутренняя интенция остается такой, какой она была в марте 90-го, когда мы начали работать над текстом Конституции. Спасибо за предоставленное слово.

**О.Г. Румянцев:** Очень хорошо, что газета собрала здесь участников работы над проектом Конституции. Леонид Соломонович сказал, что мы начали с марта 90-го года работать, но я хочу сказать, что начали раньше. Извините, я не представил еще двух участников работы над докладом — Ирина Витальевна Сухина, ведущий научный сотрудник Фонда конституционных реформ, до недавнего времени сотрудник Конституционного Суда РФ и Борис Александрович Страшун. Это профессор Юридической академии, был экспертом Конституционной комиссии, участником Конституционного совещания, возглавлял долгое время Научно-консультативный совет при Конституционном Суде РФ. Мы раньше начали работать, мы с Леонидом Борисовичем Волковым работали еще в Клубе демократической перестройки в 88—89 годах. Андрей Липский помнит прекрасно, как этот Клуб заседал в Институте у Богомолова, и когда академик Богомолов, член союзной Конституционной комиссии, обратился к нам, к Клубу демократической перестройки, — дайте представление по конституционной реформе (об этом просил Горбачев), тогда мы с Леонидом Борисовичем Волковым впервые озаботились подготовкой каких-то размышлений на эту тему. А это было года за два или за год до 90 года. Я бы хотел, чтобы Леонид Борисович Волков сказал несколько слов как один из старейших участников конституционного процесса в Российской Федерации.

**Л.Б. Волков, член Научно-консультативного совета Фонда конституционных реформ (Германия):**

Не хотелось бы, чтобы подумали, что кукушка хвалит петуха и т.д. Но я действительно прежде всего хотел сказать о том, что Олег Румянцев, тогда, по-моему, 28-летний молодой человек, действительно был инициатором, как я это вижу, конституционного процесса. Именно он на наших демократических собраниях в конце 80-х годов выступил с инициативой конституционного процесса. И он действительно сумел это реализовать, и самое удивительное — он продолжает делать это до сих пор. И данное издание — это птица Феникс, которая возникает из пепла и заставляет думать о продолжении этого процесса в то время, как в ходе большинства конференций (их прошло сейчас довольно много, по крайней мере, в нескольких и я принимал участие), в основном звучит скорее похоронная музыка по Конституции и по перспективам конституционного процесса.

Теперь все-таки несколько слов по существу. Наш общий коллега Виктор Шейнис назвал меня на одной из конференций конституционным романтиком. Но после того, что я услышал сейчас, я себе кажусь каким-то прагматиком, реалистом. Потому что как-то трудно себе представить, что может существовать идеаль-

ная Конституция. Нет идеальных конституций ни в одной стране, ни в одном историческом времени и т.д. С другой стороны, вписать конституцию просто в поток времени и думать, что само собой что-то опять приведет к идеалу, мне кажется, тактически, конечно, очень понятным, а практически очень опасным. Конституция действует, и то, что сегодня требуется изменение Конституции и она изменяется, — это самое убедительное доказательство того, что Конституция действует. Если бы она не действовала, ее не надо было бы изменять. Действительно, какое-то время казалось, что фактическая Конституция меняется, а юридический текст остается неизменным. Я не могу сказать, что мне очень нравятся все те изменения, которые произошли, но эти факты убеждают меня в том, в чем я был убежден с самого начала. Конституция — вроде бы бумажный документ, но иногда он срывается. Даже советская Конституция оказывалась документом и аргументом в устах правозащитников — давайте соблюдать хотя бы эту Конституцию. Хочу сказать, что, когда мы начинали эту работу, я вообще-то был противником скороспелого принятия Конституции, я считал, что надо сделать несколько деклараций направлений действия государства и ограничиться «органическими законами», которые определяют структуру власти и государственного устройства. Может быть, это был бы более правильный путь, но потребность в этой Конституции была настолько велика, что в итоге она была принята. Вопрос сегодня состоит не в том, чтобы стремиться к идеалам, а в том, чтобы прагматически продвигать те изменения, которые будут делать ее все более и более реалистичной. В частности, я писал об этом в нашем издании, и я об этом пытаюсь постоянно говорить, что за этим следует? Избирательная система. Это наша вина, участников Конституционного совещания, никто из нас не сумел добиться того, чтобы в Конституции была записана избирательная система. В Конституции ФРГ нет деталей избирательной системы, но там четко записано, что депутат независим, что депутат руководствуется только своей совестью и т.д. Там заложены основы избирательной системы. Даже в советской Конституции была избирательная система. Между тем возможность дальнейшего использования инструментов демократии, о котором говорил Леонид Соломонович, напрямую связана именно с избирательной системой, других инструментов на самом деле нет. И демократия сама по себе тоже не является идеальным формированием. Я живу сегодня, уже в течение долгих лет, значительную часть своего времени в условиях демократии. И очень хорошо на практике представляю, насколько она ограничена на самом деле, насколько идеальные представления далеки от практики. А если мы сошлемся на авторитеты политической науки, они ограничивают понятие демократии всего лишь понятием плюрализма, понятием открытости и т.д. Причем есть вещи, которые поразили бы вас — насколько на самом деле ограничивается свобода в этой демократии. Это не к тому, что я коммунист или что-то в этом роде, но это действительно так. Избирательная система, независимость депутата и связь депутата с населением делают реальной представительную систему. А без реальной представительной системы не действует ни разделение властей, ни самое главное — автоматическая обратная связь между деятельностью исполнительной власти, деятельностью вообще управления в обществе и потребностями на-



рода. Все это не идеально, но это действует. Здесь это не действует. Поэтому, мне кажется, что было бы хорошо, если бы в какой-то мере удалось подвинуть кого-то для того, чтобы говорить об этом и добиваться возвращения к нормальной избирательной системе. Кстати, Михаил Александрович, мы с Вами все вместе создали эту систему. Вы были сторонником мажоритарной системы, мы с Виктором Леонидовичем были сторонниками пропорциональной системы, но тем не менее смежанной. Сегодня я бы выступил на какой-то отрезок времени за мажоритарную систему для того, чтобы вернуть парламенту его реальную роль. Только тогда можно будет говорить о переходе к парламентаризму фактическому и юридическому. Спасибо.

**О.Г. Румянцев:** Спасибо огромное. Я хотел бы сейчас предоставить слово Шейнису Виктору Леонидовичу. Он как раз у нас выступил на какой-то отрезок времени, именно конституционных принципов избирательной системы. Но все ли так получилось, как отцы-основатели хотели — вот вопрос главный. Неважно, в Конституционной комиссии или Конституционном совещании, потому что это был единый процесс. Нельзя сказать, что издал Президент Ельцин указ, распоряжение, и Шахрай, Собчак и Алексеев подготовили проект Конституции, — и мы живем по этому документу. Совершенно не так это было! Это был длинный конституционный процесс с весны 1990 года. Одной из редакций конституционного проекта явилась редакция Собчака, Шахрая и Алексеева. Конституционное совещание сделало синтез проекта Конституционной комиссии и президентского проекта, но на всех этих стадиях Виктор Леонидович Шейнис во многом отвечал за конституционные принципы регулирования избирательной системы. Пожалуйста, Виктор Леонидович.

**В.Л. Шейнис, профессор, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, член Научно-консультативного совета Фонда конституционных реформ:**

Спасибо, Олег Германович. Я не писал текста выступления, но я надеюсь, что оно будет столь же коротким, как и у предыдущих ораторов. Олег Германович представил меня, я часто это слышу, как отца избирательной системы. Я должен сказать, что у этого ребенка было много отцов и на единоличное отцовство я ни в коей мере не претендую. Кроме того, учитывая ограниченность времени и главный сюжет сегодняшнего нашего разговора, я, с вашего разрешения, об избирательной системе говорить не буду. Свои соображения на этот счет я изложил в этом замечательном сборнике, и кто заинтересуется, может пролистать, посмотреть.

Мне хотелось бы сказать немного о Конституции, которую мы получили, по которой мы теоретически должны жить, и, как утверждали некоторые ораторы, в известной степени виновны. Говоря об этой Конституции, я хотел бы прежде всего обратить ваше внимание на глубочайшее противоречие, которое существует между первой и второй главами Конституции. Что касается первой и второй глав Конституции, то я очень рад тому, что девятая глава закладывает очень мощный механизм самозащиты Конституции, в котором теоретически первую и вторую главу изменить должно быть труднее, чем внутренние главы. Другое дело, что при нынешних условиях, как мы видим, изменить Конституцию, любую главу не так уж сложно. Но теоретически говоря, эти главы, должно быть, изменить трудно, и это хорошо потому, что эти главы хорошие, и трогать их, на мой взгляд, нельзя и не надо.

Встает второй вопрос — надо ли вносить изменения во внутренние главы? Видите, в принципе надо, потому что в этих главах содержится, по сути дела, конституционное оправдание тех существенных искажений политического режима, которые мы имеем, база для этих искажений. Статья, в которой говорится, что основные направления внутренней и внешней политики определяет Президент, — это ведь прямая калька из горбачевской редакции советской Конституции, но только там говорилось, что это определяет Съезд народных депутатов. Мы все прекрасно помним конфликт между Съездом и Президентом, и легко было оппонентам Съезда народных депутатов просто взять эту формулу и заменить «съезд» на «президент». Я убежден, что ни парламент, как бы он ни назвался — Съезд, Верховный Совет, Дума, Совет Федерации, — ни Президент, ни Правительство не может единолично определять основные направления внешней и внутренней политики. Только системой институтов. В Конституции есть разумная, хорошая статья о разделении властей и в какой-то мере это проработано, но проработано недостаточно, плохо. Я не буду сейчас подробно излагать свои соображения по этому поводу, скажу только, что в принципе Конституцию неплохо было бы в этом смысле откорректировать.

Теперь следующий вопрос — пришло ли время изменения Конституции? На этот вопрос я отвечаю категорически — нет. Потому что я вижу реальный процесс, политический процесс, в том числе конституционный процесс, я вижу, каким образом Конституция может и будет меняться при нынешних условиях. Давайте фантастическую картинку представим — когда народ шел к Владимиру Владимировичу Путину и говорил — третий срок, дайте нам третий срок, что если бы в этот момент Владимир Владимирович решил, что третий срок — это хорошо. Есть у кого-нибудь собравшихся здесь сомнения, что это немедленно было бы внесено в Конституцию? Но Владимир Владимирович придумал другую комбинацию, другой вариант. И к этому варианту я отношусь крайне негативно. У нас и так существует огромный перевес президентской и исполнительной власти и поправка в Конституцию продельывает вот что — в полтора раза закрепляет за определенным лицом, избранным, или, что греха таить, назначенным на этот пост, закрепляет эти могучие полномочия. Поэтому, на мой взгляд, все доводы, которые приводились, что, дескать, человек пришел, он не успел разобраться, а ему уже опять переизбираться, извините, пожалуйста, — это разговор для детского сада. Потому что, во-первых, не человек с улицы пришел — человек, который включен в политику, в общем знает проблемы, не надо ему как-то особенно долго вникать, а возможность для избирателя раз в четыре года сказать, устраивает или не устраивает данное лицо, это все-таки один из существенных моментов демократической системы. И если Франция идет в обратном направлении, от 7 к 5 годам, мы идем от 4 к 6 годам. Это, на мой взгляд, опасное и вредное изменение Конституции.

Теперь — зачем это делается? Почему такая спешка? Вообще говоря, эта статья должна быть введена в действие, реальное действие через три с лишним года. Почему я нигде ни от кого не слышал никаких разумных доводов, зачем это нужно сейчас. У меня есть только один проект объяснений — не знают, что будет через три года, торопятся создать запас прочности для нынешнего режима. Не согласны — спорьте. Но дискус-



сии по этому вопросу нет. Как раз изменение Конституции должно было бы предполагать широкую общественную дискуссию, а дискуссия был свернута, ее нет. Теперь — изменение для депутатов. Им-то, болезным, за что лишний год? Единственный довод, который приводится, что, дескать, надо развести сроки. Скажите, а что, нет других возможностей? Если действительно считать существенным разведение сроков президентских и парламентских выборов, других возможностей для этого нет?

Совет Федерации — сегодня сообщается, что поступил проект по Совету Федерации. Значит, некое лицо избирают в муниципалитет или законодательное собрание, и это лицо вдруг потом получает полномочия парламентария, сенатора. Что это за система? Это укрепляет демократию или не укрепляет демократию? Казалось бы, хорошее изменение. Вот парламент — контрольный орган. Вообще говоря, один из дефектов нашей Конституции как раз заключается в том, что он не обозначен как контролирующий орган. С моей точки зрения, эта поправка не хорошая и не плохая, она ничего не меняет. То есть и сегодня парламент может вызвать любого министра и поговорить с ним. Обычно устанавливается жестко фиксированное время, кто-то там выступает, говорит, но из этого обсуждения ровным счетом ничего не вытекает. И из поправки тоже ничего не вытекает. Парламент создает расследовательские комиссии. Ну и что? Что могут эти расследовательские комиссии при нынешнем составе? Вообще ничего не могут. Я считаю величайшей заслугой «Новой газеты», только «Новая газета», никто другой не пошел на такую публикацию, они не пожалели многих полос на материал, который представил Юрий Савельев, депутат, профессор, специалист, который очень убедительно показал, на мой взгляд, вполне убедительно, что трагедия Беслана была спровоцирована федералами. Первыми стреляли федералы. Достаточно прочитать эти полосы «Новой газеты». Мне Савельев политически не близок, как, наверное, он не близок направлению «Новой газеты». Но газета занимает объективную честную позицию, она публикует мнение специалистов. Ну и что? Есть другая комиссия — комиссия Торшина, они спорят с Савельевым, они публикуют свои контрдоводы. Поэтому эта поправка также не будет иметь значения.

Поэтому я не оптимист. Хочется быть оптимистом. Я думаю, что в конечном счете все будет так или иначе замечательно. Но как исследователь, ученый, в какой-то степени политик, хотя и вышибленный из политики, я не оптимист, но, я думаю, что та работа, которую мы ведем, чрезвычайно важна, потому что сохраняются какие-то узелки, в которых, во-первых, ведется научно-исследовательский поиск, ведутся споры, я мог бы о чем-то здесь спорить с Михаилом Александровичем, Леонидом Борисовичем, моими политическими единомышленниками, в научном отношении мы расходимся. В этом нет ничего страшного. Но здесь не место для этого, для этого есть научные конференции. Это издание является очень солидным вкладом в научную работу. Кстати, я еще хотел сказать, жаль, что здесь не лежат очень выразительные и представительные синие книги — тома из истории создания Конституции. Мы имеем 20 томов материалов Конституционного совещания. Мы благодарны людям, которые подготовили, издали и дали возможность заниматься научным работникам, студентам, аспирантам с этим изданием. Эту научную работу надо продолжать. Я очень рад,

что создан такой Фонд конституционных реформ. Я всегда был очень высокого мнения не только о научных, но и об организаторских способностях Олега Германовича, то, чего не достает очень многим кабинетным ученым. То, что он воссоздал некое подобие Рабочей группы Конституционной комиссии, собрав в значительной мере тех же людей, то, что он занят этим издательским делом — это, конечно, великое дело.

И последнее — это создает возможность для трансляции в общество. Эти семена надо бросать. Мы не знаем, взойдут они или не взойдут, а если взойдут, то когда, но все равно надо бросать. Это необходимо. Спасибо.

**Р.С. Гринберг:** Разрешите мне один вопрос задать, может, такой наивный — Леонид Борисович говорил о том, что, вроде бы, надо менять Конституцию, что-то к реализму, насколько я понял. Я понял, о каком реализме идет речь — чтобы закрепить авторитарные тенденции или о чем-то другом? Но мой вопрос в другом — эта Конституция, она вообще-то демократическому сознанию народа способствует или вредит? Или она вообще не имеет значения? Потому что этот вопрос серьезный: с точки зрения нашего Института, как мы должны дальше двигаться?

**В.Л. Шейнис:** Руслан Семенович, знаете, я думаю, что вообще в Конституцию изменения вносить надо, изменения другого порядка. При нынешнем политическом режиме я не вижу возможностей внесения такого рода изменений. Я думаю, что наработки, которыми мы занимаемся сейчас, — это полезное и нужное дело, но меня тревожат не только сами поправки, которые сейчас в пожарном порядке принимаются, а меня тревожит, то, что открыт ящик Пандоры, то, что сорвана печать, а за этим, я боюсь, при нынешнем политическом режиме последуют совсем не те поправки, о которых здесь говорили. Возможно, и об этом сейчас часто говорится, — светский характер государства де-факто поставлен под вопрос. Есть люди, которые задают вопрос (я читал соответствующие вещи), почему религия отделена от государства, надо эту статью поправить.

**Р.С. Гринберг:** Я вчера читал про Патриарха. Меня особенно впечатлило, что, когда Президент озвучил эту идею, через секунду последовали бурные аплодисменты.

**В.Л. Шейнис:** Конечно, мы все помним, как следовали аплодисменты по поводу любого телодвижения предшествующего режима. Кстати сказать, это тоже один из характерных признаков.

**О.Г. Румянцев:** Дорогие друзья, я хотел бы немножко здесь поспорить с Виктором Леонидовичем, вернее, продолжить его мысль. На самом деле это не сугубо научное исследование, это вклад в научную дискуссию, но это прежде всего общественное событие, общественно-политическое событие. Нам сказали, что, оказывается, дискуссии о сроках правления велись на предыдущем историческом этапе. Так было сказано в Думе, когда в Думе обсуждался этот вопрос, что дискуссия уже состоялась, мы эту дискуссию во многом закрепили, и хотим придать ей новое направление этим самым исследованием. Смотрите, что происходит: меняя конституцию — не меняя Конституцию, государство у нас суверенное, демократическое, федеративное, социальное, правовое с республиканской формой правления. Из всего этого результатом 15 лет развития пока можно только одно назвать — это суве-



ренное государство. Является ли оно демократическим — очень большой вопрос, является ли оно правовым — огромный вопрос, социальным — оно абсолютно асоциальное сегодня, федеративным — федерализм во многом уже умер, обескровлен финансово, да и политическими полномочиями. Этот кооперативный федерализм, основанный еще на федеративных договорах разграничения полномочий и предметов ведения, не работает во многом. Меняй не меняй Конституцию, Виктор Леонидович сказал про Францию. Мы идем от Франции в сторону Казахстана. Россия сегодня напоминает такой цивилизационный паром. Сейчас мы идем от Франции в сторону Казахстана. Там тоже приняли программу «Казахстан-2030», и потом под нее Конституцию поменяли. Сейчас главный аргумент — надо выполнять программу социально-экономического развития, до 2020 года как минимум, под это дело меняется Конституция. Но вы понимаете, проблема вот в чем состоит: что такое Конституция — это общественный договор, как мы хотели, или это корпоративный заказ? Выяснилось, что был корпоративный заказ. Не со Съездом боролись и не с Хасбулатовым-злодеем боролись, а с возможностью общественного и народного контроля за процессом приватизации. Сегодня эта Russia Inc. — корпоративная Россия — нуждается в каких-то дальнейших гарантиях своего такого внутрикорпоративного развития. Под это дело меняют Конституцию. Опять Конституция на некий вечный переходный период выступает в качестве инструмента корпоративного заказа. Об этом мы пишем, мы хотим, чтобы об этом задумался читатель, задумалось общество и неважно, сколько — 6 или 7 лет президентства, важно другое — важно, что все дальше и дальше уходят возможности влияния через какие-то законные конституционные механизмы для народа и общества на эти принимаемые решения.

**А.В. Иванченко, председатель Совета директоров Независимого института выборов:** У меня несколько тезисов. Мне очень приятно, что 15-летний юбилей стал поводом для того, чтобы в одном зале встретились люди, которые принимали активное участие в разработке проекта Конституции. В этой связи каждый орган, который имел хоть какую-то причастность к этому процессу, пытается как-то внести свой вклад в это празднование. Мы в ЦИКе также организовали выставку, посвященную 15-летию Конституции, где представлены и 20 томов Конституционного совещания, представлен богатый видеоряд всех участников работы над проектом Конституции — и Олег Германович есть, и Виктор Леонидович Шейнис есть, и другие. Я приглашаю на следующей неделе всех, кто пожелает, поучаствовать в этой выставке, лично готов принимать каждого. По итогам этого мероприятия мы издадим сборник воспоминаний, впечатлений, и это будет продолжением этого проекта, очень интересного.

Я, Олег, извините, только занятость чиновничья не позволила мне личное участие принять в этом проекте. Но дальше я готов пытаться как-то это сделать. И я хочу в праздничный день говорить о том, что сама постановка вопроса о проблемах реализации Конституции, тем более в международном контексте, — для меня это свидетельство того, что мы не слепо копируем ту или иную страну, а пытаемся наконец посмотреть на богатство конституционного регулирования в других странах и посмотреть с этой точки зрения на себя. Я все-таки считаю, коллеги, спорил и продолжаю спо-

рывать, что наша Российская Конституция 1993 г. вовсе не копирует президентскую модель Соединенных Штатов Америки. Я постарался на этой выставке представить даже документы Временной республики, документы, которые разрабатывало Временное правительство. Россия стала республикой в 17-м году, и до сих пор об этом толком никто не говорит. Так, наработки по выборности поста Президента были закреплены в этих документах, правда, предлагалось российского Президента избирать не всенародно, а избирать делегатами всероссийского Учредительного собрания. И поэтому все те наработки Российской империи, основные законы, наработки Временного правительства и даже советской Конституции и изменения в Советскую, и в Союзную, и российскую Конституцию конца 80-х годов — все это стало стимулом для принятия новой Конституции. Я не побоюсь сказать даже так: о чем ни говори, все вернется к выборам. Неудовлетворенность выборами конца 80-х годов стала стимулом разработки нового избирательного законодательства и новой российской Конституции. И то, что в ущерб содержанию Конституции в ней не оказалось разделов, посвященных избирательной системе, это, конечно, очень большой минус, и я считаю, что над этим нужно работать.

Следующий тезис. О международном контексте я сказал, что издание представляет собой попытку международного анализа — это очень позитивный фактор. Следующий тезис — это все-таки качественный рост нашей Конституции, качественный рост российской политической системы, качественный рост российской экономической системы. Да, мы в начале 90-х лозунг бросили — даешь выборы, даешь демократию, даешь рынок, даешь капитализм. Мне кажется, за прошедшие 15 лет уже наелись и капитализма, и пришел не первый кризис, и инструментов влияния на этот кризис, упреждения этого кризиса, не создано. Я хочу сказать, что российская демократия также прошла этап количественного роста, и если сравнивать количество субъектов политической жизни, которое было в начале 90-х и количество субъектов в политической жизни — тех же политических партий, тех же средств массовой информации — вы видите колоссальное их сокращение. Но произошел ли качественный рост этих субъектов? Я все-таки смею утверждать, что не произошел.

Последний тезис — в обращении Президента к Федеральному Собранию главным тезисом является качество народного представительства. Я перевел на импортный язык — качество демократии. Насколько будут успешны эти попытки и попытки совершенствования порядка формирования Совета Федерации, которые только вчера опубликованы? Там еще есть целый блок предложений, касающихся совершенствования избирательной системы. Я бы призвал к работе в этом направлении, работе по совершенствованию качества российской демократии, российского народного представительства, ибо за 15 лет благодаря принятой Конституции мы сделали очень и очень многое. Я думаю, те люди, с которыми мы начинали, будучи еще молодыми, которые уже имели колоссальный опыт, наверное, им лучше всего оценивать — много сделано за 15 лет или мало. Но я оптимист, и мне кажется, что сделано все-таки достаточно много.

**О.Г. Румянцев:** Спасибо, Александр Владимирович.



**Ф.В. Цанн-кай-си, профессор, заведующей кафедрой Владимирского государственного университета:**

Я бы хотел прежде всего поблагодарить Олега Германовича за то, что он пригласил меня и дал возможность встретиться с коллегами, с которыми мы начинали работу над проектом Конституции. Я вспоминаю, что мы уже в конце сентября — начале октября собрались в Архангельском, и, по-моему, даже 4 или 6 ноября был первый вариант такого полного текста Конституции.

Но я хотел бы сказать о другом. Этот Вестник имеет подзаголовок — «от идей к практике». На мой взгляд, проблема реализации Конституции не только включает в себя теоретическую работу по улучшению или ухудшению текста, но и вопрос о том, насколько она реализуется в массовом сознании и в разных ветвях власти. Проникли ли идеи Конституции в массовое сознание, и руководствуются ли вообще чиновники разных ветвей власти этой Конституцией? У меня иногда складывается впечатление, что значительная часть их, а может, и большинство, вообще не читало эту Конституцию. Они не читали советскую Конституцию, они не читали и эту, а если что и читали, то я думаю, что вообще не видят за всеми этими статьями, формулировками того смысла, который есть, не понимают какие-то реальности или результатом чего стали эти формулировки, какая там спрятана история. Я приведу один пример: 9-го числа у нас во Владимире проходила конференция, посвященная юбилею Конституции, меня пригласили, но я отказался, не пошел. Я просто не хотел идти в этот зал потому, что увидел бы все те лица, которые просто саботировали, бойкотировали эту Конституцию и проект. И когда я приезжал с мандатом Верховного Совета, будучи депутатом, и обязан был разъяснить эти поправки, мне просто не давали слова — кричали, шумели, свистели, мы не хотим вас слушать, нам не нужна эта Конституция. Если бы я вчера пришел в этот зал, были бы абсолютно все те же люди. И теперь они говорят, что Конституция спасла Российскую Федерацию, она обеспечит нам стабильность, она нам помогает и т.д., ни низы, ни верхи — никто не живет по Конституции. Конечно, Конституция не может сама себя защитить. Скажем, вот, вроде бы, по форме создали неплохую судебную власть: Конституционный Суд, суд присяжных, мировые судьи, — но как судили, так и судят, и народ по-прежнему не доверяет этим судам и ищет разные пути по-другому решить. Виктор Леонидович сказал, что первая и вторая главы Конституции как бы сами себя защищают. Конституция никогда не может сама себя защитить. Все-таки должна быть какая-то политическая воля, которая защищала бы ее. Я сейчас немножко вспоминаю историю Америки, так там два срока был Вашингтон, потом сменил Адамс его, потом Джефферсон был два срока, потом Мэдисон. Люди, которые писали конституцию, люди, которые были проникнуты духом идей Просвещения, проявили волю, последовательно отстаивали эту конституцию и заставляли народ жить в соответствии с этой конституцией. Они сами подавали какой-то пример в этом. Поэтому, на мой взгляд, когда речь идет о реализации идей конституции, важна теоретическая сторона, но в первую очередь вообще важно — реализуется ли это на практике, в массовом сознании и государственном аппарате. Мне кажется, сейчас этой Конституцией никто не руководствуется. Мы говорим, да, государство носит светский характер,

у нас уже во многих школах во Владимире преподают основы православия и вообще религиозной культуры. А где-то просто под видом истории мировых религий преподают православие. Недавно по телевидению был сюжет, где, по-моему, в Белгородской области батюшка пришел поздравить учеников 1-го класса с началом учебного года, всех их перекрестил, благословил, в том числе и мусульман. Подали в суд, и суд отклонил. Никому она не мешает. Теперь, вроде, Конституционный Суд все эти вопросы может решить, даже не надо и в Страсбургский обращаться. Я думаю, когда речь идет о реализации, то в первую очередь надо думать — реализуется ли она в повседневной жизни, в массовом сознании.

**О.Г. Румянцев:** Спасибо большое. Я все-таки очень рассчитываю, что мы в этой независимой «Новой газете» сможем что-то опубликовать по итогам нашего обсуждения, хочется верить.

**Б.А. Страшун, заведующий кафедрой конституционного права зарубежных стран МГЮА:**

Я не рассчитываю на публикации какие-либо, просто и здесь согласен с очень многим, что здесь говорилось, и не хочу этого повторять. Давайте вспомним, в каких условиях принималась Конституция. Вторая половина 93-го года. Понимаю, что вы думаете: мы тогда все не понимали, что ли, что Президент получает слишком большие полномочия? Мы это понимали. Но была большая очень опасность реставрации коммунистического правления. И в тогдашнем Президенте видели от этого гарантию.

**Р.С. Гринберг:** А вам не казалось, что это и есть большевистский принцип, и тогда и заложили авторитаризм, который сейчас имеем.

**Б.А. Страшун:** Его заложили раньше. И мы его унаследовали просто. Но, во всяком случае, когда мы видели те столкновения на улицах, которые провоцировались коммунистами тогда, это вообще порождало большие опасения. Поэтому решили идти по пути наименьшего зла, рассчитывая на то, что ситуация со временем может быть поправлена.

**Р.С. Гринберг:** Она оправдала ваши ожидания?

**Б.А. Страшун:** Нет. Не оправдала, конечно, и более того, совершенно правильно, я читал недавно, да и сам тоже думал, что, конечно, он никакой не демократ, но, простите, в нашем обществе демократов, по-моему убеждению, особо не было и не могло быть. И мы все хотя себя ими и считали, но в действительности ими не были. Так что я не хочу оправдать то, что сейчас мы имеем Конституцию с таким чрезмерными, может быть, полномочиями Президента. Но поправлять сегодня, я согласен с Виктором Леонидовичем, может быть, и не стоит, потому что, когда мы начнем что-то исправлять, мы сделаем еще хуже, чем было.

**О.Г. Румянцев:** Борис Александрович, за это время вырастет три поколения зрителей «Дома-2» и поправить что-либо уже будет поздно, и национальным лидером будет уже не Путин, а Ксения Собчак. И ничего поправить будет невозможно.

**Б.А. Страшун:** Обсуждение типа нашего сегодняшнего — я думаю, мало что даст. Мы можем написать еще сотню печатных произведений, и их все равно никто читать не будет.

**Р.С. Гринберг:** А зачем пишете?

**Б.А. Страшун:** Да вот, Олег Германович попросил.

**Р.С. Гринберг:** Он, наверное, обещал гонорар?

**Б.А. Страшун:** Нет, не обещал.



**О.Г. Румянцев:** Это очень пессимистичный взгляд на вещи. Мне кажется, что Борис Александрович, Вы ведь сами в одном из первых вариантов Вашей статьи писали, что надо будет не торопясь подготовить проект предложений для некоей будущей учредительной власти. Вопрос: когда это готовить? Я тоже долго говорил, в течение 15 лет говорил — давайте подождем лет 15. 15 лет прошло. Мы входим в кризис, я уже сказал об этом — ничего не трогать, корпоративный заказ был удовлетворен. Но давайте думать о периоде выхода из этого кризиса, когда поправка к Конституции должна уже рассматриваться не как антикризисный пакет путинский, рассматривать ситуацию, когда уже и Минфин, и Правительство, и ЦБ сейчас уже являются неподконтрольными институтами все больше и больше. Пусть это будет на период кризиса. Но на выходе из финансового кризиса, мне кажется, это тот рубеж общественный, когда нужно будет подготовить действительно пакет серьезных поправок и предложений к Конституции, пока это еще не слишком поздно. Мне кажется, что в ближайшие, условно говоря, два года в условиях этого кризиса надо готовить пакет взвешенных поправок по избирательной системе, и по вопросам народовластия, и по парламентаризму, и по взаимодействию между Президентом и парламентом, и по вопросам федерализма и т.д. Потом надо будет действительно настаивать, чтобы этот пакет был рассмотрен и принят. Это программа реальная на ближайшие два года, потому что дальше уже в переходном периоде жить невозможно. Он должен когда-то заканчиваться.

**Б.А. Страшун:** Олег Германович, то, что Вы сейчас сказали, насколько не противоречит тому, что я сказал. Я просто сказал, какова была ситуация, какова она сегодня, так, как я ее вижу, но это не значит действительно, что не надо ничего делать. Конечно, разрабатывать эту проблематику нужно, но я теперь хотел бы перейти к одному из вопросов, который здесь затрагивался. Я все-таки не считаю дефектом Конституции то, что там не урегулирована избирательная система. В очень многих конституциях этого нет. И в то время определить, какая избирательная система была бы в тех условиях оптимальной, было вообще весьма и весьма затруднительно. Поэтому, когда решили оставить развязанными руки законодателю, я думаю, что в тех условиях это было правильное решение. А что получили? Да что бы ни получили. Я вам скажу, что проблема здесь не в избирательной системе. Проблема совсем в другом. Проблема в нашей политической системе, партийной системе. Сегодня говорят, государства стали партийными. Это действительно так, но если государства стали партийными, то куда делся принцип свободного мандата депутата? Его нет и быть не может в этой ситуации. Его нет не только у нас, но и там, за бугром. Формально он есть, но фактически его нет, потому что...

**Р.С. Гринберг:** Это когда нельзя в другую партию перейти?

**Б.А. Страшун:** Да. Или вообще проголосовать вопреки мнению большинства фракции.

**Р.С. Гринберг:** Это предательством считается.

**Б.А. Страшун:** Это не предательство, депутат сейчас связан этим, он не может этого сделать.

Дорогие коллеги, когда здесь Михаил Александрович выступал, он пригрозил, что будет его выступление провокативным, но все-таки такой реакции не было, как на те несколько слов, что я сказал. Я не понимаю,

почему это я не чувствую, что это так должно быть. Во всяком случае, я завершаю выступление и хочу сказать, что реформировать, конечно, надо, избирательная система у нас сегодня отвратительная. Для меня нет никакого сомнения в этом. Но еще более отвратительно наше законодательное регулирование партийной системы и реализация этого регулирования. С этого, мне кажется, надо было бы начинать.

**О.Г. Румянцев:** Спасибо огромное. Лафитский Владимир Ильич — еще один непосредственный участник работы над проектом Конституции. Я уже подчеркивал, что здесь очень высокая концентрация отцов-основателей.

**В.И. Лафитский, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ:**

Начиная с появления проекта, я был жестким оппонентом этого документа, который стал Конституцией Российской Федерации...

**О.Г. Румянцев:** В измененном виде, подчеркиваю.

**В.И. Лафитский:** Я сейчас хотел бы выступить в защиту этой Конституции. Не так уж она и плоха. За 15 лет многое было сделано. Во-первых, был предотвращен развал Российской Федерации, а это была угроза вполне реальная. Тогда еще в Конституционной комиссии нам приходилось очень много ударов выдерживать, сейчас уже многое забыто, а тогда было специальное постановление Президиума Совета Республики Саха (Якутия), что не так воспринята их замечательная Конституция, которая провозглашала, по сути, отделение республики от России. Эта Конституция развал предотвратила. И на мой взгляд, еще более важно то, что эта Конституция при всех ее недостатках, а их много, предотвратила очень большие социальные потрясения. Кризис сейчас может внести здесь большие коррективы, но тем не менее эти 15 лет мы жили достаточно хорошо. А все-таки главная цель любого права, любой общественной системы, тут я со многими согласен, — это всеобщее благо. Не защита абстрактных прав и свобод, а всеобщее благо. Не надо ничего нового придумывать. Права и свободы — это инструменты, и многое зависит от того, в чьих руках эти инструменты находятся. Еще Конфуций сказал, что есть подходящие люди, нет подходящих идей.

Джордж Вашингтон, первый президент Соединенных Штатов, устал от власти. Он два срока отработал и ушел заниматься другим любимым делом, чего, конечно, многим политикам нашим не хватает. Их пока не унесут, они из власти не уходят.

Я недавно был в Госархиве, и мне дали папку документов, посвященных принятию Конституции 1936 г. Можно посмотреть, что написал Иосиф Виссарионович Сталин, как про него считают — кровоопийца, деспот.

**Р.С. Гринберг:** А в Вашем представлении это не так?

**В.И. Лафитский:** В моем представлении тоже кровоопийца и деспот. Меня поразило, насколько Сталин был прекрасным юристом от природы. Я читал его записи от руки, это не стенограмма, это не машинистка, это — конституционные нормы, которые он вносил сам от руки в текст Конституции, чтобы она была хороша.

**Из зала:** Для того чтобы уничтожить 20 миллионов человек.

**В.И. Лафитский:** Сейчас речь идет о том, что Конституция была написана прекрасным юридическим языком. Это очень важно, поскольку та Конституция, которая написана хорошим языком, может воздействовать на сознание. Сталин эту науку очень хорошо освоил, как в свое время Наполеон.



**Р.С. Гринберг:** Так что он написал?

**В.И. Лафитский:** Он освоил искусство правового слова. У Сталина было порядка 10 страниц разных норм, где все очень четко фиксировано. У меня не такая уж хорошая память, и не так уж много времени...

**Р.С. Гринберг:** Ну, хоть одно что-нибудь скажите.

**В.И. Лафитский:** С ходу я не смогу это воспроизвести, но это чеканные фразы, чеканные нормы. Это искусство во многих нормах проявлялось. В работе нашей Конституционной комиссии мы об этом тогда не задумывались, но в этой Конституции есть очень хорошие конституционные нормы.

**О.Г. Румянцев:** Дорогие друзья, я очень рад, что велась запись от «Business FM», это большой подарок всем нам, потому что «Новая газета» предоставила

нам замечательный круглый зал, а радио «Business FM» предоставило нам запись этой презентации. Мы надемся, что этот материал они постараются использовать в каких-то публикациях, может, даже будет какой-то обзор нашей сегодняшней презентации.

**Р.С. Гринберг:** Чтобы гениальные сталинские поправки включили.

**О.Г. Румянцев:** У нас различные оттенки мнений, не будьте столь серьезны. Я хочу сказать, что в любом случае, мне сегодняшние дебаты даже более дороги, чем завтрашнее помпезное мероприятие в Кремле, куда нас, конечно, пригласили, но сразу сказали — дебатов не будет. Спасибо вам огромное за то, что приняли участие в сегодняшнем обсуждении.

# ИЗ СТЕНОГРАММЫ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ, ПОСВЯЩЕННОЙ 15-ЛЕТИЮ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

Москва, Кремль

12 декабря 2008 г.

**Д.А. Медведев, Президент России:** Добрый день, уважаемые друзья! Уважаемые коллеги!

Конечно, прежде всего мне бы хотелось всех искренне поздравить с 15-летием нашей Конституции. И я абсолютно твердо убежден в том, что это не просто знаменательная дата, но событие исторического, фундаментального значения.

12 декабря 1993 года в нашей стране впервые за ее историю был принят принципиально новый Основной Закон — такой Закон, который признал высшей ценностью человека, его права и свободы, который установил основы демократического порядка России и обязал государство на деле соблюдать и защищать эти новые базовые ценности.

Принятие российской Конституции стало поворотным шагом в новейшей российской истории. Ее утвердил своей волей сам народ и тем самым сделал определяющий, решительный выбор в сторону свободного и прогрессивного развития, кардинального изменения политических и экономических отношений в пользу социального государства и справедливо устроенного общества, высокого престижа права и независимого суда, развития реального федерализма и полноценного местного самоуправления.

Конституция явилась результатом общественного договора — по сути, настоящего общественного договора о путях долгосрочного развития страны, несмотря на то, что она принималась в очень сложной ситуации

и ее принятие сопровождалось весьма непростыми политическими процессами. Тем не менее она стала ценностной платформой на десятилетия вперед, и принесла новую прочность и государству, и тем самым создала пространство для свободного развития каждого человека и общества в целом. И в этом, кстати сказать, ее кардинальное отличие от конституций предыдущего периода.

Прошедшие годы, сколь бы сложными они ни были, раскрыли огромный потенциал Конституции, в том числе доказали ее сбалансированное влияние на развитие всех форм собственности в нашей стране, эффективное использование бюджетных средств, становление экономических отношений в целом, на укрепление социальных институтов, государственной службы и оказание публичных услуг, фактически на все сферы, имеющие прямое отношение к повседневным нуждам людей, к потребностям их развития.

Еще раз хотел бы напомнить, что в соответствии с Конституцией именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности. Фактически именно эти свободы...

*(Выкрики в зале.)* ...На самом деле не надо куда-то убирать, пусть остаются, слушают. Откровенно говоря, Конституция для того и принималась, чтобы у каждого было право на выражение собственной позиции. Это тоже позиция, ее можно уважать.

<sup>1</sup> Стенограмма выступления Президента РФ Д.А. Медведева размещена на официальном сайте Президента России [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), стенограмма выступления Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина — на официальном сайте Конституционного Суда РФ [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru).





Здесь, на научно-практической конференции, вы сможете еще раз проанализировать содержание Конституции. Я хотел бы, главным образом, сегодня остановиться, конечно, на тех возможностях, которые открывает Конституция для развития и совершенствования российского законодательства. Не буду утомлять вас длинными рассуждениями на эту тему, обозначу лишь три позиции.

Первая тема — это совершенствование организации публичной власти. Здесь одной из главных задач остается четкое разграничение полномочий и ответственности между уровнями власти. К примеру, в законодательном уточнении нуждаются перечни имущества, которое необходимо для полноценного функционирования федеральных и региональных властей. Это, откровенно говоря, уже довольно старая, набившая оскомину тема, по которой мы, к сожалению, пока не смогли окончательно разобраться. Требуют дальнейшего развития и межбюджетные отношения. Необходимо также дополнительная регламентация порядка оказания государственных услуг.

Насущной проблемой является совершенствование законодательства о местном самоуправлении.

Еще один вопрос — это организация общественного контроля за деятельностью органов власти. Важным шагом в этом направлении стало создание Общественной палаты. Однако задача обеспечения открытости и прозрачности власти по-прежнему актуальна. И сегодня нужно, конечно, внедрять и современные технологии, информационно-коммуникационные, которые обеспечивают доступность для граждан государственных и муниципальных услуг. И, что немаловажно, они создают дополнительные возможности для противодействия коррупции.

Вторая крупная тема — это гарантированная Конституцией свобода экономической деятельности. Конституция признает и защищает все формы собственности: частную, государственную, муниципальную, и в ней четко обозначен подход, который можно кратко определить как «экономика в интересах развития отдельного человека». Чтобы в полной мере реализовать такую задачу нужна полноценная современная правовая база. Отмечу при этом, что меры по преодолению административных барьеров и укреплению позиций малого и среднего бизнеса — это важные, но только первые шаги по выполнению наших конституционных обязанностей, а право на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской деятельности должно стать для наших граждан открытой дверью не только в мир бизнеса, но и в мир творчества, раскрытия талантов, новаторских качеств.

Хотел бы также подчеркнуть, что верховенство права в экономической деятельности столь же первостепенно, как и в других сферах. Кстати сказать, и разразившийся в последние месяцы финансовый кризис — это во многом результат отклонения от этого принципа. Деформация представлений о правах и обязанностях участников финансовых отношений, глобальных экономических связей уже привела к большим проблемам в экономиках развитых стран. И, когда мы будем готовить законодательную базу для превращения России в один из финансовых центров, мы обязаны это учитывать.

Третье направление, где требуется серьезное развитие законодательства, — это социальная сфера. Государство обязано обеспечивать равенство старто-

вых возможностей граждан, защищать их социальные права в качестве основных и неотчуждаемых. Провозгласив Российской Федерации социальным государством, Конституция прямо указывает, что в нашей стране охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, права инвалидов и пожилых людей. Несмотря на то что все эти положения нашли свое отражение в действующем законодательстве, конечно, огромное количество проблем еще не решено, и вы знаете, что мы пытаемся их решать поэтапно исходя из возможностей бюджета, текущей экономической ситуации. При этом мы занимались и будем последовательно заниматься модернизацией социальных отраслей, будем реализовывать национальные проекты, меры демографической политики — в конечном счете, обязаны перейти к качественно новой социальной политике, политике социального развития. Все эти задачи требуют вдумчивого подхода и полноценного развитого законодательства.

Ну и наконец, еще раз хотел бы напомнить о колоссальном значении Конституции для преодоления так называемого правового нигилизма. Ее нормы и ценности должны быть известны и понятны каждому в нашей стране, работа по ее разъяснению должна быть постоянной и системно организованной. Это можно было бы обсудить и на конференции. В конце концов, мы любим рассуждать на тему о том, что Конституция является актом прямого действия — давайте постараемся воплотить этот принцип на практике.

Уважаемые коллеги! Я, конечно, затронул не все темы, связанные с дальнейшей реализацией конституционных положений. Часть из них я поднимал в Послании, на встречах с представителями юридического сообщества. И такой разговор мы обязательно продолжим.

Говоря о Конституции как о бесспорном каркасе российской правовой системы, напомню, что еще в 1994 году, в самом первом Послании Президента, первый раздел этого Послания был посвящен реализации норм Конституции, и уже тогда базовыми принципами законотворческой деятельности были названы: системность законодательства, правовая экономия и единство правовой системы. Все эти принципы, равно как и фундаментальные ценности Конституции — ценности свободы, демократии, справедливости, остаются для нас первостепенными и актуальными. И в этой аудитории, где собрались законодатели, судьи, ученые-правоведы, практикующие юристы, я хотел бы подчеркнуть, что Конституция действительно обязана быть реально действующей.

Когда мы говорим о Конституции, мы, конечно, думаем о будущем. Я уже неоднократно об этом говорил и в ходе произнесения своего Послания, хотел бы сказать и в этом зале: мы обязаны сделать все, чтобы Конституция работала. Конституция — фундаментальный документ. Но это не значит, что мы не можем смотреть на Конституцию глазами современных людей — людей, которые живут уже в XXI веке. Именно на это направлены те предложения, которые были сделаны мной в ходе произнесения Послания, которое поддержали Государственная Дума и Совет Федерации. На мой взгляд, главное достижение последнего времени заключается в том, что любые изменения, будь то изменения в обычное законодательство или изменения в Конституцию, должны приниматься в соответствии с теми правилами, которые мы сами для себя ус-



тановили. И именно эти правила когда-то установила Конституция, именно этим правилам мы и будем следовать дальше — и мы, и, по всей вероятности, те, кто будет работать после нас.

Конституция реально должна прорасти и в принимаемом законодательстве, и в правоприменительной практике, во всех решениях государственной власти и в инициативах гражданского общества. Только в таком случае ее потенциал может быть реализован в полной мере. И только так можно достичь провозглашенных Конституцией стратегических целей нашего развития.

Я хотел бы еще раз искренне поблагодарить всех, кто принимал участие в создании нашей Конституции. Это была живая работа, те, кто здесь присутствуют, помнят, как она проходила, какие варианты обсуждались. И, естественно, эта работа заслуживает самой высокой похвалы. Значительная часть людей, которые работали, присутствует в этом зале, я бы еще раз хотел их поблагодарить и проинформировать о том, что мной подписано специальное распоряжение о награждении почетными грамотами Президента значительной части соавторов Конституции Российской Федерации.

Дорогие друзья! Желаю вам плодотворной работы и еще раз поздравляю с нашим общим праздником.

[...]

**В.Д. Зорькин, Председатель Конституционного Суда России:** Пятнадцать лет со дня принятия Конституции Российской Федерации можно охарактеризовать как сложный, противоречивый, а порой мучительный процесс становления в России новой государственности на фоне глобальных вызовов и угроз, с которыми столкнулось человечество.

Пятнадцать лет показали, что российская конституционная государственность состоялась. Никто не может назвать Россию «несостоявшимся государством». Более того, Россия вновь вышла в мировые лидеры. В опубликованном в конце ноября этого года докладе Национального совета США по разведке «Глобальные тенденции до 2025 года» Россия включена в число пяти ведущих держав мира, которые будут определять в XXI веке мировую политику.

Несмотря на все испытания, связанные с попытками расшатать целостность страны, ввергнуть ее в пучину этнических, конфессиональных и территориальных конфликтов, российский федерализм выстоял и укрепился.

Экономические потрясения дефолта десятилетней давности и начавшийся глобальный финансовый кризис не сломали и не сломят основу социального государства России.

Преодолевая правовой нигилизм, коррупцию, организованную преступность, а также противоречия в формировании независимой судебной власти, Россия пробивается к реализации принципа правового государства.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация основана на принципах верховенства права и юридического равенства, на признании человека, его прав и свобод как высшей ценности, на принципах демократии и разделения властей. Тем самым государство введено в поле права и должно действовать как правомерный субъект. Не может быть внеправового государственного резона. Конституционный Суд всегда был против этого. Интересы личности — это и есть интересы государства. «Не лица — для учреждений, а учреждения — для лиц». В этом суть правового госу-

дарства. Там, где индивид получает свое право, там основа патриотизма. Там источник силы цивилизованного государства.

Россия вновь становится сильным государством, способным защитить себя и своих соседей от любых форм агрессии. Иным в современном мире российское государство быть не может. Все крупнейшие мировые аналитические центры предрекают, что в ближайшие десятилетия мир будет жить в условиях постоянной угрозы ядерной войны, возрастающей вероятности возникновения конфликтов из-за энергоресурсов, продовольствия и воды, в условиях стратегического соперничества, связанного с торговлей, инвестициями, техническими инновациями, в условиях непрекращающейся военной конкуренции. На этом фоне терроризм все чаще будет выступать как инструмент ведения новых форм войны и разрешения конфликтов. При этом, как показали недавние события в Индии, субъекты, использующие теракты, могут оставаться неочевидными.

Не надо быть пророком, чтобы понять, что главной конституционной проблемой для государства в этих условиях станет разрешение противоречия между обязанностью гарантировать права и свободы человека и гражданина и необходимостью обеспечивать национальную безопасность.

Но, я глубоко уверен, что Конституция 1993 года, принятая после трагических событий гражданской конфронтации, позволяет найти разумный баланс в этом основополагающем вопросе и не даст данному объективному противоречию перерасти в непреодолимый конфликт. Губительный и для человека, его прав и свобод, и для государства.

Вот почему так важно соблюдение конституционных принципов, предельно учитывающих императивы правового и социального государства и одновременно обеспечивающих все компоненты суверенного и сильного государства. Именно сейчас от этого в высшей степени зависит сохранение и укрепление мировой субъектности России во всех ее измерениях — правовом, политическом, экономическом, социальном.

Чем дальше в прошлое уходит 1993 год, горький и судьбоносный одновременно, тем яснее его уроки. Главный из них состоит в том, что неопределенность в вопросе права недопустима.

Советский Союз распался в конце 1991 года. В начале 1992 года — в начале, а не в конце — у страны должна была быть новая Конституция. Любое промедление с ее введением означало только одно. Что общество начинает жить в условиях отсутствия фундаментальных правовых норм. Потому что нормы, задаваемые Конституцией РСФСР, умерли вместе со смертью СССР, частью которого и являлась РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

Кроме того, нововведения конца 80-х годов XX века превратили безусловную советскую систему норм в эклектику, допускавшую произвольные толкования разными политическими силами в соответствии с их частными интересами.

Сознавая все это, те, кто боролся за немедленное введение новой Конституции, трудились, не щадя сил. Нельзя написать новую Конституцию за один день. Но ответственно заявляю — промедление с введением новой Конституции было связано не с невозможностью создания качественного правового документа в кратчайшие сроки, а с политической борьбой. Борь-



бой сил, кланов, групп. Борьбой, лишенной фундаментального и незаменимого ограничителя — острого понимания ценности государственности как таковой всеми борющимися группами. На словах все группы утверждали, что им нужно государство. Но это было на словах, а не на деле.

На деле же происходило следующее.

Одним казалось, что сохранение предыдущей Конституции даст им политические шансы. Ведь в Конституции РСФСР была заложена идея советской и социалистической республики. При этом советский принцип не мог быть реализован сколь-нибудь созидательно вне принципа руководящей и направляющей роли КПСС. Все остальные способы его использования, примененные в конце 80-х годов, предполагали только подрыв этой руководящей и направляющей роли, а вовсе не полноценную государственную жизнь по автономно-советским принципам. Недаром радикальные противники КПСС в конце 80-х годов держали в руках плакат «Вся власть Советам!».

При этом они совершенно не собирались жить по советским принципам. Они просто на первой фазе политического процесса использовали советские принципы для продвижения вперед принципов либеральных. В их понимании принцип «передадим всю власть Советам» был равносителен принципу «сначала отберем власть у КПСС». Власть у КПСС отобрали. И тут же выяснилось, что Советы без КПСС просто не могут обеспечивать полноту государственной жизни.

И вот тогда те, кто хотел вернуть власть КПСС, по сути, считали: «Ну, и что, что полнота государственной жизни не может быть реализована по формуле «советское минус однопартийное»? Пусть народ помучается в условиях неполноты государственной жизни! А там глядишь — и КПСС вернется».

На самом деле отсутствие полноты государственной жизни не возвращало КПСС, а окончательно разрушало Россию. Но определенные силы поставили свой политический интерес выше целостности страны. И потому тормозили принятие Конституции.

Тормозили это принятие и прямые враги России. Которые, в отличие от корыстно недальновидных ревнителей старого, прекрасно понимали, что неполнота государственной жизни чревата сепаратизмом. А значит, скорым и окончательным крушением Российского государства. Кто-то холодно и умно работал на решение деструктивной задачи. А кому-то уже виделись вожаки властные привилегии в карликовых государствах, на которые должна была распасться Россия.

Недальновидность советских консерваторов, жалкая корыстность региональных баронов, холодная и беспощадная воля врагов России — все это в совокупности работало на непринятие новой Конституции.

Велись бои за каждую строчку этой Конституции. Да что там строчку — букву, знак препинания. Блокировались самые очевидные правовые решения. Общественные интересы тонули в болоте частных корпоративных дряг.

В той атмосфере, естественно, витал вопрос: «Неужели опять повторится Смутное время? Время всеобщего раздора, приоритета частного над общим, инстинкта над разумом?»

Справедливости ради должен сказать, что не только советские консерваторы, скрытые и явные сепаратисты тянули с принятием необходимой обществу Конституции. Ничуть не в меньшей степени с этим тянули

те, кто выступал под флагом радикальных демократических реформ. Ибо этим, победившим в 1991 году, силам казалось вполне логичным закрепить до конца свое политическое превосходство, очистив политические институты от противников. А уже после этого начать вводить новые конституционные нормы — не в качестве собственно правовых и, значит, инвариантных по отношению к политическим результатам, а скорее в качестве политических. То есть закрепляющих власть одной силы на долгие времена.

Только к лету 1992 года радикальные демократы, считавшие себя восходящей политической силой, вдруг обнаружили, что у них уходит почва из-под ног. Что в условиях политического вакуума принадлежавшая им ранее советская власть переходит в руки их непримиримых противников. Что один за другим на сторону этих противников перебегают их вчерашние союзники. Что раскол в их рядах превращается в то, что Гоббс называл «войной всех против всех».

Тогда и только тогда радикальные демократы начали форсировать конституционный вопрос. Но время для легитимного решения этого вопроса было упущено.

В стране возник полномасштабный политический кризис. Страна месяц за месяцем, день за днем, час за часом все болезненнее реагировала на суррогатность, противоречивость норм, регулирующих жизнь совсем молодого и крайне слабого по этой причине Российского государства.

Неполнота государственной жизни на наших глазах превращалась в губительную, невыносимую пустоту. Справедливо сказано: «Свято место пусто не бывает». Развивая это утверждение, можно сказать: «Пусто место свято не бывает». В этой пустоте, созданной близорукостью, корыстью, злой волей сознательных деструкторов, стало произрастать нечто, слишком очевидным образом злое. Политический радикализм, экстремизм, анархизм, фашизм.

Момент для легитимного введения в жизнь необходимой обществу Конституции был упущен. Начался губительнейший конфликт между ветвями власти. В конфликт стали встраиваться разного рода силы, именовавшие себя «третьими» и несовместимые с существованием целостного Российского государства. Попытки добиться легитимного введения Конституции были сорваны волюнтаризмом и правовым нигилизмом борющихся сторон. Пролилась кровь. Страна оказалась на грани гражданской войны.

Ценой невероятных усилий этой войны удалось избежать. Ценой ненужных и опаснейших издержек оказалось куплено то, что могло ранее быть получено совсем иначе. И в этом смысле — с другим историческим и политическим результатом.

Как относиться к тому, что этой ценой все же было получено? Для нас ответ однозначен — как к величайшему благу, величайшему завоеванию России. Те, кто указывают на недопустимую цену, которой были куплены эти конституционные завоевания, путают, прошу прощения, божий дар с яичницей. Издержки, как я уже показал, были огромны и возмутительны. Но представим себе, что Конституции бы не было. Тогда издержки стали бы просто катастрофическими.

Конституция, юбилей которой мы сейчас отмечаем, создавалась не для того, чтобы потакать чьим-то политическим интересам. Она создавалась для того, чтобы Россия могла сохраниться как государство и осуществить свои мечтания, приведшие к созданию



этой молодой и страдающей всеми болезнями роста страны.

Конституция гарантирует:

- ◆ народовластие, реальный плюрализм и многопартийность;
- ◆ защиту личных и политических прав граждан в качестве основных и неотчуждаемых;
- ◆ право каждого на автономную частную жизнь, основанную на прирожденном и неотчуждаемом праве частной собственности;
- ◆ все права и свободы человека, которые нужны ему для активной самореализации в качестве гражданина и личности;
- ◆ защиту социальных прав граждан. Россия — социальное и именно социальное государство.

Конституция дала многое другое — то, о чем давно мечтали, к чему шли, что оплатили такой высокой ценой.

И, что самое главное, страна получила полноценную государственную жизнь, без которой любые слова о суверенитете и любые слова о правах не стоят ломаного гроша. Ту полноценную государственную жизнь, которой ее лишали в течение многих страшных месяцев фактической безгосударственности, наступившей после распада СССР.

Получив все это, страна выстояла. Сколько раз в страшные 90-е годы нам сулили скорый и окончательный крах. Но Россия живет.

Она защищает свои национальные интересы, свой статус великой державы.

Она учится жить на новых основаниях, заданных Конституцией.

Не всегда ей легко даются эти уроки. Но, я уверен, она научится жить. Она станет той страной, о которой мы мечтаем. И мы все, не покладая рук, будем работать на это.

Увы, в стране находятся силы, которые так и не научились отделять политическую борьбу от государственности как той экзистенциальной и политической аксиомы, в рамках которой только и имеет смысл эта борьба. И Конституция говорит этим силам:

«Заданы правила. Эти правила куплены дорогой ценой. Вы хотите бороться за свое право повернуть руль государственного корабля? Боритесь. Но боритесь по этим правилам. И никто не даст вам повернуть руль корабля так, чтобы корабль нарвался на рифы очередного системного кризиса, несовместимого с существованием государства. Никто не даст вам, нарушая правила, создавать пробоины ниже ватерлинии с тем, чтобы корабль накренился, и вы ненадолго получили возможность подержаться за государственный руль».

Россия минует все рифы и войдет в гавань своей общенародной мечты — мечты о правде и праве, о правильной и справедливой человеческой жизни.

Нам часто говорили о том, что государство может войти в антагонизм с обществом и превратиться из средства реализации общественных целей в нечто самодостаточное. Надо сделать все, чтобы не допустить отчуждение власти от народа.

Но еще надо, чтобы эти справедливые слова не были использованы во зло. Чтобы ими не было в очередной раз прикрыто искусственно создаваемое с деструктивными целями отчуждение народа от государства.

Социальный характер государства, его общенародная суть должны быть осознаны нашими богатыми, нашими сильными мира сего — как неотменяемая чер-

та российской мироустроительности, как кантовский категорический императив.

Не государство с вопиющим социальным расслоением, где сытый голодного не понимает, а мир всеобщего счастья и процветания — вот цель, к которой идет Россия. Да, она идет к этой цели трудным путем, но идет. Придет ли? Этот вопрос особо актуален в условиях разгула мировой экономической беды. Ни у кого нет однозначного ответа на такой вопрос. Слишком уж начинен антагонизмами новый XXI век, казавшийся многим еще недавно веком всеобщего безусловного процветания.

Но все мы знаем, что обязательно нужно делать для того, чтобы прийти к светлой желанной цели.

Нужно, чтобы государственность и Конституция как ее правовое средоточие воспринимались всем народом как бесценное завоевание. Именно бесценное и именно завоевание.

Бесценное — потому что потерявший государственность народ ввергается в пучину разнообразных бедствий — как материальных, так и культурных, духовных, нравственных. И в конечном итоге перестает существовать.

В благоприятных случаях такой народ «всего лишь» теряет право на продолжение своего исторического бытия. Слово «всего лишь» я, разумеется, беру в кавычки. Ибо, как профессионал и как гражданин, верю и знаю — для очень и очень многих право на продолжение своего исторического бытия дороже материального благополучия. Употребляю же я словосочетание «всего лишь» потому, что история знает не только благоприятные случаи. Достаточно часто народы, терпявшие государственность, не поглощались, а истреблялись.

Вот почему нам так надо, чтобы не только народ возлюбил государство. Чтобы и те наши сильные мира сего, которые, отрываясь от народа и противопоставляя свою избранность его простоте, ставят выше всего свое материальное благополучие, — чтобы даже они прозрели и увидели, что и благополучие-то их существует постольку, поскольку есть народ и государство.

Чтобы пораскинули они своими излишне материалистическими мозгами и поняли главную истину, которую прекрасно понимают в других странах. Поняли, что XXI век вовсе не сулит пресловутой всемирной идиллии. Поняли, что их материальные блага и, главное, источники этих благ в условиях отсутствия государства самым элементарным образом отчуждаемы.

Уже сейчас мы слышим из иноземных высоких уст слова о том, что Сибирь совершенно не обязательно должна принадлежать России. И что природные ресурсы, находящиеся на нашей территории, в принципе отнюдь не являются только нашим достоянием. Но если Сибирь не будет принадлежать России, то и сибирские месторождения не будут принадлежать тем, кто сейчас порой неразумно противопоставляет свою избранность общенародному единству и невысказанной без него государственности.

Или эти апологеты собственной избранности считают источники этой избранности неотчуждаемыми в силу института собственности как такового? Такая позиция была бы слишком наивной.

Корабль нужен всем пассажирам — как пассажирам кают класса люкс, так и пассажирам третьего класса. Завоеванная нами Конституция является гарантом того, что этот корабль не пойдет ко дну, не будет захвачен пиратами, не свернет с курса.



Право всех частиц нашего общества, всех групп, всех личностей на свою частную жизнь, частные интересы, частное суждение обо всем на свете — охраняется Конституцией. Но ею же охраняется обязанность этих частиц — индивидуумов и сообществ — создавать единое целое. Пока есть Конституция — защищены наши права и определены наши обязанности.

Мы выстрадали единство прав и обязанностей. Это единство надо отстаивать, им надо дорожить. И мы не разменяем это единство ни на самодостаточность частных разрушительных страстей, ни на монолитность, отменяющую частное в угоду превратно понимаемому триумфу абстрактного принципа всеобщей унификации.

На основе Конституции и заложенного в ней всеобщего принципа юридического равенства и справедливости выстраивается все российское право как цивилизованная форма нашей жизни. И это в широком смысле конституционное право — не косное монолитное целое, способное существовать в качестве неизменяемой данности. Конституция и основанное на ней право — это живая сверхсложная система, чувствительная к культуре и религии, к политике и экономике, к социальной жизни и техническому прогрессу. Любое другое понимание Конституции и права превращает нас, отвечающих за человеческое доверие к данному институту, — в догматических жрецов, не способных хранить огонь в потухших, мертвых светильниках.

На основе Конституции мы отстоим то, что нам завещали предки, — великий принцип симфонии, создавшей Россию, сделавшей ее великой, открытой миру, смело глядящей в будущее.

[...]

**Д.А. Медведев:** Уважаемые коллеги!

Не смогу принять участие в дискуссии, но, чтобы вам было о чем поговорить, все-таки хотел бы несколько слов тоже сказать, задать себе и всем присутствующим в зале несколько вопросов. Они просты и в то же время ответы на них не самые легкие.

Первый вопрос: идеальна ли наша Конституция? Думаю, ответ очевиден. Нет, потому что не бывает идеальных документов. Она отражает наши представления о государственном устройстве, об обществе, о модели развития, которые сложились приблизительно 20 лет назад. Но в этом нет ничего страшного. Американская конституция отражает представления отцов-основателей, которые сложились более 200 лет назад.

Вопрос второй: нужна ли нам принципиальная модернизация нашей Конституции — не сейчас, через 15 лет, может быть, через 20, через 30? На мой взгляд, тоже нет, не нужна именно потому, что Конституция Российской Федерации в том варианте, в котором она сейчас существует, достаточно удачно отражает фундаментальные основы строя, создает систему прав и свобод граждан, описывает конструкцию федеративного государства, систему судостроительства и другие ключевые для развития общества институты.

В этой связи возникает третий вопрос: а возможны ли какие-либо изменения Конституции в будущем? И на этот вопрос, на мой взгляд, можно дать утвердительный ответ только потому, что никто из нас не знает будущего.

Давайте вспомним некоторые вещи, которые только что даже произносились в этом зале. Наш коллега,

Председатель Конституционного Суда Федеративной Республики Германия, описывая ситуацию с разделением властей, сказал буквально следующее: «Разделение властей служит не только взаимному контролю государственных органов власти, но и прежде всего поиску наиболее приемлемого и эффективного решения проблем». Именно решению проблем, а не созданию какой-либо модели.

Поэтому Конституция — это, конечно, не данный свыше канон, а все-таки результат общественного договора, а договоры, как известно, могут изменяться. Но не должна меняться фундаментальная основа, заложенная в Конституции. Именно потому не должна меняться, что это опасно для существования самого государства, не потому, что это не соответствует какому-то нашим теоретическим построениям, а прежде всего потому, что в противном случае государство, общество могут войти во внутреннее противоречие.

Мы знаем, как относятся к нашему государству: кто-то с симпатией, кто-то, может быть, не всегда с такой симпатией, как мы бы того хотели, но в любом случае все, что заложено в Конституции, все, что касается фундаментальных прав и свобод, президентского характера нашего государства, федеративного устройства, — это то, что, по всей вероятности, не должно меняться никогда или, во всяком случае, в исторической перспективе. Противное грозит существованию государства Российская Федерация.

Если же что-то подобное произойдет, последствия могут быть крайне тяжелыми. Конституция, и об этом говорили все выступающие, и я говорил в своем вступительном слове, — это живой документ. И для того, чтобы акты, которые принимаются во исполнение Конституции, судебные решения или наши предложения, касающиеся совершенствования правопорядка в целом, соответствовали духу и букве Конституции, и существует Конституционный Суд.

Уверен, что этот институт, который появился, по сути, одновременно с Конституцией Российской Федерации, будет стоять на страже Конституции, не допуская неточных толкований Конституции и отстаивая фундаментальные основы, на которых Конституция зиждется.

Не уверен, что то, что я сказал, — это бесспорные вещи, но мы присутствуем на конференции, и я надеюсь, что в ходе следующего пленарного заседания вы сможете обсудить и эти позиции, и массу других идей, которые сегодня существуют в нашем обществе и, вне всякого сомнения, подлежат обсуждению.

Еще раз поздравляю всех присутствующих с 15-летием нашего Основного Закона, еще раз благодарю всех тех, кто принимал участие в его создании, и желаю конференции успешной работы.

С праздником!



## СТЕНОГРАММА ВСТРЕЧИ С УЧАСТНИКАМИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА 1990—1993 ГГ.<sup>1</sup>

Москва, Российская академия правосудия

16 декабря 2008 г.

**В.В. Ершов, ректор Российской академии правосудия:**

Уважаемые коллеги, уважаемые студенты!

У каждого государства, как и в каждой семье, бывают разные минуты. Есть минуты очень серьезные, очень важные, от которых зависит потом все дальнейшее будущее. И в жизни нашего государства был тяжелый период. Вы, наверное, видели это только в фильмах и читали в литературе, а сегодня услышите живую, как все это происходило. Был и 91 год, были и решающие события у Белого дома. Я тоже принимал в этом участие, и хорошо помню, что так много светлых, умных, глубоких людей в жизни больше я никогда не видел, кроме как там. Больше всего меня поразило следующее. Там была, в том числе, женщина беременная, причем уже большой срок беременности у нее был, может, месяцев 8. Сотовых телефонов не было, все звонили по двущкам, а двущек ни у кого не было, в общем, было все сложно. Она тоже стояла в очереди позвонить, наверное, маме, сказать, что у нее все хорошо. И ей говорили: «А ты-то куда пришла, зачем, тебе же нужно рожать ребенка, тебе воспитывать»... И она замечательно, как мне кажется, ответила: «Я не хочу, чтобы я и мой ребенок жил с этими»... И дальше слова сказала соответствующие, думаю, что можно догадаться, какие. И слава Богу, дальше все пошло в нужном направлении.

Очень хорошо, что у нас есть люди умные, профессиональные, волевые, которые подготовили, разработали Конституцию Российской Федерации, и она была принята. В Конституции есть очень много замечательных статей. Есть много, наверное, спорных вещей, в том числе с точки зрения сегодняшнего дня. А тогда очень много было споров между создателями Конституции, между различными политическими силами.

Я лично очень счастлив и рад, что у нас есть такая Конституция, что она действует. Есть много любимых статей. Может быть, самая любимая статья — о прямом применении Конституции Российской Федерации, которая позволяет решать очень многие задачи. Кстати, я сейчас написал очередную свою статью, она будет опубликована во втором номере нашего журнала, кому интересно будет, почитайте ее. Сегодня многие специалисты утверждают, что вопрос решен, решен на доктринальном уровне и в законе, а судьи не применяют прямо Конституцию Российской Федерации. Как раз ровно наоборот. Как раз судьи-то применяют Конституцию Российской Федерации прямо, и даже есть постановление Пленума Верховного Суда Российской

Федерации, но на доктринальном уровне вопрос существует, существует он на уровне закона, и, к сожалению, на уровне Конституции. Есть статья 120 Конституции, где есть часть первая, с одной стороны, которая разделяет Конституцию и законы, а с другой стороны, есть часть вторая статьи 120, где говорится о том, что если имеется противоречие, то в этом случае решение принимается в соответствии с законом. Не с Конституцией, к сожалению, а с законом. То же самое записано сегодня в Жилищном кодексе и в других законах. К сожалению, ничего не говорится о прямом применении Конституции ни в одном кодексе Российской Федерации, ни в одном федеральном законе, и отсюда возникает вопрос, как должен поступать судья в случае, если нормативный правовой акт, в том числе закон, в том числе кодекс не соответствует Конституции Российской Федерации. Эта тема очень серьезная, но практика судебная есть, и, мне кажется, она обоснованно основана на других статьях Конституции Российской Федерации, статье 15, статье 125.

Я очень рад, что у нас сегодня наши уважаемые замечательные люди, которые принимали самое активное участие в разработке Конституции. Есть очень много споров, дискуссий на этот счет, но я думаю, что у нас это все еще впереди.

А сейчас Николай Васильевич представит (наш заведующий кафедрой конституционного права Витрук) наших уважаемых гостей. Еще другие гости к вам придут и расскажут, как готовилась Конституция, какие были проблемы. Я уже знаю, что вас попросили подготовить вопросы. Пожалуйста, будьте активны. Это у нас активный диалог, и, наверное, наши уважаемые коллеги будут рады, если вы будете вести себя активно, только задавать нужно профессиональные вопросы. Спасибо.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук, заведующий кафедрой конституционного права Российской академии правосудия:**

Уважаемые коллеги!

12 декабря мы с вами отметили 15-летие Конституции Российской Федерации. Эта дата широко отмечалась в нашем обществе. Во всех крупных научно-исследовательских учреждениях, крупных учебных заведениях были проведены научно-теоретические и научно-практические конференции, посвященные этой дате. 12 декабря состоялась и большая конференция в Кремлевском Дворце съездов, на которой выступил Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев, выступил с обширным докладом Пред-

<sup>1</sup> Стенограмма подготовлена к публикации и предоставлена редакции к.ю.н., доцентом кафедры конституционного права Российской академии правосудия О.Н. Кряжковой.



седатель Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Дмитриевич Зорькин, выступали другие видные ученые по проблемам, связанным с пониманием, реализацией конституции в современных условиях. Проводили конференцию и мы в стенах нашей Российской академии правосудия. Это была международная научно-теоретическая конференция, у нас присутствовало около 100 представителей различных вузов, научно-исследовательских учреждений России, Казахстана, Беларуси, Украины. Мы заслушали 40 с лишним докладов видных конституционалистов, представителей отраслевых юридических наук. Эта конференция была посвящена теме конституционных ценностей, их понимания, реализации в современных условиях. И сегодня мы решили организовать встречу со студентами, со всеми желающими, и для этого пригласили людей, которые непосредственно участвовали в разработке и принятии Конституции России.

Сейчас читаете газеты и видишь, что очень многие позиционируют себя в качестве отцов Конституции. Действительно, Конституция живет сейчас уже собственной жизнью. Это уже самостоятельный нормативно-правовой документ, о юридических свойствах которого вы уже прекрасно знаете. Но любой документ создается людьми, имеющими свои политические убеждения, свои взгляды, пристрастия, характеры. Конечно, все это отражается на самом процессе разработки конституции и в конечном счете находит отражение в ее содержании. Поэтому для того, чтобы действительно понять глубину содержания конституции, полезно знать мнение непосредственных участников этого процесса, понять сложность этой работы.

Сейчас Фонд, которым руководит Олег Германович Румянцев, начал издавать материалы, документы подготовки Конституции. Четыре тома, но это маленькая часть будущих изданий. Когда начинаешь знакомиться с этими материалами, то понимаешь, насколько была сложной эта деятельность, богатой, всесторонней. И вроде бы я знал историю разработки Конституции, имел об этом представление, но когда я стал читать, оказывается, я и этого не знаю, и об этом не слышал, и это для меня новость. Конечно, эти материалы требуют еще очень серьезного, тщательного, всестороннего исследования, чтобы создать подлинную историю разработки и принятия нашей Конституции. И я тоже обращаюсь к вам. Это благодатная тема для исследования, для работы, потому что мы рассчитываем, что Конституция еще долго будет действовать. Наши руководители твердо об этом говорят. Мы должны знать истоки, историю этого вопроса. Только тогда мы начнем действительно постигать сущность, дух и содержание Конституции.

Мы пригласили Олега Германовича Румянцева, он занимал видное положение в процессе разработки Конституции. Я думаю, что он сам расскажет о себе, кем он был, что он делал, но, к сожалению, пока его нет. Надеемся, он еще подъедет. Пригласили и других деятелей нашей науки, нашей политической практики. Вот Михаил Алексеевич Митюков рядом сидит. Каких только должностей он не занимал. Если перечислить, то, наверное, это будет занимать целый лист. Но это очень активный человек. Конечно, он занимал очень видное место на всех этапах разработки Конституции, мы его тоже попросим сегодня выступить. Сейчас подошел Леонид Борисович Волков, тоже известный политический деятель, ученый, который тоже активное участие принимал. Сейчас он живет в Германии, но интерес у него, конечно, на всю жизнь к России, к Конституции, ибо он — один из реальных созда-

телей этого важнейшего документа нашего общества и государства.

В принципе, вы уже знаете, как разрабатывался проект Конституции, как принимался. Наверное, получали и хорошие, и отличные оценки, в том числе и по этому вопросу, поэтому мы не будем вам здесь сейчас читать лекцию, как это по этапам шло. Нам интересно послушать живых людей, чтобы они о себе немножко сказали и сказали, что они видели, что они наблюдали, что они сами делали в тот действительно очень ответственный период.

Я прочитал ваши вопросы. Конечно, вопросы очень разнообразные, очень интересные. Я даже удивился тому, как со всех сторон вы чувствуете эти болевые точки, горячие точки, связанные с нашей Конституцией, ее пониманием, реализацией, соотношением Конституции и жизни, это уже радует. Думаю, что вы можете эти вопросы задать. Может быть, некоторые при выступлении будут ориентироваться на ваши вопросы. Потому что вопросы разные, вопросы интересные, и на них всегда можно дать ответ. Но другое дело, как вы, конечно, воспримете это, будет ли этот ответ удовлетворять вас. Это ваше право.

Еще рядом находится Михаил Александрович Краснов. В свое время он был помощником Президента России Бориса Николаевича Ельцина. Всегда, когда я выступаю и рассказываю не только о Конституции, но и о Конституционном Суде (потому что в тот период времени одной из главных задач коллектив Конституционного Суда видел в том, чтобы он сохранился, чтобы он остался, чтобы он в будущем действовал), конечно, тут большую роль сыграли помощники Бориса Николаевича — руководитель Администрации Президента господин Филатов Сергей Александрович, я у него лично несколько раз был, он всегда живо и позитивно откликался на наши предложения; помощник Батурич Юрий Михайлович; рядом сидящий сейчас Михаил Александрович. Можно посмотреть вживую на помощника Президента Бориса Николаевича Ельцина. Еще должен здесь назвать Цивилева Роберта Макаровича. Это действительно высочайшей квалификации юрист. Это все юристы, которые понимали значимость и Конституции, и Конституционного Суда, и, опираясь на их мнение, на их поддержку сохранен Конституционный Суд, и сейчас мы говорим, что это хранитель, что это защитник нашей Конституции.

Итак, начнем наш разговор. Я попрошу Михаила Алексеевича Митюкова начать диалог с нашими студентами. Посмотрите, как у них горят глаза и как они смотрят на Вас. Оправдайте их надежду.

*(Аплодисменты в зале.)*

**М.А. Митюков, главный редактор Журнала конституционного правосудия:**

Дорогие друзья!

Конституции 15 лет, но история создания Конституции уже обросла мифами, определенной мифологией, многими неточностями. Хотя процесс этот сложный, и тут точности, видимо, не будет и через 100 лет. Даже те 7 книг, материалов Конституционной комиссии, которые здесь имеются, не отражают весь конституционный процесс. Сюда надо прибавить еще 21-й том материалов Конституционного совещания, те 5 книг о Конституционной комиссии, которые еще будут созданы, и это будет только верхушка айсберга всей той работы, которая осуществлялась при подготовке Конституции.

Ну а сейчас что? Сегодня я глазу рубашку, чтобы к вам пойти, включаю уют...

**Н.В. Витрук:**

Вы сами гладили?



**М.А. Митюков:**

Конечно!

(Аплодисменты в зале.)

**М.А. Митюков:**

...включаю утюг, оттуда выскакивает Сергей Михайлович Шахрай, кричит: «Я отец Конституции!» Второй раз двинул утюг, выскакивает Олег Германович Румянцев: «Нет, я отец Конституции!» Сразу пугаюсь и выключаю утюг, думаю, еще 1000 человек высочит, и все они — папы нашей сегодняшней Конституции. Я не берусь оспаривать роль Олега Германовича и Сергея Михайловича, они большую лепту внесли в конституционный процесс, но каждый на разных этапах, в том числе на этапах противоборства.

Конституционный процесс по нынешним демократическим меркам или меркам начала 90-х годов оказался длительным. Он охватил где-то три с половиной года, хотя намерения были сначала самые «розовые», создать конституцию и принять ее буквально в течение года. И с точки зрения хронологической, этапной разработка Конституции прошла несколько периодов.

Этот процесс начался под влиянием демократических преобразований, под влиянием изменения общественного строя, политической системы, под влиянием перестройки, в какой-то мере под влиянием проекта Андрея Сахарова, академика, это имя не надо забывать. Надо сказать, что Конституционная-то комиссия была создана и на союзном Съезде. Тогда существовало союзное государство, Союз Советских Социалистических Республик, и это хоть какое-то влияние оказало, хотя некоторые лидеры Конституционной комиссии в то время в упор не замечали Советский Союз, говорили больше о суверенитете Российской Федерации.

Конституционная комиссия в России была создана еще 16 июня 1990 года. Вошло в нее 102 народных депутата Российской Федерации. Значительно были представлены юристы. Это, пожалуй, впервые в конституционном процессе нашего государства, если можно считать за конституционный процесс предыдущие десятилетия. Но процесс в Конституционной комиссии, творческий процесс получил большую оппозицию, большое непонимание некоторых политических кругов, в какой-то мере из-за политического противостояния, в какой-то мере — на мой взгляд, коллеги могут со мной не согласиться — из-за того, что на первом этапе работы Конституционной комиссии не были учтены некоторые исторические моменты развития нашего государства, в том числе национально-государственного строительства, и ряд других вопросов. Один процесс превращения всех наших республик в земли получил ответную реакцию. Противниками проекта, разработанного в Конституционной комиссии, стали все представители национальных республик и автономий. Это в какой-то мере сказалось.

Процесс затянулся в Конституционной комиссии. Параллельно развивался другой, практический, прагматический процесс нивелировки, корректировки Конституции. К этому процессу имеет отношение Комитет по законодательству, который какое-то время возглавлял и я. Те многочисленные поправки в Конституцию, а их за 3 года было принято более 400, были проведены Комитетом по законодательству. Комитет по законодательству фактически предложил включить в прежнюю, старую Конституцию 1978 года институт президента, институт конституционного суда, главу о правах и свободах российских граждан и ряд других вполне демократических моментов, которые украсили потом будущую Конституцию 1993 года. Надо сказать, что в этом вопросе, естественно, Комитет работал в

полном контакте с Конституционной комиссией, и многие предложения были претворены из проекта, из тех проектов, их было несколько в течение нескольких лет, в Конституции 1978 года.

Этот процесс, казалось бы, на первый взгляд весьма демократический, такой диалектический, реформистский, однако он привел к тому, что в Конституцию оказались заложены крупные противоречия, особенно между принципом полновластия представительных органов власти и принципом разделения властей. Это, в свою очередь, осложненное непростыми отношениями парламента и президента, уже избранного Бориса Николаевича Ельцина, привело к крупному политическому конфликту. Я, может быть, упрощенно излагаю эту схему, мои коллеги больше к политологии имеют вкус, они меня поправят, если я в чем-то неправ. Я догматическую юридическую схему вам излагаю. Это привело к сентябрьско-октябрьским событиям, которые кончились малой кровью, к счастью. Но процесс конституционный забуксовал, и решено было подготовить и принять Конституцию иным способом, поскольку Съезд народных депутатов вряд ли мог ее принять. И еще начиная с 92 года в различных недрах, в том числе недрах бюрократических структур и в близких к Президенту стали разрабатываться проекты конституции. Их было несколько разработано. Это взломало конституционный, если можно выразиться, покой. Шахрай разработал еще в 92 году «нулевой проект» Конституции, потом появились в 93 году проекты Алексева, Собчака, Хохлова и других, появились проекты РДДР, проект фонда «Реформа», и, наверно, я мог бы назвать еще несколько проектов. Издано по этому вопросу 2 тома альтернативных проектов Конституции. Вот сколько появилось уже авторов практически к тем 102 авторам, к которым можно условно отнести Конституционную комиссию.

Как создавалось Конституционное совещание — об этом, наверно, больше знает Михаил Александрович, но я знаю, что Президент советовался дважды с юристами в апреле. На одном из этих советов присутствовал и я, обсуждались проблемы именно подготовки проекта и вопросы организационного характера. Тут вопрос задает одна девочка: принятие Конституции тем способом, каким она была принята, насколько легитимным был с точки зрения Конституции 1978 года? Естественно, не вписывался этот процесс в Конституцию 1978 года. Но мы не первые, когда разрабатывались и принимались конституции, не вписывающиеся в процесс официальный. Вспомните Францию 1958 года. Вспомните моменты, как создавались первые конституции Чехословакии, Польши, там тоже учредительных собраний не было, в начале XX века. Шел вопрос, собирать ли конституционное собрание, а что это такое — неизвестно, и была выбрана самая осторожная формула — конституционное совещание на основе представительства разных политических сил, разных ветвей власти, представителей товаропроизводителей, конфессий и так далее.

Сейчас уже мифологией оброс вопрос, сколько участников Конституционного совещания. В некоторых книгах серьезных авторов встречается цифра 250 участников...

**Н.В. Витрук:**

Это техническая ошибка.

**М.А. Митюков:**

...Конституционного совещания. Я хочу сказать, что участников Конституционного совещания было не менее 765, и то осторожно, не менее.

В работе Конституционного совещания можно увидеть несколько страт. Это страта политическая,





участие политических деятелей. Это страта доктринально-экспертная. В качестве членов Конституционного совещания были признаны многие эксперты, особенно субъектов Российской Федерации, крупные ученые. И так называемая бюрократическая страта, это «за занавесом» — разного рода оперативные комиссии обобщения, анализа, доработки и прочие. Вот 3 такие можно увидеть страты.

**Н.В. Витрук:**

Страта — это, наверное, слой?

**М.А. Митюков:**

Так я знаю, что в Российской академии правосудия давно знают это слово.

Обросло мифологией, сколько поправок было внесено в Конституционное совещание. 50 000 называют. А я вам скажу, что на 4 июня было 2000 поправок, в промежутке между 4 июня и 12 июля — 5000 поправок плюс 500 поправок, высказанных участниками Конституционного совещания. У меня где-то есть цифра, сколько от 12 июля до начала ноября было, но цифра небольшая. Я ее подзабыл из-за того же атеросклероза, на который Николай Васильевич ссылается...

**Н.В. Витрук:**

Это нас оправдывает.

**М.А. Митюков:**

Да, оправдывает. Но 50 000 — это, конечно, мифологическая цифра.

Конституционное совещание работало в пленарных заседаниях, когда все участвовали, 5 было заседаний пленарных. Потом было создано 5 групп, состоялось 63 заседания этих 5 групп, затем существовала оперативная комиссия, комиссия по доработке, Филатовым возглавляемая, которая сводила концы с концами, как говорится. Затем были придуманы такие формы: 3 группы включили в общественную палату, 1 группу — в государственную палату, они завершали работу над проектом конституции. И самое последнее выступление в государственной палате Конституционного совещания — это был мой доклад о результатах доработки проекта Конституции Российской Федерации. Он в 19-м или 20-м томе Конституционного совещания помещен.

Все, наверное, видели по телевидению, что окончательный аккорд в Конституцию поставил Борис Николаевич Ельцин. Нам 3 дня подряд Сергей Михайлович показывал по телевидению те правки, которые внесены в проект Конституции рукой Бориса Николаевича, эти правки в 20-м томе вы можете увидеть. А кто пожелает, по телевидению не видел, в перерыв подойдет, посмотрит здесь у меня. Три правки назову я: он уменьшил число конституционных судей с 21 до 19 (спор шел, ему Сергей Александрович доказывал, что 21 — это хорошо, мы создадим 3 палаты, будет больше пропускная способность в Конституционном Суде, но у Бориса Николаевича — характер, он хотел 21 на 18 исправить, и сказал: «Ладно, пусть будет ни по моему, Сергей Александрович, ни по моему», и на 19 исправил). Дальше он добавил свои полномочия: «Председательствует на заседаниях Правительства Российской Федерации». Дальше. В той статье, где формируется Совет Федерации, было написано: «Совет Федерации формируется по два представителя от каждого субъекта». Он после этого поставил двоеточие и написал своей рукой: «По одному от законодательной власти и исполнительной»... я не дословно, тут можно прочитать, как. И еще внес ряд правок своей рукой. Все эти правки народу объявлены в 20-м томе. Но, правда, народ не очень читает эти материалы Конституционного совещания, они изданы малым тиражом, и их трудно...

**Н.В. Витрук:**

Михаил Алексеевич, а вот в этих 20 томах...

**М.А. Митюков:**

Со справочным 21.

**Н.В. Витрук:**

Да, 21. Какие, и пленарные заседания, и вот этих групп?

**М.А. Митюков:**

Здесь и пленарные, и групп. И есть протоколы Комиссии конституционного арбитража.

**Н.В. Витрук:**

Да, тоже еще такой был орган.

**М.А. Митюков:**

Об этом расскажет, наверное, мой аспирант Станских Станислав, который досконально изучил проблему Комиссии конституционного арбитража, поэтому я боюсь тут быть неточным. Когда аспирант начнет поправлять научного руководителя, нехорошо.

Конституция, естественно, не могла быть принята ни Съездом народных депутатов, ни предложена Верховным Советом этому Съезду, и был избран путь народного голосования по Конституции. Естественно, это голосование происходило в такой ситуации по указу Президента. Само собой разумеется, итоги голосования подводились не по законодательству о референдуме, которое существовало, а по тем основаниям, которые указаны в указе Президента. Эти основания сейчас названы в действующей Конституции. Конституция была принята на референдуме незначительным большинством голосов.

Конституция действует 15 лет. Этот факт говорит уже о ее легитимности. Я вспоминаю первую Государственную Думу, избранную в 93 году, в декабре. Я оказался депутатом этой Государственной Думы и был избран первым заместителем Председателя Государственной Думы Российской Федерации тогда. Сажу на подиуме, а есть Сергей Николаевич Бабурин, известный оппозиционер, он выступал против проекта Конституции, вынесенной на референдум. Он из нашей ученой братии сейчас, он доктор юридических наук, ректор университета, и тогда он все донимал меня вопросами. И вот он встает, не Рыбкину задает вопрос, Председателю Государственной Думы, а Митюкову: «Скажи, Михаил Алексеевич, легитимна наша Конституция или нет?» Я говорю: «Сергей Николаевич, дорогой, поскольку я сейчас в этом зале перед своими очами вижу Вас, избранного депутатом Государственной Думы в полном соответствии с указами и законом, то Конституция легитимна!»

*(Аплодисменты в зале.)*

Почему я на это внимание обращаю, тут вопрос тоже одной студентки о легитимности Конституции. Сейчас вопрос легитимности Конституции — это уже вопрос истории. Сама история распорядилась так, что Конституция легитимна. Сейчас уже спорят, насколько целесообразны те поправки в эту Конституцию, которые вносятся. То есть акцент сместился в другую область. На этом хотел бы закончить, а то я уморил уже вас.

**Н.В. Витрук:**

Спасибо большое, очень интересно.

*(Аплодисменты в зале.)*

Мы все услышали, какие большие должности занимал Михаил Алексеевич, мы все рады общению с ним...

**М.А. Митюков:**

Когда он без должностей уже.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Михаил Алексеевич, самую высшую должность мы с вами занимаем, находясь в отставке, на пенсии. Мы с вами самые свободные люди, так что не надо приbedняться.



Я хотел бы еще сказать, что на всероссийской конференции, которая проходила в Кремлевском Дворце съездов... Кстати, на эту конференцию были приглашены все видные юристы, политическая элита, депутаты, члены Совета Федерации присутствовали, очень представительная была конференция. Она, конечно, носила официальный характер, это ясно, но были и интересные выступления, в том числе и критического плана. И вот на этой конференции Президент объявил, что ряд лиц, участвовавших в подготовке Конституции, награждает почетной грамотой Президента. И в этом списке я с удовольствием читаю, что такую грамоту получит и Михаил Алексеевич Митюков.

*(Аплодисменты в зале.)*

**М.А. Митюков:**

Я поздравляю взаимно, потому что...

**Н.В. Витрук:**

Я не Президент, но я жму ему руку.

**М.А. Митюков:**

В числе первых по алфавиту там Витрук Николай Васильевич.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Идем дальше. Я очень благодарен, что к нам пришел Леонид Борисович Волков. Я думаю, что он о себе расскажет, и поделится своими впечатлениями об этом процессе, конституционном процессе.

**Л.Б. Волков, заместитель главного редактора журнала «Конституционный вестник»:**

Во-первых, я в свою очередь благодарен за то, что меня пригласили в эту очень молодую и в этом смысле особо приятную аудиторию.

Я в отличие от Михаила Алексеевича никаких высоких должностей в этом государстве не занимал, кроме только того, что был народным депутатом, избранным действительно в конкурентной борьбе серьезной, достаточно демократическим путем. Ну и, кроме того, я сам себя считаю и монстром эпохи, и монстром в какой-то мере конституционного действия, поскольку находился в этом процессе, можно сказать, с самого начала, начиная с Декларации о государственном суверенитете России. В продвижении идеи и связанном с этим избранием Ельцина, боюсь, что я принял самое что ни на есть активное участие. И до конца, вплоть до Конституционного совещания, в котором я тоже участвовал. Но, в общем-то, дело не в этом. Вот я оглядываюсь окрест себя и мне приятно, что столько много молодых заинтересованных лиц избрали своей профессией правосудие, юриспруденцию. Разумеется, это не значит, что до конца жизни все вы будете заниматься тем же самым. Наверное, пути разойдутся, и кто-то из вас станет прокурорами и судьями, кто-то — юристами, адвокатами и так далее, а кто-то будет заниматься академической деятельностью, тем, что называется научной работой.

Мне довелось сейчас, в декабре, поучаствовать примерно в десятке конференций, более узких, более широких, в которых обсуждалась тема Конституции не только на юбилейном фоне, но и по существу. Это обсуждение можно разделить, разбить на 2 грани. Одна — Конституция действует, с ограничениями, с оговорками она действует, и за нее надо держаться. Кстати, самые радикальные формулировки высказал действительно Президент Медведев, который, как когда-то предполагали наши коллеги еще в Рабочей группе Конституционной комиссии в самом начале, где-то в октябре-ноябре 90 года, это — Конституция на века. Он так и сказал, что эта Конституция навсегда или, во всяком случае, на долгие-долгие годы. В то же время

значительная часть серьезных ученых, не говоря уже о более широкой публике, скажем так, говорит, что Конституция на самом деле не действует.

Меня называют некоторые мои коллеги конституционным романтиком, потому что я действительно считал и считаю, что Конституция — это основа не государства, а основа того, что стоит над государством, что это основа права, основа господства права, права, которое иногда может стать даже выше закона. Это не очень привычная для нашей даже академической среды (под нашей я имею в виду российскую) конструкция. Но она тем не менее существует, и в этом смысле я представляю себя как конституционного романтика. А вы уже, наверное, будете в своей жизни, в практике по-разному относиться к этой идее.

Михаил Алексеевич довольно много и интересно рассказал о конституционном процессе, и действительно, Конституция, которую мы сегодня имеем, родилась в борьбе. Я один из участников этой борьбы, и должен вам сказать, что я вспоминаю это время как хорошее, в отличие от того, что я вижу и слышу в средствах массовой информации и не только в средствах массовой информации, где говорится, что это было плохое время. Плохое, потому что оно было, как говорят, турбулентным, было не все стабильно, не все устойчиво. Но когда это говорится, я невольно вспоминаю знаменитую серию картин великого Гойи, которая называлась «Сон разума рождает чудовищ». Борьба за Конституцию, так же как и борьба за господство права и за демократию, была на самом деле борьбой за разум. Когда разум спит, то рождаются чудовища. Это великолепно показал Гойя. Очень советую тем, кто не видел хотя бы репродукции, с ними ознакомиться.

Теперь, переходя более конкретно к истории конституционного процесса, я мог бы добавить что-то к тому, что рассказал уже Михаил Алексеевич. Я абсолютно согласен с ним в том смысле, что эта Конституция автора на самом деле не имеет. И притязания разных людей и средств массовой информации объявить, это Конституция Алексеева, Конституция Шахрая, тем более Конституция Собчак и так далее, почти не имеют оснований. Это коллективный продукт. Я не хочу сказать, что это продукт 1000, так сказать, людей, даже 700 людей, хотя кто-то, может быть, несколько букв или несколько слов пытался изменить в Конституции. Это коллективный продукт относительно небольшого количества людей, но, во всяком случае, и не 2—3 человек. Другое дело, что одним из инициаторов и действительно мотором конституционного процесса, не самого текста Конституции, а конституционного процесса я не могу не назвать Олега Румянцева. Я всегда это делаю, несмотря на то, что в те трудные времена мы с Олегом оказались по разные стороны баррикад. Он сидел в Белом доме, в то время как я находился в Кремле. Я поддерживал Ельцина, он поддерживал, так сказать, другую команду. Но история должна быть честной, в том числе история Конституции. И действительно огромную роль в продвижении конституционного процесса, особенно на его начальной стадии, сыграл Олег Германович. И сегодня это удивительно, но он ее продолжает. В частности, эти тома... Здесь нет нашего издания почему-то, жаль, что его здесь нет, «Конституционный вестник»...

**Н.В. Витрук:**

Уже разобрали.

**Л.Б. Волков:**

А, разобрали уже?

**М.А. Митюков:**

Он легче этих томов, его в первую очередь.



**Л.Б. Волков:**

Ну хорошо. Тем более. Поэтому мне бы хотелось, чтобы это имя сохранилось в истории как имя одного из не отцов Конституции, но отцов, молодых причем очень, можно сказать, юных отцов конституционного процесса, потому что когда все это начиналось, Олегу Румянцеву было всего 27—28 лет.

Если кто-то из вас в будущем заинтересуется все-таки историей Конституции и академической деятельностью в этом направлении, то я очень посоветовал бы заняться тем, что называется текстологическим исследованием прохождения проектов конституции. Тогда, быть может, вы увидите и покажете нам, как постепенно из одного проекта формулировки переходили в другие проекты, и в результате возникало это строение Конституции. При этом часть из них становилась лучше, часть, возможно, становилась хуже, но тогда будет действительно видно, как содержательно рождалась Конституция. А за этим содержанием будут возникать и какие-то конкретные имена.

С моей точки зрения, в конечном счете обозначились два конкурирующих крупных проекта. Это так называемый проект Конституционной комиссии, или проект Верховного Совета, или парламентский проект, и так называемый президентский проект, авторство которого атрибутируют Алексею, Шахраю и Собчаку. Но на самом деле даже беглый просмотр многих формулировок покажет, что значительная часть из них восходит к самым первоначальным проектам, которые наша Рабочая группа Конституционной комиссии составляла еще в Архангельском в 90 году. Тем не менее между этими двумя проектами было несколько принципиальных различий. И главное различие состояло в трактовке разделения властей и самой конструкции центральной власти. Это одно главное различие, и второе — это, о чем уже частично говорил Михаил Алексеевич, федеративное устройство, потому что столкнулись концепции так называемой конституционной федерации, когда субъекты федерации, права, территория и прочее субъектов федерации определяется конституцией, и договорной федерации, когда сама федерация образуется на основе договоров субъектов федерации с центральной властью. Победил в конечном счете вариант конституционной федерации, хотя, по-моему, еще до сих пор некоторые договоры, заключенные автономиями с центральной властью не утратили, формально по крайней мере, силу.

Расхождения состояли и в том, насколько больше или насколько меньше в конституции присутствует так называемый парламентаризм, какую роль играет парламент в соотношении с правительством и президентом. То есть конструкция самой власти центральной.

Должен вам сказать, что когда начиналась работа над Конституцией, еще раз повторяю, это было в октябре-ноябре 90 года, представляете себе? Более 18 лет назад. Тогда лично я был противником принятия Конституции на века. И мое первое выступление состояло в том, что мы принимаем уже Декларацию о государственном суверенитете, давайте примем еще 3 декларации, которые определяют направления деятельности нарождающегося, по сути дела, российского государства, Российской Федерации, в социально-экономической сфере и в некоторых других, и примем органические законы так называемые, которые определяют структуру власти и которые проще принять и потом будет легче корректировать. Но со мной не согласились, потому что доминировало, Михаил Алексеевич, настроение у большинства участников этой Рабочей группы: давайте принимать Конституцию на века и причем не хуже аме-

риканской. Не то чтобы копировать американскую Конституцию, но чтобы Конституция России была такой же прочной и чтобы она была не хуже американской. Понятно было, что сделать это за год, а тем более подготовить проект за несколько недель и даже месяцев — это нереально. Но тем не менее энтузиазм был очень большой. Там все оказались романтиками. Вот такой романтический проект и был принят.

Но как ни странно, значительная часть того, что было разработано в этом проекте, потом с какими-то коррективами пошла, пошла, пошла, пошла, так сказать, по всем остальным проектам. Над, скажем, разделом «Права граждан» работали очень солидные люди, которые неплохо разработали этот проект, и я не вижу особых отличий в действующей Конституции в этом разделе по сравнению с тем, что было наработано в первых проектах. Там есть, конечно, ряд деталей, особенно в том, что касается социально-экономической сферы. Тем не менее основа была разработана, а участвовали в этом такие люди, как известный правозащитник Ковалев Сергей Адамович, тоже народный депутат, как Борис Золотухин, в то время тоже депутат и один из активных не только правозащитников, один из известных адвокатов, и так далее. Также сама конструкция власти была разработана достаточно взвешенно. В частности, мы с депутатом Шейнисом (вам это имя тоже о чем-то говорит) были ответственны за этот раздел, за разделы «Президент», «Парламент», «Избирательная система». И, в частности, тогда в «Конституционном вестнике» мы выступали, я выступал со статьей «Сильный парламент, сильное правительство, сильный президент», то есть действительное разделение властей и действительный баланс, а значит, движение всегда к компромиссу, причем к компромиссу исходя не из интересов самих этих властей, а исходя из интересов общества, потому что общество — это конкурентная среда, вы-то это уже чувствуете, я не сомневался в этом. Естественно, что когда различные социальные группы конкурируют, то это должно находить отражение в конкуренции власти, и весь смысл разделения властей и относительная сила каждой ветви власти заключаются в том, что в конечном счете они должны прийти к компромиссу с учетом интересов общества. При этом каждая ветвь власти, начиная с представительной, законодательной и кончая судебной, должна быть достаточно сильной. Вот такая была идея. По сравнению с этой идеей, которая более или менее прошла через все стадии конституционного процесса на парламентском уровне, на уровне Съезда народных депутатов и Верховного Совета, так называемый президентский проект, конечно, был более жестким, и усиливал власть президента. Тем не менее я не могу согласиться с тем, как считают многие, что это был проект чуть ли не монархический, что это был проект, который предоставлял президенту настолько много власти в тот момент, что вся конструкция уже не действовала. На тот момент конструкция действовала. Другое дело, что произошло потом.

Я хотел бы, резюмируя все это, обратить ваше внимание только на несколько моментов. Одним из важных положений, которые вошли в самые первые разработки Конституции и остались до конца, было положение, что Конституция есть закон прямого действия. Конституции советского времени не рассматривались как закон прямого действия, а рассматривались как основа для другого законодательства. Непосредственно на Конституцию в судах советского времени ссылаться было нельзя. Закон прямого действия означает,



что любой суд, любой гражданин имеет право непосредственно апеллировать к Конституции. Не всегда это удастся реально осуществить, но мне хотелось бы, чтобы это крепко запомнилось в будущей правосудной деятельности. И второе. Конституция может и должна просуществовать долго, и то, что разные стороны при разном отношении к Конституции все-таки стремятся сохранить ее, говорит о том, что она все-таки действует, что она в большой степени нужна всем. Но особенность этой Конституции заключается в том, что она все-таки не прошла через народное сознание. Она и не могла по тем обстоятельствам пройти через сознание народа, как это бы случилось, если бы действовало учредительное собрание, законодательное собрание, были бы выборы, и так далее, и так далее. Поэтому я думаю, что когда-нибудь это состоится. Тогда вам, наверное, вашему поколению предстоит решать, какую все-таки конструкцию Конституции вы предпочтете — Конституцию, в которой будет действовать заложенный нами изначально принцип разделения властей, реальной многопартийности, реальной свободы или Конституцию, которая будет сохранять стабильность, будет содействовать сохранению стабильности, но за счет существенных ограничений этих показателей.

Пожалуй, на этом я поставлю точку.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Леонид Борисович, большое спасибо Вам. Интересно. Вот я прихожу к выводу, что мало еще знают об истории...

**Л.Б. Волков:**

Одну секунду. Если позволите, я еще одно слово добавлю, я пропустил. Я еще хотел поддержать и Вас, и Вас, Михаил Алексеевич, в отношении этих томов. Я рад, что они лежат на столах, это действительно исключительной ценности документальное издание, которое, особенно для тех, кто будет заниматься историей в будущем, просто окажется необходимым. Спасибо. Извините.

**Н.В. Витрук:**

Еще раз поблагодарим.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

А сейчас попросим высказаться профессора Михаила Александровича Краснова. Я уже частично говорил, какое место он занимал в нашей государственной системе, но он сам о себе скажет и поделится своими мыслями по обсуждаемой теме.

*(Аплодисменты в зале.)*

**М.А. Краснов, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Государственного университета — Высшей школы экономики:**

Спасибо.

Мой друг как-то предложил способ радикально очистить МВД, систему милицейскую. Каким образом? Он говорит: «Надо объявить о резком понижении зарплаты. Кто уйдет, тот честный милиционер. А потом оставшихся можно будет уволить». Вот и я думаю: может быть, тот же примерно принцип применить к «отцам Конституции» так называемым. Если бы нынешний Президент, допустим, сказал, что-то типа: «Вот, мы вынуждены жить по этой плохой Конституции, но вообще в ближайшее время мы ее изменим», я посмотрел бы, много ли «отцов» оказалось бы при этих условиях...

Я согласен, безусловно, с моими коллегами. Невозможно конечно же сказать, что именно реальный отец Конституции. Но тем не менее кто-то же первый сказал «мяу». Кто-то написал, что называется, хотя бы «рыбу».

Были все-таки такие люди. Я к таким людям не отношусь. Когда журналисты начинают мне задавать вопросы и начинают со слов: «Вы как один из разработчиков...», я говорю: «Я не один из разработчиков, я вообще не разработчик». Иногда, знаете, говорят, «даже рядом не стоял». Вот, «рядом я стоял». Но именно «рядом».

*(Аплодисменты в зале.)*

Каким образом? Было три моих «прикосновения» к тексту Конституции. Точнее, не к тексту, а к процессу ее разработки.

Первый раз. Я в начале 90-х годов работал заведующим сектором муниципального права в Институте государства и права Академии наук СССР (ИГП РАН нынешний). Это тоже забавно, потому что сначала это был сектор местных советов. С крушением советской власти он, естественно, стал сектором муниципального права. И тогда меня просто дирекция Института делегировала «в распоряжение» ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева, в то самое Архангельское. Это, если кто не знает, правительственная резиденция, там сейчас отдыхают, и раньше отдыхали высшие сановники. И там есть такая дача на этой территории, в общем-то, достаточно большая дача. И туда я один раз попал вместе с двумя чиновниками из Минюста. Не помню, какой это вариант конституционного проекта был, совершенно не помню, но что-то мы там правили.

Еще одно «прикосновение» было уже в 93 году. Это была весна, я выходил на защиту докторской. И тут как раз Юрий Михайлович Батурич, который уже был известен в Администрации Президента, обратился ко мне с предложением... Это, кстати, вам тоже, может быть, будет интересно. Некоторые как карьеру выстраивают, те, кто хотят в политике быть? Они начинают искать ходы, чтобы проникнуть то ли в Администрацию Президента, то ли в Правительство, то ли в другой аппарат какой-то. Вы знаете, может быть, это не во всякое время бывает, но то время, начало 90-х, оно тем, на мой взгляд, хорошо, что само выталкивало активных и умных людей. И про Батурича узнали спичрайтеры президентские во главе с Людмилой Пихоей, и пригласили его. Сначала они пригласили его писать какие-то документы Президенту, а потом Президент, увидев, что Батурич умный, хороший человек, пригласил его помощником у себя работать.

И вот тогда Юрий Михайлович говорит мне: «Не хочешь ли ты пойти со мной работать в Кремль моим помощником»? То есть я не сразу стал помощником Президента, я был помощником помощника, т.е. референтом помощника Президента. Помощником я стал уже в 1995 году.

Когда диссертацию закончишь, наступает некая пустота, которую надо чем-то занимать. Плюс к этому я видел, что назревают очень серьезные события. Сейчас трудно передать эту атмосферу. Сейчас совершенно покойная атмосфера, только что экономический кризис, а в политической сфере — все чисто, гладко. А тогда тучи сходились. И я для себя давно выбрал, что я буду на стороне реформ.

Еще до этого мне позвонили от имени рабочей группы Коммунистической партии Российской Федерации и говорят: «Не хотели бы Вы поучаствовать в написании Конституции»? Я говорю: «Вы знаете, я ваш идейный противник». Отвечают: «Вы же специалист, при чем здесь Ваши политические взгляды»? Понимаете, ведь речь шла о Конституции, т.е. о концентрированно политическом документе, хотя и в юридической форме. Вот до сих пор на юристов так смотрят (юристы сами иногда, кстати, виноваты) — как на людей, которые могут написать все. Это очень обидно, потому что



юристы могут, и я надеюсь, большинства вас это касается, все-таки и идеи какие-то выдвигать или, во всяком случае, быть приверженцами каких-то взглядов.

О третьем прикосновении. Я вас адресую к одной жутко интересной книжке. Батурина в целом жутко (извините за это слово, все время «жутко, жутко») очень интересный человек. Он физик по первому образованию, и военное образование у него есть, он постоянно учится. Я бы его назвал даже гениальным человеком, он очень своеобразный человек, необычный человек, и он издал недавно, в этом году, книжку «Конституционные этюды». Там он в основном собрал статьи разных лет, но он их немножечко переработал. Это настоящая история. Он держал руку на пульсе. Он один из авторов, собственно говоря. Хотя Михаил Алексеевич может меня поправить, но мне так кажется, что, во всяком случае, он вложил в уши Борису Николаевичу идею Конституционного совещания, контроверзу Конституционной комиссии.

Для того чтобы меня «попробовать», да и, в общем-то, помощь нужна была, он меня еще до моего прихода в Кремль привлек к работе по подготовке Конституционного совещания, сначала в рабочей группе, где мы писали речь Президенту вместе со спичрайтерами, а потом я и непосредственно участвовал в Конституционном совещании. Я попал, естественно, в секцию местного самоуправления. И тем, что я там сказал, я до сих пор горд, хотя предложение и не прошло. То есть мое участие в самом тексте Конституции нулевое, ни одной буквы я там не поменял, но к процессу имел отношение.

Может быть, вам знакома эта проблема. Дело в том, что статья 12 Конституции говорит, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Я-то понимал, о чем идет речь и почему такая формула появилась, но я очень боялся, и мои опасения потом оправдались, что многие люди будут буквально воспринимать эту конституционную норму (это, кстати, о конституционном романтизме, как он сказался). Будут так воспринимать конституционную норму: мы, с одной стороны, имеем власть, а с другой стороны, государство пусть к нам вообще никакого отношения не имеет. Так говорили многие деятели местного самоуправления в 90-е годы. Кстати говоря, это был аргумент и против муниципальной милиции, аргумент уже не деятелей местного самоуправления, а МВД. Они говорили: «Да, в Конституции записано, что функция охраны общественного порядка — это вопрос местного значения. Пожалуйста, охраняйте, дружины пусть местное самоуправление образует, но это не муниципальная милиция».

Как бы то ни было, меня там осек Юрий Федорович Яров. Потом мы с ним достаточно хорошо ладили, дружили, когда он стал в 1997 году первым помощником Президента. Он был депутатом от Ленинградской области, достаточно номенклатурный человек. Я не помню, каким аргументом пресек мои поползновения изменить предлагаемую формулировку, но сказал, что оставим, как есть. Вот, собственно говоря, все мое участие в Конституционном совещании.

Мне дали перед нашей встречей список награжденных. Тут есть много людей, которые действительно, реально принимали участие в разработке Конституции и уж во всяком случае, в конституционном процессе, и двоих вы видите перед собой. Но тут нет массы людей. Тот же Леонид Борисович Волков, нет его. Нет Батурина, нет самого Шахрая, в конце концов... Ах, он орден получил. Я рад за Шахрая.

*(Аплодисменты в зале.)*

Нет Елены Борисовны Абросимовой.

**М.А. Митюков:**

Она писала нулевой проект. Кто писал для Шахрая, сюда не попал.

**М.А. Краснов:**

Нет Мамута, нет Кикотя, нет того же Ковалева, о котором Вы говорили. Ну, понятно, он теперь «пятая колонна». Это неприятно. И это, между прочим, тоже иллюстрация того состояния, в которое мы попали. Со мной Михаил Алексеевич все время спорит. Я-то стал уже лет десять как минимум достаточно жестким критиком Конституции, и когда настанет время ответов на вопросы, я объясню почему, тут как раз есть один вопрос на эту тему.

Чем закончить свое выступление? Возвращаясь к списку награжденных, вспоминаю один из анекдотических случаев. Я вообще сейчас ощущаю себя «старым большевиком». Вам не знаком институт встречи со старыми большевиками, а мы по возрасту застали этот институт, встречались с теми, кто видел Ленина. Вообще преемственность — это хорошо, вы потом будете рассказывать...

*(Аплодисменты в зале.)*

...своим внукам и детям, что видели живых, ну не разработчиков Конституции, а хотя бы тех, кто видел Ельцина, кто видел Хасбулатова и так далее, и так далее.

Так вот, был такой анекдотический случай, я о нем вспомнил в связи с этим списком. Михаил Алексеевич, наверное, больше знает, потому что Вы как раз сидели, когда началось Конституционное совещание, 4 или 5 июня на пленарном заседании. Туда попал человек, замечательный, на самом деле, такой пассионарный, такой ярый антиельцинист. Я имею в виду Слободкина. Эта фамилия вам уже ничего не говорит...

**М.А. Митюков:**

Его ботинок в музее революции.

**М.А. Краснов:**

А почему ботинок, вы знаете? А потому, что его охранники выносили, и когда его выносили, он потерял ботинок. Кстати, к вопросу, как выводят с мероприятий, где Президент присутствует, к вопросу о недавнем выводе Доброхотова. Видите, уже культурно вывели этого молодого человека...

**Н.В. Витрук:**

Культура повышается.

**М.А. Краснов:**

В ФСО культура повышается. И последнее...

**Н.В. Витрук:**

А Чубайс действительно был причастен тоже к...

**М.А. Краснов:**

Ну, вы знаете, отец приватизации по определению должен быть причастен.

**Н.В. Витрук:**

Вклад в создание демократических основ.

**М.А. Краснов:**

Закончить я хочу следующим, опять-таки вспомнив советское время. Это были совершенно кондовые, застойные 70-е годы, и по воскресеньям была программа «Международная панорама», где наши журналисты, закончившие МГИМО (тогда он был привилегированным вузом, очень многие дети номенклатуры шли туда), рвались работать на Запад и уже оттуда, естественно, ругали буржуазный строй и тамошние порядки. У меня остался в памяти один эпизод, потому что он связан с Конституцией.

Наш журналист-международник берет интервью у немецких школьников. Зашел на территорию школы и берет у них интервью. Я не помню, о чем шла речь, но на что-то школьники жаловались. И тут вдруг подходит (для нас это сейчас обидная вещь, но тогда это для меня было действительно антиэстетично) директор школы и загораживает пятерней камеру. И возмущает-



ся не наш журналист. Возмущаются немецкие школьники. Они говорят этому директору: «Вы нарушаете наши конституционные права! Я в 72-м уже закончил юрфак МГУ, и понимал, что такое, в общем-то, Конституция там. Но мне было так странно, что они, наши цензоры, не понимают, какой сюжет пропустили. Ведь когда люди апеллируют к Конституции как к живому, действующему документу, это великая вещь. Вот вы выйдете, и у вас милиционер ни с того ни с сего потребует документы, а еще, того хуже, поведет в отделение. Явно же вы не будете апеллировать к Конституции. Вот над этим нам надо задумываться. Спасибо.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Мы попросим сейчас Станислава Николаевича высказаться. Я где-то уже слушал Ваше выступление, Вы говорили о конституционном арбитраже в рамках Конституционного совещания. Может быть, скажете несколько слов об этом? Или пошире тему?

**С.Н. Станских, аспирант Томского государственного университета:**

Прежде чем говорить о Комиссии конституционного арбитража, я, с Вашего позволения, скажу несколько общих слов, проблем, связанных с 15-летием Конституции России. Учитывая, что в этом зале находятся юристы, будущие юристы, видимо, разных курсов, и, скорее всего, большинство из вас не изберет себе специализацию конституционно-правовую, а значит, история создания Конституции для вас — это самый скучный вопрос, я хотел бы обратить ваше внимание на следующие моменты.

Во-первых, я всех вас призываю сомневаться, пока вы молоды. Сомневаться во всем, особенно в наше время. Сомневаться в том, что вам говорят. Сомневаться в том, что вы читаете в учебниках и монографиях. Но не просто сомневаться, отрицать все, что есть, некий нигилизм или анархизм, но сомневаться разумно, то есть все-таки выяснять, находить правду, истину, брать какие-то книги и искать, а как же было на самом деле. И в этом плане я хотел бы обратить ваше внимание на одну достаточно теоретическую проблему, которая имеет в то же время прикладное значение. А что считать официальным текстом Конституции Российской Федерации?

Кто-нибудь знает из вас, какой текст считается официальным? Мы же в суде должны ссылаться на официальные источники опубликования, мы же не можем на справочно-правовую систему «Консультант» или «Гарант»? Кто-то знает? Есть предположения?

**Н.В. Витрук:**

Я знаю.

*(Аплодисменты в зале.)*

Я об этом говорил. Официальный текст опубликован только в «Российской газете».

**С.Н. Станских:**

Здесь есть следующий нюанс. Как вы знаете, у нас порядок официального опубликования и обнародования нормативно-правовых актов на федеральном уровне достаточно подробно урегулирован в федеральном законодательстве. Однако вопрос об официальных текстах Конституции не урегулирован до сих пор. Действительно, текст, опубликованный в «Российской газете» 25 декабря, является официальным текстом. Но и здесь как раз поле для ваших курсовых работ, дипломных и так далее. Ведь, по идее, текст, который выносился на всенародное голосование, и тот, который был в итоге принят, должны быть идентичными. Вот для вас одна тема для маленькой научной работы — сравнить, а так ли это? Дальше. Действительно, у нас текст официальный в «Российской газете».

Вы знаете, в Конституцию неоднократно вносились изменения указами Президента и федеральными конституционными законами в части наименования субъектов Российской Федерации и корректировки нового субъектного состава. На данный момент официальным текстом Конституции в актуальной редакции является тот текст Конституции, который издан издательством администрации Президента «Юридическая литература» и на котором написано «Официальное издание». Таких изданий выходило всего несколько за 15 лет, и одно из них раздавалось в Кремле на конференции. Напоминаю, что издательство «Юридическая литература» является тем издательством, которое издает «Собрание законодательства» и другие подобного рода акты и источники. И по неписаному правилу фактически можно говорить о некоем конституционном обычае, только текст, который издается им и на котором указывается «Официальное издание», является таковым. Вот, например, на этой книжке в кожаном переплете, которая называется «Конституция» и которую мы уважаем, здесь внутри обложки написано «Официальное издание, 2008», и таких изданий выходило несколько, в 2005 и в других. Но здесь есть еще одна проблема, о которой, с Вашего позволения, Николай Васильевич, я хотел бы сказать, или рассказать, или порассуждать.

**Н.В. Витрук:**

Но очень коротко. То, что Вы сказали, я очень сомневаюсь. Мало ли что написано там. Я тоже могу написать на любом издании «Официальное издание».

**С.Н. Станских:**

Нет, в том-то и дело, Николай Васильевич, я говорю о проблеме, которая сейчас существует, а не просто рассказываю некую информацию. Насколько правомочна такая публикация официального издания, насколько можно на нее ссылаться в судах общей юрисдикции, арбитражных судах и в том же самом Конституционном Суде? Но есть еще некоторые тексты Конституции Российской Федерации, которые также можно считать официальными, несмотря на то, что они не были опубликованы. Например, таким изданием является тот текст Конституции, на котором присягает Президент Российской Федерации. Это специальное издание, выполненное также в кожаном переплете специальным образом.

**Н.В. Витрук:**

Очень сомневаюсь, что в этой папке вообще есть какой-то текст Конституции, когда присягает Президент. Там бумажка лежит, вот такими буквами написан текст клятвы, и все. Ну о чем Вы говорите!

*(Аплодисменты в зале.)*

**С.Н. Станских:**

Вот как раз на это и хотелось бы обратить внимание.

**Н.В. Витрук:**

Если правду, то правда такова.

А что надо сделать, чтобы был у нас официальный текст Конституции, что надо сделать?

**С.Н. Станских:**

Вот как раз и вопрос, потому что есть несколько вариантов. Тот же самый — урегулировать в федеральном законодательстве порядок...

**Н.В. Витрук:**

Ну как, как, как урегулировать? Вот Конституционный Суд сказал: изменение названия субъекта — указом Президента, да? Я тоже голосовал за это, указом Президента. А сейчас я думаю, ну что это, указом Президента? Надо не указом Президента вносить изменения в содержание Конституции. Это же... Исходили из чего, что оперативно надо, оперативно внести.



**М.А. Краснов:**

Техническая поправка.

**Н.В. Витрук:**

Да. А правда, сам Конституционный Суд в тексте ска- зал, что это более серьезный вопрос, и он требует зако- нодательного решения. Все-таки нужно законом опреде- лить статус, официальный статус текста Конституции.

**М.А. Митюков:**

Сейчас определено — федеральным законом об изменении географических названий.

**С.Н. Станских:**

Да, кстати говоря, в том издании, которое сейчас здесь рекламировали, в многотомном собрании мате- риалов Конституционной комиссии, там есть иллюст- рации, и есть интересная иллюстрация. Например, здесь говорилось, что Рабочая группа Конституцион- ной комиссии выезжала в Архангельское, базу отдыха Управления делами Президента, для того чтобы писать Конституцию, и вот на одном из проектов распоряже- ний... Приносится проект распоряжения о проведении очередного заседания Рабочей группы в поселке Ар- хангельское, и кладется на стол Хасбулатову Руслану Имирановичу, на тот момент заместителю Председа- теля Верховного Совета, и он делает там свою резолю- цию. Пишет там буквально следующее: «Помешались на дачах. Каждый законопроект — давай дачу. Где их взять?» Вот в том числе и так принималась наша Кон- ституция, велась ее разработка.

**Н.В. Витрук:**

Станислав Николаевич, дорогой, ты пытливый, та- лантливый, но ты не доклад пришел сюда читать. А все- таки расскажи что-нибудь связанное с процессом при- нятия Конституции.

**С.Н. Станских:**

Здесь можно рассказать момент, очень кратко, на что не всегда, к сожалению, обращается внимание. Дело в том, что в подготовке Конституции Российской Федерации участвовало значительное число ино- странных экспертов и консультантов. Как раз Николай Васильевич Витрук был одним из игроков, одним из носителей взаимодействия с международным экспер- тным сообществом в этой части, потому что в качестве ассоциированного члена представлял в Венецианской комиссии Совета Европы проект Конституции. Но у нас уже много мифов с этим связано. Например, при об- суждении поправок в Конституцию осенью 2008 года Жириновский, выступая на пленарном заседании, ска- зал буквально следующее. Он рассказывал депутатам историю, как якобы появились сроки президентских полномочий — 4 плюс 4. «Почему вы не говорите залу, что поехали в Америку представители демократов на- ших, Шейнис, от коммунистов — Лукьянов, кто еще там был? И списали просто-напросто, как дети, перво- классники сроки с чужой конституции, в том числе всю ее преамбулу, в том числе все остальные полномочия. У нас копия американской конституции. Чего вы мол- чите об этом? Что, это авторы здесь разработали Кон- ституцию? Нет, они выезжали в США. И объясните всем, кто выступает по поводу сроков, что эти сроки взяты с американской конституции. Брали оттуда всю суть вопроса, в том числе автоматически писали эти сроки, которые совершенно для нас не годятся». И вот такие мифы, о чем говорил в самом начале Михаил Алексеевич, с каждым годом тиражируются, создаются и обрастают новыми какими-то подробностями. На самом деле вы часто можете услышать, что наша Конституция, когда готовилась, списывалась с француз- ской Конституции, или с немецкой, или с американ- ской. Или по аналогии с тем, как американские кон-

сультанты из того же самого Гарварда участвовали и фактически управляли процессом проведения прива- тизации, то же самое вы можете услышать в отношении конституционного процесса российского в 90—93 го- дах. Вот документы, анализ документов показывают, что это не так и такого никогда не было. Действительно, приезжало очень большое количество экспертов аме- риканских, европейских, они активно взаимодейство- вали с Конституционной комиссией, анализировали проект Конституционного совещания, но не было ни- какого давления с их стороны, не было никакого пре- клонения с российской стороны перед ними. Было ува- жительное взаимодействие, рабочий процесс. На это я и хотел обратить внимание, Николай Васильевич.

**Н.В. Витрук:**

Спасибо большое. Спасибо.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Это пример того...

**М.А. Митюков:**

Можно одну реплику сказать своему аспиранту, что я летом 93 года ездил во Францию, в Националь- ное Собрание, интересовался конституционным про- цессом. Не списывал, конечно, но интересовался.

**Н.В. Витрук:**

Но Вы не каетесь? Главное, чтобы не каялись.

Это пример того, как молодой человек начинает изучать, и видит очень много такого, что не было еще известно широкой общественности, и это его увлека- ет, и, конечно, он вносит определенный вклад, лепту в построение объективной картины всего конституцион- ного процесса.

Остался только один человек, который еще не высказывался. Это я. Как я был причастен к этому про- цессу.

Я тоже был участником Конституционного совеща- ния. Принимал участие в какой группе — не помню. Но если почитать вот этот двадцатитомник, то моя фами- лия проскальзывает, а Михаил Алексеевич уже цитирует и причисляет меня к той или иной группе, и за это я ему благодарен. Был я и членом конституционного арбитра- жа. Но когда ко мне обратились с просьбой поделиться впечатлениями, то я сказал, что ничего не помню, что за арбитраж, что я там делал, был ли я на его заседаниях — не помню. А вот то, что я хорошо помню.

Я в это время исполнял обязанности Председа- теля Конституционного Суда России. Обстановка была, конечно, исключительная. В это время я вдруг узнаю как руководитель, что проходит какое-то со- вещение в помещении Конституционного Суда, со- вещение представителей каких-то регионов, поли- тических партий, а это нам категорически запреще- но законом. Я возмущен, но концов не могу най- ти. Кто разрешил, почему они там заседают? Или еще — иду по коридору, бегут люди с автоматами. Тут вообще я в панике. В кого они будут стрелять? Я прошу помощника — а он полковник КГБ, был и такой помощник — говорю: «Ты узнай в своем ве- домстве, что это за люди, они, может быть, нас защи- щать будут, или наоборот?» Или вдруг я вижу: несут какие-то ящики, на вынос. Серьезные такие парни с мускулатурой, выносят, выносят...

**М.А. Краснов:**

Это октябрь 93 года?

**Н.В. Витрук:**

Все в это же время. Оказывается, там где-то на вершине здания что-то затлело и надо аппаратуру всю вынести оттуда. Какая аппаратура, наверное, вы дога- дываетесь.



В общем, вот такая атмосфера была. И причастен я был конкретно к следующему. Я в это время представлял Россию в Комиссии Совета Европы «За демократию через право», условно — Венецианская комиссия, она заседает в Венеции. И ведь в то время самый серьезный вопрос — это вопрос легитимности новой будущей конституции. Почему Конституционное совещание возникло? Потому что это — гарантия решения вопроса легитимности. Почему потом поставили на всеобщее голосование? Это уже абсолютное решение вопроса легитимности. Но, конечно, главное в вопросе легитимности — примет ли общество, будет ли оно жить по этой конституции. Когда состоялись выборы на основе новой Конституции, уже все стало ясно, что Конституция принята, все политические партии приняли, участвовали. То есть наша Конституция имеет рациональную легитимность. Нельзя искать правовые какие-то, юридические основания легитимности. Вот рациональность, иначе нельзя. И Президент использовал в плане легитимности будущей Конституции авторитет Совета Европы. Это использовала и Конституционная комиссия, они начали направлять свой проект. Начали поступать заключения членов этой Комиссии, они даже приезжали, но это не вызвало особого интереса у депутатов, поэтому этот процесс прошел незаметно.

Потом появляются президентский проект, и я президентский проект представляю в Комиссии. И только начали поступать заключения, 2 или 3, в это время уже появляется третий, окончательный проект, подготовленный Конституционным совещанием. Вот этот проект действительно обсуждался в Комиссии всесторонне. И посвящено было несколько заседаний обсуждению этого проекта. Было 10 заключений, 10 экспертов. Это и конституционалисты, ученые, и канадский сенатор, и бывший Председатель Конституционного Суда Италии Ла Пергола, это и заместитель Председателя парламента Болгарии и так далее, и так далее. То есть это большие специалисты. Это несомненно. И они, рассмотрев проект, пришли к единодушному мнению, что это проект нормального демократического правового государства. Естественно, они не сравнивали с жизнью в России, они брали только сам текст, и говорят: это современная конституция современного цивилизованного государства, все. И конечно, тут отпал вопрос об авторитарности, о монархизме и прочее, прочее. Но как специалисты они, конечно, видели, что модель власти индивидуальна. Они подчеркивали, что всякая модель органов власти в каждом государстве индивидуальна. И индивидуальна она и в России. И эта модель строится с учетом мировой практики и традиций, поэтому все в один голос говорили: у вас очень сильный президент. Но это, говорят, наверное, и хорошо для вас. Вы сами потом разберетесь. То есть они всегда говорили, что жизнь, практика покажет, какие модели будут действовать, будут эффективными, а какие придется, может быть, и корректировать.

Или, конечно, для России характерна только федерация, но их удивляло большое количество субъектов. Не понимали, как можно управлять в рамках такого количества субъектов, и много другого интересного.

Отмечали главу вторую о правах и свободах, отмечали прямое действие Конституции, что это достижение, что не в любой другой конституции современных государств вы можете это обнаружить. То есть видели позитивное в первую очередь. Но об этом можно почитать и в моей работе, и в 11-м томе, справочном томе.

**М.А. Митюков:**  
В 21-м.

**Н.В. Витрук:**

Я думаю, что эти материалы будут опубликованы в этих сборниках либо тот, кто заинтересуется, может сделать сам перевод с английского или французского всех этих 10 заключений и других материалов.

Конечно, это не получило широкой огласки в то время. Ельцин в итоговом докладе сослался и поблагодарил за работу международных экспертов, но, конечно, до сознания «народных масс» это не было доведено.

И в целом еще Конституция не осознана массовым сознанием, а это процесс длительный, это процесс обучения, это процесс воспитания. Я всегда привожу пример. Я был в Вашингтоне, и была экскурсия. Едем. Огромное здание. В Вашингтоне все здания монументальные. Меня поразила лестница, по которой шла масса студентов, школьников в форме, с флагами и так далее. «Что это за здание?» — «Это государственный архив Соединенных Штатов Америки». — «А что они там смотрят?» — «Как?! Они там смотрят Конституцию Соединенных Штатов Америки!» Конституция у них авторская, там есть подписи авторов. А в это время у нас ликвидируют праздничный день 12 декабря. Но зато у нас празднуют Рождество Христово.

**М.А. Краснов:**

Одно другому не мешает.

**Н.В. Витрук:**

Да, конечно, не мешает, но когда это в одно время происходит, один праздник ликвидируют, а второй вводят, тогда наводит на мысль. Поэтому воспитание должно быть. Я бы сказал, даже не со школы, а чуть-чуть пораньше. И вообще всегда руководители, элита должны помнить о формировании конституционно-правового мировоззрения, а не просто правосознания, как мы любим говорить. Мировоззрение надо воспитывать!

*(Аплодисменты в зале.)*

Вот это право, право, которое находит свое высшее закрепление в Конституции. То есть между правом и Конституцией можно поставить знак тождества, знак равенства. И надо формировать это конституционно-правовое мировоззрение. И тогда не будет странных решений, о которых часто показывают нам, сообщают, пишут. О странных решениях судей или других должностных лиц.

Итак, все выступили, время неумолимо.

Может быть, кто-то задаст вопросы? Тут у нас есть перечень, но их очень много. Очень много. Очень интересные вопросы. На каждый можно, конечно, ответить, и развернуть даже дискуссию можно. На какие-то мы уже ответили.

Иногда говорят, скоротечно процесс шел. Послушав, я прихожу к выводу, что никакой скоротечности не было. И в то же время была потребность быстро создать Конституцию, потому что произошла смена строя, общественного строя, надо было как-то оформлять, и это надо было делать быстро. Требования быстроты. И в то же время я не считаю, что Конституция разрабатывалась быстро. Или говорят, почему на всенародное обсуждение не поставили? Да потому, что это еще на год затянулось бы. Но Конституционное совещание — довольно-таки представительный был орган.

Много вопросов о соотношении Конституции и жизни. Но всегда был разрыв и будет разрыв между Конституцией и жизнью, между законом и жизнью. Но разрыв может быть разным. Какова тенденция этого разрыва? И нельзя переходить определенные критерии, пределы, которые очерчены, установлены Конституцией. По этому вопросу, думаю, Михаил Александрович нам скажет несколько слов. Конституция и жизнь.

*(Аплодисменты в зале.)*





**М.А. Краснов:**

Николай Васильевич дал мне слово, потому что он знает, что я жесткий критик Конституции.

**Н.В. Витрук:**

Я взглянул на последнюю статью, что о ценностях вообще стыдно говорить сейчас, о конституционных ценностях. Да, где-то примерно в таком ключе? Но у нас свобода слова, мнений, убеждений. Все это в Российской академии правосудия.

**М.А. Краснов:**

То есть если меня вынесут, то только не отсюда.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Ботинки не потеряете.

**М.А. Краснов:**

Тут есть вопрос, мне он очень понравился. Это второй курс, хотя есть и первый курс, и четвертый курс, все под одним вопросом: «Выявились ли за время действия Конституции Российской Федерации какие-либо недостатки в ней? Если бы Вы сегодня могли переписать Конституцию, что изменили бы?». Это вопрос прямо ко мне, хотя Михаил Алексеевич наверняка захочет после меня взять слово. Потому что мы с ним постоянно спорим. Но я выскажу свою позицию.

Не просто недостатки. Для меня это пороки Конституции. Конституция для нас — это нечто цельное. Однако ее можно разделить на две большие части, условно говоря. Первая — то, что Николай Васильевич называет ценностями. Это первая глава, где основы конституционного строя, ради чего мы, собственно, все это затевали, куда мы идем, к чему стремимся, это идеалы. И это, естественно, вторая глава. Конечно, ценности раскиданы и в других главах, но вот эти две главы, я бы сказал, экзистенциальные, то есть, собственно, это наша жизнь. Но почему мы видим (во всяком случае, внимательные люди могут это заметить), что реальная жизнь больше всего отличается именно от этих глав? И разделения властей нет, а уж о правах наших как-то сейчас смешно и говорить. Притом что с третьей по восьмую главы, да и девятую, наверное, особенно никто не нарушает. Я отвечаю, может быть, несколько схематично, хотя две книжки уже на эту тему выпустил: дисбаланс прерогатив властных заложено прежде всего в четвертой, пятой и шестой главах. Это треугольник «президент — парламент — правительство». Мы, к сожалению, не видим причинно-следственной связи, особенно все общество не видит, но именно здесь кроются причины того, почему эстетически так жизнь получается. Я мягко говорю «эстетически». Не буду сейчас, естественно, вам читать лекцию про это. Я думаю, что вы и сами можете это увидеть.

Говорят, много полномочий у Президента. Ничего подобного. Дело не во множестве полномочий. Да, может быть, я бы еще дал ему какие-то полномочия, но при одном условии — этим прерогативам президентским должно что-то противостоять. Ничего не противостоит. Если вы почитаете внимательно Конституцию, вы увидите, что довольно издевательски Конституция выстраивает некоторые свои нормы. Самое большое издевательство для меня как конституционалиста — это процесс назначения премьер-министра. Собственно говоря, от этого наши парламентские выборы ничего не значат, а значат только президентские выборы. А без парламента мы никуда не уедем и не приедем. Ну что мне вам напоминать. Три раза не согласились — все, гильотина. Зачем тогда вообще этот процесс согласования, если депутатов ставят перед фактом? Поэтому они со всеми и соглашались. Кто-то

здесь вспоминал Кириенко, и с Кириенко согласились, и так далее, и так далее.

Хочу вот что заметить. Николай Васильевич говорит, что Венецианская комиссия в целом одобрила проект Конституции. Они, конечно, вежливые люди, хотя они и тогда сказали, что многовато президентских полномочий... Но это же было лето, лето 93 года, то есть до сентябрьско-октябрьских событий. А что произошло после, здесь мы не говорили об этом. А после — как разрабатывалась Конституция? А после — Конституция попадает в Администрацию Президента и там под руководством С.А. Филатова, руководителя Администрации, созывается рабочая группа и дорабатывает тот самый проект Конституционного совещания. И некому уже сдерживать этих людей. Они все порядочные, прекрасные люди, это я гарантирую. Но, что называется, «статус определяет сознание». Это с одной стороны. Плюс еще, что называется, пороховой дым не рассеялся, и плюс некое эмоциональное возбуждение против Верховного Совета разогнанного, прекратившего свое существование, и так далее, и так далее. Это не может не действовать на разработчиков. И я статью в новом журнале (наш факультет в Высшей школе экономики стал выпускать) как раз поместил об этом, и привожу отрывки из стенограммы как раз заседаний этой рабочей группы. Здесь значится, что Котенков должен был прийти, может быть, он бы и возразил.

Так вот, вопрос, Леонид Борисович, о том, о чем мы с вами все время говорим. Дикая совершенно есть норма, функция Президента, которая на чисто подчеркивает идею разделения властей, о том, что Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики.

**М.А. Митюков:**

До конца процитируйте это: в соответствии с федеральным законом.

**М.А. Краснов:**

С каким законом, в соответствии с Конституцией. А с каким законом, Михаил Алексеевич? Ну хорошо, с законом. С каким законом? Он не должен...

**М.А. Митюков:**

Беда юристов — они не всегда цитируют до конца.

**М.А. Краснов:**

Хорошо. Это Вы Президенту скажите, как он должен определять основные направления. Больше того, я прошу прощения, но это, видимо, уже после Вас было, не знаю точно... Я Конституционному Суду хочу некоторую претензию предъявить. По моему, в 2004 году. Вы ушли уже тогда?

**Н.В. Витрук:**

Да, я ушел.

**М.А. Краснов:**

Ну, значит, я не буду невежливым.

В 2004 году Конституционный Суд принимает решение, в соответствии с которым эти основные направления, определенные Президентом, обязательны для всех институтов государственной власти. Все! Забудьте про идею разделения властей. Я не хочу опять-таки вам лекцию читать, я к стенограмме. Тамара Георгиевна Морщакова, Борис Николаевич Топорнин покойный, академик, директор Института государства и права, говорят: «Нельзя это оставлять в Конституции». На что А.А. Котенков какие-то слова приводит, неважно. Мне понравилась потом заключительная фраза Филатова. В моей статье приводится выдержка из стенограммы. Он говорит: «Логика у Александра Алексеевича железная. Оставляем, все». Вот вам процесс принятия едва ли не основополагающих вещей. То же самое происходит с этим



трехкратным представлением. Многие вещи усиливались уже после. Если бы Венецианская комиссия видела, я думаю, это бы она точно не одобрила.

**Н.В. Витрук:**

Тут и Конституционный Суд подыграл.

**М.А. Краснов:**

Подыграл, подыграл.

**Н.В. Витрук:**

У меня было особое мнение.

*(Аплодисменты в зале.)*

**М.А. Краснов:**

Поэтому когда говорят, что надо подождать, что Конституция выработала еще не весь потенциал... Да, когда речь идет об освоении нормально устроенных демократических институтов. Но у нас мозги в основном еще советские. Даже на вас еще эти стереотипы переносятся. Может быть, только ваши дети уже будут совсем другие... Еще, правда, смотря, в какой стране мы будем жить. Так вот, когда говорят, что давайте подождем, я говорю: «Да, можно подождать, когда есть основа». Но для меня институциональной основы для продвижения именно к правовому (я не говорю демократическому, для меня ценность — это правовое государство, но другое дело, что оно без демократического, скорее всего, и не может быть) государству нет. Почему нет? Потому, что сформировалась другая система. Благодаря Конституции, а не благодаря тому, что Путин, или Медведев, или Ельцин, или кто-то четвертый пришел. Благодаря институциональному дизайну, который есть в Конституции. Она как бы приглашает к цезаристскому стилю власти. Там, где есть такой стиль, вернее, такое направление, о правовом государстве мы не имеем права даже мечтать. Поэтому я сторонник изменения Конституции.

Другое дело, я согласен с Шейнисом Виктором Леонидовичем, который говорит: «Сейчас нельзя менять, поскольку нет тех сил, которые бы меняли в верном направлении». И это действительно проблема. Я в 1999 году вместе со своим коллегой сделал новую редакцию. Тут спрашивают, как бы ее можно переписать. Есть, есть проекты, они на сайтах вывешены, дело не в этом. Но кто именно в этом русле будет менять? Здесь гарантировать я не смогу.

*(Аплодисменты в зале.)*

**М.А. Митюков:**

Наверное, скоро из особых мнений конституционных судей можно будет издавать многотомное издание и позывать Конституцию.

Я всегда привик нашу Конституцию цитировать полностью: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Следовательно, из текста явствует, что Президент-то может определять не только в соответствии с Конституцией, но и благодаря федеральным законам, которые, как вам известно, принимаются парламентом. То есть парламент должен влиять на те основы внутренней и внешней политики, которые определяет Президент. Это одно прочтение.

Я, конечно, всегда восхищаюсь критиками нашей Конституции. Раньше эти критики возбуждались 2 раза в год, весной и осенью, и говорили, что Конституция нехороша и практика нехороша. Помните 90-е годы, тогда говорили, что, будь у нас правительство парламентского большинства, у нас все изменится, все станет хорошо. Сейчас у нас правительство парламентского большинства. Опирается на конституционное большинство. Достигли мы одного либерального лозунга. А выводы уже делать вам.

Да вся суть не в Конституции, даже не в ее тексте, а вся суть в конституционных практиках, как применяется Конституция! Что интересно, сейчас многие правозащитники и многие критики Конституции недовольны теми главами Конституции, которые говорят о правах и свободах человека. Но они недовольны не самим текстом, а как он применяется. Больше-то критику вызывают самые лучшие статьи, которые мы не оспариваем, главные. А суть опять в чем? В конституционных практиках, в элементарной практике правоприменительных органов, как глава вторая действует.

Ну и второй мы забываем момент, конкретно-исторический момент, который сейчас даже закрепил в качестве конституционного принципа Конституционный Суд в одном из своих постановлений. Он стал ссылаться на конкретно-исторические принципы. И я позволю себе сослаться. В каких условиях принималась Конституция? В условиях угрозы развала государства, условиях начинающейся гражданской войны. Естественно, не могло быть иной Конституции, которая бы укрепляла те институты, которые бы предотвратили эту гражданскую войну. Результат — получили такую Конституцию. Тут даже надо элементарно сравнить — пока кризис дымился, но не загоралось, еще возможность не исключалась мирного исхода, 12 июля 1993 года тем же Конституционным совещанием утверждается проект. Этот проект у меня с собой взят, вот этот текст. Участвовало 583 участника Конституционного совещания, 437 — «за», 62 — «против», 63 — воздержалось. Этот проект от 12 июля делает определенные реверансы в сторону парламентаризма. Ситуация позволяла. Но — конец сентября-конец октября. Стрельба. Собираются штурмовать или штурмуют мэрию, Останкино. Но почему-то у них не хватило ума штурмовать Кремль. Видимо, может быть, если Останкино взяли, взяли бы и Кремль. Естественно, ситуация изменилась. В этом противостоянии победил Президент. Естественно, Конституционное совещание вносит изменения, которые отражают одну идею — это Конституция победителя, Президента. Вот что мы получаем.

А практики конституционные были разные в течение 15 лет. Одна практика до 2000 года, когда Президента критиковали все и вся, другая практика 2000 года и нынешних лет, когда Президента критикуют уже те, кто были сторонниками Президента до 2000 года. Полюсы меняются. Тогда институты удовлетворяли власть, сейчас они не удовлетворяют. Да не в институтах дело. Президент Франции вообще может не спрашивать у Национального Собрания, кого назначать премьер-министра, и не спрашивает. А Конституция рождалась примерно в тех же условиях в 58 году. Война в Алжире, развал французского союза, во Франции тоже условия, грозящие гражданской войной. Поэтому Конституция получилась Конституцией определенного конкретно исторического времени. Другой аспект, как сейчас развивается Конституция. Какие конституционные практики, какие практики правоприменения? А здесь различные практики. Но это не дает основания говорить, что Конституция свой демократический потенциал изжила. Да демократический-то потенциал Конституции громадный: что Вы против первой, второй главы, против девятой главы имеете? Даже наоборот, конституционная практика начинает развиваться по пути расширения конституционного контроля. Нужно во всем время, терпение. Ну примем мы сейчас новую Конституцию, если она не разогреет общество и не вызовет прочее... что, конституционные практики будут следовать этой новой Конституции? Да я не уверен. Спасибо.

*(Аплодисменты в зале.)*



**Л.Б. Волков:**

Я во многом согласен с Михаилом Алексеевичем, но я не согласен с тезисом о том, что Конституция принималась в условиях грозящей гражданской войны. Извините, я свидетель живой и участник всех этих событий. Я убежден в том, что в основном это была верхушечная гражданская война, которая во многом провоцировалась из разных амбициозных, карьерных и прочих соображений. Что были реальные противоречия за этим — безусловно, но что грозила реальная гражданская война — извините, в это трудно поверить. Это первое. Теперь второе. Правоприменительная практика в любой стране действительно не всегда совпадает с законодательством и даже с конституцией. Для этого и существуют различные ступени системного воздействия на эту правоприменительную практику в разных странах. Но мы с Виктором Леонидовичем Шейнисом и со Страхуном разрабатывали не только Конституцию, но разрабатывали и избирательный закон. И избирательный закон должен был решить проблему парламентаризма. Дело в том, что когда делается акцент на том, ах какая сильная президентская власть, то мне хочется вспомнить классический юридический принцип «*audiatur et altera pars*». Надо посмотреть, а что, парламент вообще — это реальный парламент, в пользу которого нужно менять и практику, и Конституцию, и так далее? Даже большой царедворец не может не сказать, что это не парламент сегодня, потому что этот парламент опирается на такой избирательный закон, который не дает возможности реально функционировать ему, прежде всего как представительной системе. Потому что законодательный орган тогда действительно является противовесом (а система разделения властей это, условно говоря, система сдержек и противовесов) исполнительной власти, в том числе и президентской власти, когда он является представительным органом, представляет население в его разнообразии, в его противоречиях и так далее. Сегодняшнее избирательное законодательство таких возможностей, я думаю, это ясно каждому, не дает.

И вот в этой связи возникает необходимость опять вернуться к тому, что говорил Михаил Алексеевич, цитируя Конституцию. В соответствии с Конституцией и федеральными законами Президент осуществляет свои полномочия. Дело в том, что конституционный романтизм, в котором меня упрекают, состоит в том, что Конституция — не просто закон прямого действия, но это закон, непосредственно регулирующий возможности и границы действия центральных структур, органов власти. Значит, пример самоограничения, диктуемого Конституцией, должна показывать прежде всего сама исполнительная власть. Вот я думаю, что если это будет нарастать (и об этом, кстати, упоминал и Михаил Александрович в своих статьях), если будет нарастать просвещенный подход к применению Конституции на высшем уровне, тогда есть шанс, что эта Конституция действительно развернется в тех возможностях, которые у нее есть. Но в любом случае Конституция допускает изменения, и эти изменения, на мой взгляд, должны прежде всего коснуться включения в нее избирательного права, потому что эта Конституция не имеет статей, которые определяют основные принципы избирательного права. Вот это дополнение я хотел сделать.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Хорошо. Замечательно.

Но мы уже приближаемся к завершению нашей работы.

Действительно, нет более злободневной, животрепещущей темы, чем проблема соотношения Конституции и реальной жизни, тенденций, закономерностей этой жизни. И конечно, здесь могут быть разные оценки.

Конституционно-правовая политика, мне кажется, в современных условиях должна быть более взвешенной. Она, конечно, в современный период не должна быть направлена на немедленную скорейшую подготовку новой Конституции, хотя такого рода мнения есть. И прекрасно это сегодня проиллюстрировал Михаил Александрович. Он сосредоточил внимание на модели взаимоотношения высших органов государственной власти. Он идет дальше, он считает, что это одна из причин и того, что основы конституционного строя у нас не реализуются и так далее. Другие авторы говорят, что новая Конституция нужна, потому что вообще должна быть изменена политика выживания общества и человечества. В таком глобальном плане ставится вопрос. Ничего этого, дескать, в Конституции нет, она носит формальный характер и прочее, прочее. Некоторые вообще, так сказать, серьезно не задумываются, а говорят, новая Конституция нужна, потому что там не сказано об этом, об этом, об этом и об этом. Но, конечно, конституционно-правовая политика прежде всего должна быть направлена на реализацию тех положений, установленных Конституции, которые уже приняты обществом. Они уже приняты. И не надо снова возбуждать противостояние, акцентировать на противоречиях и так далее. Нам надо научиться работать в условиях спокойной нормальной жизни с ориентировкой на соблюдение Конституции и законов, в содержании которых выражено право. Поэтому нужно говорить, и Леонид Борисович говорит, что наряду с сильным президентом необходимо иметь сильный парламент. Но это парламент должен быть. Чтобы было реальное представительство, не партий. Притом мы же понимаем, что за партия, например, Жириновского. Да, нормальная партия? Может быть, и нормальная. Но все признают, что еще не сформировалась партийная система, а выборы уже строго на партийной основе. Или возьмите Совет Федерации, его состав. То есть представительское начало ослаблено, а может быть, его и нет, настоящего представительского начала. Поэтому, когда предложил Президент Медведев поправки о сроках, ведь было желание у парламента в один день, вернее, в одно голосование пройти три чтения. Но спасли коммунисты. Кто спас, коммунисты спасли, и поддержал Жириновский! Они начали дискуссию. И тем самым растянули этот процесс. Но все равно это был скоропалительный процесс, не характерный для парламента. Потому что многим, я не говорю о народе, а многим депутатам непонятно до сих пор, почему надо было увеличивать на 1—2 года, что, недостаточно 8 лет?

Реальное должно быть правосудие, сильное должно быть правосудие. Мы говорим, любим больше справедливое правосудие, но это реальное, сильное правосудие.

**М.А. Краснов:**

Правосудие справедливое уже по определению.

**Н.В. Витрук:**

А пока мы об этом сказать не можем. Все то, к чему мы стремимся, Конституция открывает путь к этому, она дает, она требует этого.

**М.А. Краснов:**

Не дает и не открывает.

**Н.В. Витрук:**

Ну, вот видите.

*(Аплодисменты в зале.)*

Каждый из двух воспринимает это на свой счет. Спасибо.

*(Аплодисменты в зале.)*



Заканчивая, я хочу сказать, что, конечно, на этом мы спор не завершим. Мы будем еще говорить и о пробелах, и о дефектах, недостатках, хотя я, например, лично не сторонник этого. Потому что это вопрос, так сказать, того, что мы хотели бы иметь. Но Конституция — это самодостаточный акт. Нельзя требовать больше, чем она может. Вот она записала это и все. Больше она не может. А от нее требуют записать одно слово в какую-то статью. Вот сегодня одна аспирантка защищает диссертацию и пишет: слово вставить в статью такую-то. Но для того, чтобы вставить слово в статью, нужно принять новую Конституцию, а она этого не знает. Если мы так будем подходить к Конституции, то, конечно, хорошего мало. Все в наших руках. Все зависит от того, о чем здесь шла речь.

Еще стоит проблема осознания и признания Конституции, а это формируется не одним поколением. Поэтому мы одновременно и конституционные романтики, потому что мы создали такую Конституцию, мы одновременно и рационалисты. Мы прекрасно понимаем, что есть разрыв между Конституцией и жизнью, но этот разрыв уменьшить — зависит от нас с вами. В том числе от того, как мы учимся, от того, как мы будем поступать в дальнейшем.

Какие-то еще вопросы будут неотложного характера? Да, пожалуйста.

**Не представилась:**

У меня вопрос, как вы относитесь к поправкам в Конституцию по срокам Президента и Государственной Думы?

**Н.В. Витрук:**

Я, по-моему, уже высказался по этому вопросу. Мне тоже не совсем понятна практика, конституционная практика. Один Президент клянется, что ничего

менять не надо, в том числе о сроках, потому что речь тогда шла именно о сроках. Он клянется. Правда, он не стал есть землю. Но клялся. Он предлагает кандидата в президенты. И этот избранный Президент, не прошло и года, то есть еще чернила не высохли, как говорится, предлагает изменить срок. Все в недоумении. У меня такое лично впечатление. По крайней мере, депутаты. А потому что они не выражают подлинные интересы тех, кого они должны были представлять. Они держатся за кресло. А потому что попали туда не по тем принципам, по каким должен формироваться парламент как представительный орган. Я, по-моему, ответил.

*(Аплодисменты в зале.)*

**М.А. Краснов:**

Можно образ вот этих поправок. С них нельзя было начинать внесение поправок в Конституцию, это же первые поправки. Это все равно что... Мне сейчас такой образ пришел: если бы роман ваш с молодым человеком начался не с первого поцелуя, а, ну я не знаю, с глажки ему носков.

*(Аплодисменты в зале.)*

**Н.В. Витрук:**

Будем осмысливать Ваш образ. До конца, глубину будем искать. Итак, большое спасибо всем, что вы пришли, были внимательны, вопросы сформулировали. Это, между прочим, очень интересный документ. Над ним надо работать, потому что он сразу выявляет уровень вашего мышления, вашего отношения, и мы вам признательны, что вы дали эти вопросы. Желаю вам всем новых достижений в учебе, но это будет только при условии, что вы будете заботиться о своем здоровье и будете формировать, пестовать чувство любви. На этом я заканчиваю.

*(Аплодисменты в зале.)*

### РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2008 Г. № 766-РП «О ПООЩРЕНИИ»

За активное участие в подготовке проекта Конституции Российской Федерации и большой вклад в развитие демократических основ Российской Федерации объявить благодарность:

Гаджимагомедову Гаджимагомеду Алиевичу — заместителю директора Правового департамента Аппарата Правительства Российской Федерации

Лебедеву Вячеславу Михайловичу — Председателю Верховного Суда Российской Федерации

Памфиловой Элле Александровне — председателю Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Президент Российской Федерации  
Д. Медведев



**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2008 Г. № 777-РП**

**«О НАГРАЖДЕНИИ ПОЧЕТНОЙ ГРАМОТОЙ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

За активное участие в подготовке проекта Конституции Российской Федерации и большой вклад в развитие демократических основ Российской Федерации наградить Почетной грамотой Президента Российской Федерации:

АЛЕКСЕЕВА Сергея Сергеевича  
АНДРЕЕВУ Татьяну Константиновну  
БАГЛАЯ Марата Викторовича  
БОЙКОВА Олега Витальевича  
БОНДАРЯ Николая Семёновича  
БРЫЧЁВУ Ларису Игоревну  
ВИТРУКА Николая Васильевича  
ГАДЖИЕВА Гадиса Абдуллаевича  
ГОНЧАРА Николая Николаевича  
ЗОЛОТУХИНА Бориса Андреевича  
ЗОРЬКИНА Валерия Дмитриевича  
ЗУБОВА Валерия Михайловича  
ИВАНОВА Климента Егоровича  
ИЛЮМЖИНОВА Кирсана Николаевича  
ИСАКОВА Владимира Борисовича  
ИШАЕВА Виктора Ивановича  
КАЛЯГИНА Владимира Александровича  
КЕХЛЕРОВА Сабира Гаджиметовича  
КОРОЛЁВА Олега Петровича  
КОТЕНКОВА Александра Алексеевича  
КРЕССА Виктора Мельхиоровича  
КУДРИНА Алексея Леонидовича  
КУКУШКИНА Михаила Ивановича  
ЛУКИНА Владимира Петровича  
МАСЛОВА Александра Васильевича  
МИГРАНЯНА Андралика Мовсесовича  
МИРОНОВА Олега Орестовича  
МИТЮКОВА Михаила Алексеевича  
МОРЩАКОВУ Тамару Георгиевну  
МУХАМЕТШИНА Фариды Хайруллоевича  
НИКОЛАЕВА Михаила Ефимовича  
ПОЛЛЫБЕВУ Джохан Реджеповну  
РАДЧЕНКО Владимира Ивановича  
РОКЕЦКОГО Леонида Юлиановича

РОССЕЛЯ Эдуарда Эргартовича  
РУДКИНА Юрия Дмитриевича  
РУМЯНЦЕВА Олега Германовича  
РЫЖОВА Юрия Александровича  
РЯБОВА Николая Тимофеевича  
СЕЛЕЗНЁВА Николая Васильевича  
СЕСЛАВИНСКОГО Михаила Вадимовича  
СЛИВУ Анатолия Яковлевича  
СЛОБОДКИНА Юрия Максимовича  
СТЕПАНКОВА Валентина Георгиевича  
СТЕПАНОВА Виктора Николаевича  
СТРАШУНА Бориса Александровича  
СТРОЕВА Егора Семёновича  
СУМИНА Петра Ивановича  
ТИУНОВА Олега Ивановича  
ТУЛЕЕВА Аман-гельды Молдагазыевича  
ТУМАНОВА Владимира Александровича  
ТУМАНОВА Владислава Николаевича  
ФИЛАТОВА Сергея Александровича  
ХАВАНСКОГО Николая Александровича  
ЦЫГАНЕНКО Игоря Григорьевича  
ЧЕБОТАРЁВА Геннадия Николаевича  
ЧЕРНОМЫРДИНА Виктора Степановича  
ЧИРКИНА Вениамина Евгеньевича  
ЧУБА Владимира Федоровича  
ЧУБАЙСА Анатолия Борисовича  
ШАЙМИЕВА Минтимера Шариповича  
ШЕЙНИСА Виктора Леонидовича  
ШМАКОВА Михаила Викторовича  
ЭБЗЕЕВА Бориса Сафаровича  
ЮКОВА Михаила Кузьмича  
ЯКОВЛЕВА Александра Максимовича  
ЯКОВЛЕВА Вениамина Федоровича  
ЯРОВА Юрия Федоровича.

*Президент Российской Федерации  
Д. Медведев*



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПИСЬМО ОТ 7 НОЯБРЯ 2008 Г. № АФ-357/03

## **О ПРОВЕДЕНИИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ МЕРОПРИЯТИЙ, ПОСВЯЩЕННЫХ 15-ЛЕТИЮ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Органы исполнительной власти  
субъектов Российской Федерации,  
осуществляющие управление в сфере образования**

Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. была принята пятая Конституция Российской Федерации, в которой был сделан выбор в пользу правового государства, свободы и достоинства каждого гражданина.

Для любой страны Конституция — важнейший атрибут государства, символ его достоинства и чести, поэтому уважать и знать Основной Закон означает уважать свою страну, уважать самого себя.

Конституция — это закон, который дети и взрослые должны знать в первую очередь, ведь знание и грамотное применение законов — норма правового государства и цивилизованной жизни, мощный рычаг для повышения ее качества.

В связи с празднованием 15-й годовщины принятия Конституции Российской Федерации и в целях ознакомления обучающихся, воспитанников и их родителей с главным документом нашего государства и формирования уважительного отношения к нему Минобрнауки России рекомендует провести в декабре 2008 г. в дошкольных образовательных и образовательных учреждениях начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования уроки (занятия), классные часы, внеклассные мероприятия, родительские собрания по данной теме.

Минобрнауки России направляет для использования в работе методические рекомендации, разработанные Академией повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования.

*Министр А. ФУРСЕНКО*

### **Методические рекомендации по изучению Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях**

В декабре 2008 г. Конституции Российской Федерации исполняется 15 лет. Конституция является Основным Законом российского государства, который определяет его общественное и государственное устройство.

Основной Закон утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонациональ-

ного народа не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. Права и свободы человека провозглашаются высшей ценностью.

Конституция Российской Федерации закрепляет идеологические, политические и юридические особенности нашего государства. Изучение Конституции Российской Федерации является одной из важных составляющих формирования гражданской идентичности личности.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации подчеркнул важнейшую роль Конституции в становлении демократии и правового государства, в избавлении от правового нигилизма и укреплении конституционной законности, в реализации прав и свобод граждан, социальных гарантий, в расширении экономической и предпринимательской свободы.

С учетом этого в целях формирования правовой культуры и гражданского воспитания личности предлагается в рамках образовательного процесса уделить больше внимания изучению основных положений Конституции Российской Федерации.

К задачам, которые должны решаться при изучении текста Конституции, предполагается отнести следующие:

- ♦ подготовка обучающихся к восприятию основ Конституции Российской Федерации;
- ♦ знакомство с историей развития конституционного строя России;
- ♦ история создания Конституции Российской Федерации;
- ♦ знакомство обучающихся с содержанием и структурой Конституции Российской Федерации;
- ♦ воспитание уважения к закону, праву на основе изучения положений Конституции Российской Федерации (особое внимание здесь надо уделить изучению 1-й и 2-й глав Конституции);
- ♦ формирование уважения к заложенным в Конституции Российской Федерации базовым общечеловеческим ценностям, основам построения правового государства.

Содержание Конституции Российской Федерации является сложным для восприятия обучающимися. В связи с этим необходима специальная подготовительная ра-



бота, направленная на адаптацию текста с учетом возрастных особенностей обучающихся, их социального опыта.

При обучении преподавателям рекомендуется обратить внимание на следующие ключевые вопросы, которые заложены в содержание Конституции и необходимы для изучения:

- ◆ основы конституционного строя;
- ◆ права и свободы человека и гражданина;
- ◆ федеративное устройство государства;
- ◆ высшие органы государственной власти Российской Федерации: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации; судебная власть;
- ◆ основы местного самоуправления.

Предполагается, что основное содержание Конституции Российской Федерации будет изучаться:

- ◆ в курсах истории России 9—11-х классов при изучении тем, связанных с развитием основ конституционного строя;

- ◆ в курсе «Обществознание» при изучении в 8—11-х классах модуля «Право».

Наряду с вышеуказанным углубленное изучение Конституции Российской Федерации может осуществляться в рамках вариативной части учебного плана образовательного учреждения отдельным предметом (элективным курсом).

В качестве одного из методов, который может быть использован учителем при проведении занятий в рамках рассматриваемой проблематики, рекомендуется метод проектов, который обеспечивает активизацию познавательного интереса у обучающихся, способствует обмену личностно значимой информацией, социальным опытом. В ходе проектной деятельности обучающиеся могут знакомиться с основами конституционного устройства России, реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина, с организацией работы и полномочиями органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, используя различные источники информации, в том числе интернет-ресурсы (например, [constitution.garant.ru/](http://constitution.garant.ru/)). При этом могут быть организованы интернет-форумы, созданы блоги для обсуждения разнообразных ситуаций с опорой на текст Конституции Российской Федерации.

В рамках внеклассной работы возможно также организовать работу обучающихся над проектами социальной направленности, в том числе проекты по созданию конституции образовательного учреждения, проведение олимпиады на знание Конституции Российской Федерации и другие.

В целях привлечения внимания преподавателей и руководителей образовательных учреждений к вопросам изучения Конституции Российской Федерации в образовательном процессе образовательных учреждений

рекомендуется организовать и провести в системе повышения квалификации конкурсы разработок и программ по изучению Конституции Российской Федерации.

Такие конкурсы могут быть проведены на основе сетевых технологий, что позволит обеспечить участие в них большого числа работников образования.

#### **Список рекомендованной литературы:**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания. Издательство: М.: Инфра-М, 2007.
3. Смоленский М.Б. Конституция Российской Федерации с комментариями для школьников. 4-е изд., перераб., доп. Р-н-Д., 2008.
4. Любимов А.П. Конституция Российской Федерации в таблицах и схемах. 2-е изд., перераб., доп. М., 2004.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрист, 2003.
6. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1997. То же. 2-е изд. М.: Изд-во РЮИД: Сашко, 2000.
7. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та; Изд. группа «Инфра-М — Норма», 1997.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М.: Фонд «Правовая культура», 1996.
9. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М.: Инфра-М, 1996.
10. Богданова Н.А. О значении конституционного права для юридического образования и практической деятельности юриста (вступительная лекция) // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1995. № 1.
11. Богданова Н.А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7.
12. Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2 т. СПб., 1892—1893.
13. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.
14. Письмо Минобразования России от 06.02.1995 № 151/11 «О гражданском образовании и изучении Конституции Российской Федерации // Справочник преподавателя общественных дисциплин. М., 1998.
15. Материалы о Конституции Российской Федерации — <http://constitution.garant.ru/>

**Заместитель директора Департамента  
государственной политики в образовании  
В. СПАСКАЯ**

