

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

# Российская Конституция: первые 20 лет

Лекции в Государственной Думе  
2013–2014

Издание Государственной Думы  
Москва • 2014

УДК 342.4  
ББК 67.400.1  
Р76

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

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

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

Фотографии:  
А. Б. Галеев, В. И. Родионов, А. А. Шалгин

**Российская Конституция: первые 20 лет.** Лекции в Государственной Думе. 2013–2014. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 544 с.

УДК 342.4  
ББК 67.400.1

## Содержание

Обращение Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина к читателям . . . . .	7
--	---

### **Первый цикл лекций. 18 марта – 22 апреля 2013 года**

Лекция Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина . . . . .	9
Ответы на вопросы . . . . .	16

Лекция Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина . . . . .	27
Ответы на вопросы . . . . .	37

Лекция министра юстиции Российской Федерации А. В. Коновалова . . . . .	47
Ответы на вопросы . . . . .	61

Лекция Председателя Счётной палаты Российской Федерации С. В. Степашина . . . . .	71
Ответы на вопросы . . . . .	85

Лекция председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигина . . . . .	95
Ответы на вопросы . . . . .	107

Лекция Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванова . . . . .	117
Ответы на вопросы . . . . .	129

Лекция заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С. Г. Кехлерова . . . . .	139
Ответы на вопросы . . . . .	151
Лекция руководителя Аппарата Счётной палаты Российской Федерации С. М. Шахрая . . . . .	157
Ответы на вопросы . . . . .	175
Лекция первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председателя Судебной коллегии по административным делам П. П. Серкова . . . . .	183
Ответы на вопросы . . . . .	198
Лекция председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества А. А. Клишаса . . . . .	207
Ответы на вопросы . . . . .	214

## **Второй цикл лекций. 5 октября – 13 ноября 2013 года**

Лекция члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Б. С. Эбзеева . . . . .	227
Ответы на вопросы . . . . .	236
Лекция советника Президента Российской Федерации члена-корреспондента Российской академии наук В. Ф. Яковлева . . . . .	247
Ответы на вопросы . . . . .	258
Лекция судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева . . . . .	269
Ответы на вопросы . . . . .	279

Лекция проректора по инновационному развитию Международного университета в Москве Г. Э. Бурбулиса . . . . .	291
Ответы на вопросы . . . . .	300

Лекция уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б. Ю. Титова . . . . .	307
Ответы на вопросы . . . . .	319

Лекция председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам А. М. Макарова . . . . .	329
Ответы на вопросы . . . . .	340

Лекция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукина . . . . .	361
Ответы на вопросы . . . . .	374

**Третий цикл лекций. 26 февраля – 19 марта 2014 года**

Лекция помощника Президента Российской Федерации – начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации Л. И. Брычёвой . . . . .	387
Ответы на вопросы . . . . .	400

Лекция декана факультета мировой политики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова академика-секретаря Отделения общественных наук Российской академии наук А. А. Кокошина . . . . .	419
Ответы на вопросы . . . . .	427

Лекция директора Института государства и права Российской академии наук академика Российской академии наук А. Г. Лисицына-Светланова . . . . .	449
Ответы на вопросы . . . . .	460

Лекция председателя Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П. В. Крашенинникова . . . . .	471
Ответы на вопросы . . . . .	481
Лекция заместителя председателя учёного совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ю. А. Тихомирова . . . . .	493
Ответы на вопросы . . . . .	513
Лекция председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И. А. Яровой . . . . .	517
Ответы на вопросы . . . . .	533

## **Уважаемые читатели!**

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

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

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

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

**Председатель  
Государственной Думы**

**С. Е. Нарышкин**





**Первый цикл лекций**  
*18 марта – 22 апреля 2013 года*

**Лекция Председателя Государственной Думы**  
**С. Е. Нарышкина**

*18 марта 2013 года*

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

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

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

Первый тезис такой: 20-летний путь новой, демократической России на самом деле опирается на гораздо более глубокие демократические традиции нашей страны, а многие сегодняшние проблемы – это родовые пятна прошлого, формировавшиеся в течение долгих десятилетий, ещё до образования современного парламента России, поэтому считаю, что надо всячески под-

держивать научные исследования истоков отечественной представительной демократии и стимулировать не только научный, но и общественный интерес к деятельности дореволюционной Думы России и с этих позиций осмысливать место и роль парламента в нашей истории, делать выводы и прогнозы на будущее.

Не буду сейчас подробно останавливаться на таких национальных образцах представительной демократии, как народные собрания – вече – в русских городах, или на древних памятниках права – это отдельная и очень интересная тема, скажу лишь, что национальная практика становления институтов народовластия и выработки правовых актов, несомненно, оставила отпечаток в истории всей нашей государственности.

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

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

Принято считать, что становление парламентаризма в его современном понимании берёт своё начало 18 февраля 1905 года, когда был подписан царский рескрипт на имя министра внутренних дел Булыгина. В нём выражалось намерение (цитирую) "привлекать достойнейших, доверием народа облечённых, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предложений". Результатом работы комиссии Булыгина стал подписанный царём 6 августа 1905 года Высочайший манифест об учреждении Государственной Думы, в нём, в частности, говорилось: "Ныне на-

стало время, следуя благим начинаниям их, призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов". Хотя в манифесте не было прямых упоминаний о конституции и о демократии, по сути, в России начался переход от неограниченной власти самодержца к конституционной демократии, и это была первая попытка модернизации политической системы нашей страны, приближавшая её к тогдашнему европейскому типу представительной демократии, при этом Государственная Дума должна была стать законосовещательным установлением.

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

Дальнейшая хроника событий была такова. 23 апреля 1906 года Николай II утверждает Свод основных государственных законов, в нём перечислялись основные права и свободы граждан: неприкосновенность жилища и собственности, свобода слова, печати, собраний, создание союзов и объединений. При этом законодательная власть закреплялась за Государственной Думой и Государственным Советом. Таким образом, механизм законотворчества был трёхзвенным: царь, Государственный Совет и Государственная Дума, причём законодатели не обладали

правом контроля ни за исполнением законов, ни за действиями правительства. Предусматривались и процедуры на случай временного перерыва в деятельности Думы и Государственного Совета, а именно: законопроекты обсуждались в Совете министров, а после могли утверждаться указом императора, однако такие указы должны были впоследствии пройти через утверждение Думы и Государственного Совета в течение двух месяцев с начала ближайшей законодательной сессии.

Добавлю, что порядок выборов в Государственную Думу определялся соответствующим положением от 18 сентября 1905 года. Выборы проводились по губерниям, областям и в двух столицах – в Санкт-Петербурге и в Москве, а также по крупным городам, которые являлись губернскими, областными или промышленными центрами. При этом воспользоваться как пассивным, так и активным избирательным правом могли далеко не все: различные цензы исключали из числа избирателей многие категории населения не только по возрасту, но и по имущественному положению, по признакам оседлости и по иным критериям. Участие рабочих в выборах также не предусматривалось, однако опять же под влиянием революционных событий и революционных настроений в обществе царь Николай II вынужден был пойти и на эти уступки.

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

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

Столыпин также полагал, что лишь законодательное представительство позволит должным образом проводить преобразования в разных сферах общественной и экономической жизни страны, и не раз подчёркивал, что обеим ветвям власти надо найти тот язык, который был бы одинаково им понятен. Однако в начале прошлого века исполнительная и представительная ветви российской власти так и не смогли найти общего языка; от сотрудничества с правительством первые две Государственные Думы отказались демонстративно, и в результате Столыпин дважды принимал участие в роспуске Государственной Думы. Свою роль, возможно, сыграла и позиция царя Николая II, который Государственную Думу, по сути, просто терпел.

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

Завершая, хотел бы сделать несколько выводов.

Вывод первый. История четырёх созывов дореволюционной Государственной Думы насчитывает всего одиннадцать лет. За столь короткий срок было сложно наработать опыт качественной законодательной деятельности, не хватало не только профессионализма, но и умения согласовывать разные интересы, не говоря

уже о парламентской культуре. Сама наша история свидетельствует о том, что эти качества для парламента крайне важны.

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

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

Четвёртый вывод. Известно, что Конституция 1993 года принималась в условиях фундаментальных общественных трансформаций и даже серьёзного внутривластного конфликта, тем не менее именно она смогла стать платформой для достижения общественного согласия по вопросам дальнейшего развития страны. Да, это согласие возвращалось в наше общество постепенно, шаг за шагом, но уже неуклонно и необратимо, прежде всего потому, что против ключевых положений Конституции и их ясной поддержки в декабре 1993 года всенародным голосованием не могли открыто возражать ни правые, ни левые. Именно в основном законе были утверждены базовые, объединяющие всех принципы и юридические инструменты для развития страны.

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

Наконец, пятый вывод, который я хотел бы сегодня сделать. Конституция 1993 года впервые гарантировала политическое многообразие как одно из условий демократического развития,

однако исторический опыт прошлого века показал, что многопартийность может стать и палкой о двух концах, если у парламентариев не хватает политической культуры, профессионализма и понимания своей ответственности перед государством и перед обществом. И до революции 1917 года, и даже в начале 90-х годов прошлого века этих качеств, безусловно, не хватало, отсутствие полноценного парламентского опыта и трудности роста приводили порой даже к параличу законодательной работы. Надеюсь, что исторический опыт и собственная память нынешнего поколения станут гарантией нормального течения политического процесса в условиях облегчённой регистрации партий.

Уважаемые коллеги и друзья! Мы говорили об истории российского парламентаризма. Конечно, есть немало других тем, достойных обсуждения, в частности будущее представительной демократии, и не только у нас, но и во всём мире, для примера упомяну лишь одну – это интернет-демократия. Скажем, сейчас с использованием новых коммуникационных каналов собираются многие тысячи подписей в поддержку тех или иных общественных инициатив, и это особенно важно иметь в виду именно парламенту, готовясь к внедрению современных законодательских технологий. Хотя, наверное, не очень правильно, если до органов власти проще достучаться через Твиттер, чем обычным путём, – выходит, что органы власти оперативнее реагируют на такие сигналы, чем на традиционные пути решения вопросов, но сразу скажу: я склонён видеть в информационных и социальных сетях не угрозу, а новые возможности, в том числе для законодателей, ведь они объективно расширяют базу для общественной экспертизы законопроектов и формат онлайн-информирования граждан о жизни парламента, да и открывают многие другие перспективы, которые мы связываем с "электронным парламентом".

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

итоги экспертизы подведём к 25 апреля, а награждение лауреатов приурочим ко Дню российского парламентаризма.

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

Я благодарю вас за внимание.

## Ответы на вопросы

**Нарышкин С. Е.** Я благодарю вас за внимание и прошу задать вопросы.

Пожалуйста, прошу вас.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Меня зовут Никита Пичугин. Я хотел бы узнать ваше мнение по такому вопросу: как вы считаете, парламент как политический институт в большей степени способствует укреплению политической стабильности или всё-таки обостряет социальные противоречия?

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Никита. Вы задали вопрос, который имеет и правовую, и философскую составляющую. С законодательной точки зрения парламент – это институт народовластия, через который общество и осуществляет власть, и участвует в правотворческом процессе.

Что касается второй части вопроса, парламент – это инструмент стабильности или конфликта. В разных странах и в разные времена этот вопрос решался по-разному, многое зависит от социально-политических условий, от уровня политического сознания граждан, от способности законодательной и исполнительной ветвей власти искать и находить общий язык – то, о чём я говорил в короткой лекции, – ну и от позиции депутатов парламента, от их профессионализма.

Пожалуйста, ещё вопросы, коллеги.

Прошу вас.



**Вопрос из зала.** Меня зовут Сергей Евгеньевич Смирнов.

Я бы хотел узнать ваше мнение, давно уже хотел задать этот вопрос. Вы говорили о борьбе старого и нового в законодательной власти начиная с 90-х годов прошлого века и в начале XXI века, и вот конкретный вопрос: насколько сейчас удаётся достичь баланса, гармонии между старым и новым в законодательной власти, в частности в парламенте?

**Нарышкин С. Е.** Шестой созыв Государственной Думы наверняка займёт своё особое место в истории российского парламентаризма, поскольку именно на эти годы приходится довольно существенные трансформации. Я прежде всего имею в виду модернизацию политической системы, рост политической активности наших граждан, укрепление и развитие общественных институтов. И я, и мои коллеги-депутаты, мы стремимся к тому, чтобы результаты работы Государственной Думы были достойными и с точки зрения юридической чистоты и эффективности принимаемых нами законов, и с точки зрения того, насколько сама Государственная Дума соответствует общественным настроениям и общественным запросам.

История, новая или старая, развивается последовательно, также последовательно развивается и совершенствуется политическая система нашего государства, и Государственная Дума в том числе. Мы перед собой всё время ставим новые задачи в деятельности парламента и стремимся эти задачи решать с учётом новых стандартов.

Может быть, коллеги меня дополняют? Пожалуйста, Владимир Николаевич.

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

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

**Плигин В. Н.** Самый демократичный, это правда. Пока Сергей Евгеньевич делал исторический обзор и говорил о современности, у меня была возможность посмотреть на аудиторию: основную часть аудитории составляют люди в возрасте двадцати лет, плюс минус два года. И я подумал: вам столько же лет, сколько двум фундаментальным событиям, которые будут отмечаться в этом году: 20 лет Конституции Российской Федерации, которую, надеюсь, вы прочитали, прежде чем прийти в Государственную Думу, и 20 лет российскому парламенту – Федеральному Собранию.

Что значит двадцать лет парламенту и Конституции на фоне истории страны, которая насчитывает тысячу сто пятьдесят лет? С одной стороны, конечно, ничего: двадцать лет – это очень малый период времени, а с другой стороны, в эти двадцать лет уложились фантастические по драматизму события. Начало каждого века в России сопровождается драматическими, а зачастую и трагическими событиями. И это прослеживается в истории и XX века, и предшествующих веков – девятнадцатого, семнадцатого, шестнадцатого. Тем не менее драматические события конца 80-х – начала 90-х годов прошлого века до настоящего времени, при всей их сложности и трагизме, нам всё же удалось успешно преодолеть, мы находим формы общественного компромисса. Все помнят телевизионные картинки недавнего времени – они были ужасны, я говорю о танках и расстреле Белого дома. Подчёркиваю: я не даю оценку событиям того времени, мы с вами говорим нейтрально, и сейчас перед нами, и перед Российским историческим обществом в частности, стоит важнейшая задача – это подготовка учебника истории.

Вот вы задали вопрос: обострение процессов или стабильность? Драматичный выбор, очень драматичный! И хотелось бы, чтобы эти два процесса – стабильность и обострение – в некоторых вопросах шли в известной степени вместе, потому что иногда некоторые процессы надо обострять. Но нужно всегда помнить о стабильности, об этом неоднократно говорил Президент Российской Федерации. Вот я говорил о ваших двадцати годах – это очень быстро проходящее состояние: однажды вы сами для себя вдруг обнаружите, что буквально через миг ("жизнь – это миг, за него и держись") вы окажетесь уже тридцатилетними, и в ваших руках окажется страна (вот Алексей Николаевич Диденко здесь присутствует). Я уже практически десять лет в этих стенах и всё больше и больше начинаю понимать, что сталкиваюсь с новой системой ценностей. Эта система ценностей агрессивная, динамичная, претендует на многое, и мне приятно встречаться с этой системой ценностей.

Я приведу вам пример других стран. Традиционно задаю такой вопрос: кто из вас был в Египте, можете поднять руку? Великолепно! Кто был в Каире из тех, кто был в Египте? Блестяще! Я думаю, что вы были в Каире лет пять назад или чуть позже. Вы видели этот фантастический по мощи город, в ко-

тором проживают от двадцати двух до двадцати пяти миллионов человек, полтора-два миллиона мест на кладбище. И вдруг этот город попал в ситуацию дестабилизации. Что делать этим людям? В чём, где искать стабильность? Я совсем недавно был в Дамаске, и на меня произвела фантастическое впечатление дамасская мечеть – это одна из самых старых мечетей этой части мира. В знойный день ты мог зайти в эту мечеть, где постоянно звучала молитва, и найти умиротворение. А сейчас там ужас: десятки тысяч убитых, практически полностью вытеснены христиане. Ради чего? Ради того, чтобы тридцать шесть групп различного рода, которые называют себя оппозицией, но при этом их все признают (кстати, с этим согласны и целый ряд моих западных собеседников) конечными бандитами, – чтобы они продолжали творить зло? Где же стабильность?!

Мне думается, что задача представительного органа власти любой страны – находить эту стабильность и стать тем органом, в котором проходит дискуссия, именно предметная дискуссия. И в этом плане я не могу сказать, перейдёт ли дискуссия в Интернет. Вполне возможно, будут найдены какие-то новые формы и новые формулы голосования, но сможет ли Интернет стать средством принятия решений, своего рода переговорной площадкой?

В наше время в семьях переговорной площадкой служила кухня, как, впрочем, иногда и сегодня, и если удаётся договариваться всем внутри семьи, то страны, наверное, должны договариваться внутри парламентов. Эта дискуссия является крайне сложной, особенно если судить по тем словам, которые в последнее время часто раздаются с трибуны Государственной Думы. Эта дискуссия – фантастическая по своей сложности, но тем не менее всё равно она остаётся пока ещё в рамках приличий. Иногда она, конечно, выходит за эти рамки, но всё-таки парламент остаётся тем местом, где идёт поиск стабильности и компромисса.

Не поленитесь, пожалуйста, и прочитайте дневники тех, кому не удалось договориться в своё время с царским правительством, Сергей Евгеньевич упоминал о них в своей лекции. Что с ними случилось? Большинство из тех людей, которые писали письма или в дальнейшем выпустили мемуары – это было в Париже, – были вытеснены из страны, из России. Мне приходилось в Го-

сударственной Думе приводить в пример книгу Маклакова: эти люди с огромным сожалением говорили о том, что им не удалось уловить тот вектор сотрудничества, который предлагал им царь, предлагал Столыпин. В результате около ста миллионов человек мы потеряли в прошлом веке.

Процесс стабильности и процесс обострения – они крайне важны, это борьба старого и нового, это инь и ян в китайской философии. Мне уже приходилось приводить фантастическое по силе высказывание Осипа Манделъштама из его эссе, которое касалось литературы XIX века. Может быть, эту короткую фразу он откуда-то переписал, но я думаю, что это всё-таки его слова... Бывает, мы думаем, что Монтень что-то изобрёл, но потом оказывается, что это было и у Геродота. Однажды я пришёл к Собчаку Анатолию Александровичу и рассказал ему, как мне казалось, нечто новое, он посмотрел на меня с сожалением и сказал, что если это новое, то значит, я мало читал. Возвращаюсь немного назад, к Осипу Манделъштаму, к его фразе о влиянии старой крови: несомненно, что в жилах нового, XX века течёт кровь века предыдущего, XIX века, и чем более насыщенным был тот век, тем сильнее влияние старой крови на новую жизнь. А XIX век он оценивал как очень жестокий век, я уж не говорю о XX веке. То, что не было решено в XX веке, перекочёвывает в XXI век. И с Юрием Петровичем здесь можно будет подискутировать, я думаю, он присоединится к нашей дискуссии. А что перешло из предыдущего века? То, что связано с собственностью, с владением собственностью. Ведь многие не признают, что собственность, которая сформировалась у нас сейчас, законна, и призывают найти основания законности, легитимности этой собственности, а значит, втягивают нас в борьбу со старым. А это новое, может быть, стоит всё же признать, договориться о том, что это новое уже стабильно? Иначе всё время вы будете сравнивать старое с новым, будете постоянно цепляться за себя нынешнего, а для последующих поколений будете оставаться старыми.

**Нарышкин С. Е.** Может быть, коллеги что-либо хотят добавить? Юрий Петрович Синельщиков, депутат Государственной Думы.

Пожалуйста.

**Синельщиков Ю. П.** Да, я готов, буквально две минуты.

Мне представляется, что развитие парламентаризма в России ещё не завершено и главный вектор развития – это, видимо, введение прямых выборов, введение выборов в сенат. Сегодня половина верхней палаты парламента, как и при царе-батюшке, назначается исполнительными органами власти, по существу губернаторами. Конечно, Конституция не позволяет вести прямые выборы, но даже в рамках Конституции можно всё-таки использовать кое-какие новые приёмы и способы проведения выборов. У нас ведь нарушается принцип разделения властей, я повторю: 83 члена верхней палаты являются представителями исполнительного органа власти, назначаются губернаторами, и это по существу слияние власти законодательной и власти исполнительной. Разумеется, можно и Конституцию поменять, нет никаких проблем, и сейчас, кстати говоря, в Думе есть такой законопроект, его подготовила фракция "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ": предполагается в рамках Конституции вводить такую выборность – это уже полшага к дальнейшей демократизации нашего парламента, к дальнейшему развитию парламентаризма в России.

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

Депутат Государственной Думы Диденко.

Пожалуйста, Алексей Николаевич.

**Диденко А. Н.** Я тоже скажу буквально два слова. И Сергей Евгеньевич, и Владимир Николаевич говорили о перспективах развития парламентаризма, о парламентаризме как явлении, о представительной демократии в свете развития новых технологий – Интернета, социальных сетей, так называемой кибердемократии. Представительная демократия – наследница прямой демократии. Идеал – это золотой век афинской демократии, то есть демократия полисная: в одном небольшом городе, где население 700 человек, а свободных граждан ещё меньше, в принципе большинством голосов организационно и технически было легко принять решение путём голосования. Но в связи с расширением границ территорий, с увеличением численности населения, с развитием государств как суверенных государственно-политических образований возникли определённые трудности в принятии решений – появилась представительная демократия.

Сейчас мы живём в совершенно ином мире: границы стираются, расстояния сужаются, очень легко обменяться мне-

ниями Владивостоку с Москвой, несмотря на часовые пояса, можно мгновенно принимать решения, перспективы у кибердемократии огромные. Может быть, я скажу революционную вещь, но, возможно, мы придём в итоге к абсолютной демократии в плане принятия решений через средства связи и коммуникации, через регистрацию на каких-то ресурсах. Ведь смотрите: технологически был выполнен, стал возможным огромный процесс, колоссальный по своему объёму и трудностям, – веб-камеры были установлены на всех избирательных участках. Ещё десять лет назад скажи кому-нибудь, что удастся, сидя в Москве, посмотреть, что происходит на твоём участке, допустим, в Томске или в Иркутске, в это бы никто не поверил, а сейчас это всё становится возможным.

Давайте посмотрим на перспективу развития процедуры принятия решений. Я думаю, что XXI век – это век, который бросает очень серьёзный вызов парламенту как институту и представительной демократии как явлению. То есть, возможно, процесс исторического развития вернёт нас в золотой век афинской демократии: абсолютно все граждане будут принимать решения и не будет нужды вообще ни в парламенте, ни в депутатах.

И второй тезис: вы говорили о парламенте, о снятии противоречий. Здесь в основном юристы, и вы должны понимать, что закон и право – это истины договорные. Есть такая абсолютная истина, как закон всемирного тяготения, который мы практически не в силах изменить, а есть истины договорные: общество само решило и определило для себя какие-то нормы существования, и поэтому договорная истина предполагает поиск компромисса в столкновениях.

И я всегда привожу в пример слова замечательного немецкого философа, государствоведа Рудольфа Иеринга из его труда "Борьба за право": любая норма права есть борьба, любая правовая норма – это кровь и обломки целых государств. Любое право, которым мы пользуемся, рождено в жесточайшей борьбе, и эта борьба продолжается по сей день.

Безусловно, вершиной столкновения мнений является парламент. Этот государственный орган имеет свои традиции, это место общественных дискуссий, и если он не выполняет свои функции, своего социального предназначения, не соответствует запросам общества на палитру мнений, на поднятые темы,

то решения принимаются на более низком уровне, и там уже начинаются процессы, о которых Владимир Николаевич говорил, – сотрясающие общество, но парламент принимает меры к самосохранению.

Я думаю, что результатом повышения гражданской активности населения стало то, что Дума шестого созыва стала более пёстрой, более интересной и более яркой, и политические дискуссии, о чём уже было сказано, порой у нас проходят на грани возможного. Владимир Вольфович, руководитель нашей фракции, всегда говорит, что существует проблема информационной доступности того, что происходит в парламенте: здесь дискуссии яркие, пёстрые, здесь высказываются полярные мнения, в Думе дискуссии зачастую намного жёстче и яростнее, чем на улице, на митингах несистемной оппозиции, или на Болотной, образно выражаясь. В Думе представлены все политические партии, мнения которых, бывает, радикально расходятся, и, естественно, все они по-своему свою точку зрения защищают, а там, конечно же, совсем другой уровень поляризации, там всё-таки представлено одно мнение в основном.

Безусловно, парламент – это то место, где снимаются противоречия, а доступность и открытость того, что здесь происходит, – это уже наша задача, решение которой имеет и воспитательное значение. И нужно ориентировать современную молодёжь на то, чтобы она выбирала для себя всё-таки законные, парламентские формы работы: если вы хотите что-то изменить, если у вас активная гражданская позиция, если вы хотите победить какое-то зло, если вам внушают, что что-то у нас не так, то лучший способ борьбы – вступить в политическую партию, благо их сейчас очень много. Избирайтесь в муниципальные советы, в законодательные собрания субъектов, в Государственную Думу, поверьте, всё это возможно!

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

Депутат Государственной Думы Руденко.

Пожалуйста, Андрей Викторович.

**Руденко А. В.** Спасибо, Сергей Евгеньевич.

Действительно, сегодня здесь молодая аудитория. Я тоже представляю молодую партию "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ", молодую фракцию, и сам я молодой депутат, но не по возрасту, а по времени работы в парламенте.

Хотел бы сказать, что сейчас мы являемся свидетелями того, как идёт перестройка Государственной Думы. В этом году президент внёс новый законопроект: следующий, седьмой созыв Думы будет намного отличаться от созыва шестого – Дума будет представлена и одномандатниками, и членами многочисленных партий. Это позволит выявить определённых лидеров, в том числе и среди молодёжи. По этому законопроекту граждане могут избираться в депутаты Государственной Думы с 21 года. Если эта норма будет принята, то, конечно, у некоторых из вас появится шанс пройти в Государственную Думу. Но хочу сразу подчеркнуть, что в Государственной Думе нужны профессионалы – не только юристы, но и экономисты, финансисты, нужны люди, которые занимаются общественной деятельностью. Я, скажу честно, никогда не занимался политикой, но меня побудило прийти в политику желание внести свою лепту, свой вклад, каким-то образом помочь государству, России. Это не высокие слова, и каждый из вас, если станет депутатом любого законодательного (представительного) или муниципального органа, должен так думать, должен выполнять то, что он обещал своему избирателю. Он должен реализовывать наказы избирателей в законопроектах, в своей работе.

Сергей Евгеньевич сегодня провёл очень хороший экскурс в историю, он накладывает на сегодняшнее время таким образом, что мы все видим вот эту перестройку. Некоторые мои коллеги, читая стенограммы первых, дореволюционных четырёх Дум, – издан хороший четырёхтомник, советую вам его почитать – удивляются, что многое в них совпадает с сегодняшними баталиями, с полемикой, которая происходит в стенах Государственной Думы.

Я ещё раз хотел бы от лица депутатов нашей фракции поблагодарить вас за то, что вы сегодня были с нами, и прислушайтесь к тем словам, которые произносятся здесь.

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

Уважаемые друзья, ещё раз обращаясь к истории отечественного парламентаризма, мы с полным основанием можем говорить о том, что традиции-то у нас всё-таки богатые, несмотря на короткий в историческом контексте опыт. Взять хотя бы Первую Государственную Думу 1906 года, которая просуществовала всего 72 дня, и даже не все депутаты успели принять участие



в работе этой Думы – вы понимаете, страна была очень большая, транспортная система не была так развита, как сегодня, и не все успели добраться вовремя. Но при этом в своих идеях, в своих законотворческих предложениях наши предшественники в какой-то части уходили далеко вперёд по сравнению с существовавшей тогда парламентской мыслью.

Несколько примеров. Депутаты Первой Государственной Думы уже положили на бумагу законопроект, отменявший смертную казнь, – такого не было в Западной Европе, имеющей вековые парламентские традиции! Не только эта идея была впервые сформулирована здесь, депутаты Первой Государственной Думы также впервые сформулировали свод предложений по развитию местного самоуправления. И в этих мыслях, идеях, предложениях наши предшественники опять-таки ушли далеко вперёд по сравнению с западноевропейскими коллегами. Я это говорю к тому, что нам есть чем гордиться, имею в виду наши парламентские традиции. И мы, депутаты Государственной Думы, эти лучшие отечественные традиции парламентаризма должны и поддерживать, и развивать, и мы это обещаем.

Итак, мы сегодня открыли цикл лекций об истории отечественного парламентаризма, о влиянии традиций отечественного парламентаризма на современность, на современный правотворческий процесс в нашей стране. В дальнейшем лекции будут прочитаны, как я уже сказал, ведущими правоведами нашей страны, председателями трёх высших судов – Конституционного, Верховного, Арбитражного, руководителями министерств, ведомств, моими коллегами – депутатами Государственной Думы, профессиональными юристами. Я ещё раз хочу сказать, что мы рассчитываем и на ваше активное участие, на ваш интерес. Сегодня нам было приятно, когда мы почувствовали ваш искренний интерес к рассматриваемым вопросам.

Спасибо вам большое, и до следующей встречи!

**Плигин В. Н.** Уважаемые друзья, следующая встреча будет 22-го, если я не ошибаюсь, перед вами по приглашению Председателя Государственной Думы выступит Председатель Конституционного Суда Российской Федерации профессор Валерий Дмитриевич Зорькин. Тема его выступления будет касаться и формирования правового поля вообще, и роли Конституционного Суда в этом, и вопросов взаимоотношений Конституционного Суда с другими органами государственной власти.



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

*22 марта 2013 года*

Дорогие коллеги и друзья! Для меня большая честь получить приглашение в Государственную Думу, потому что я уже в предпенсионном возрасте по судейским меркам, но в первый раз, честно говоря, выступаю здесь.

Мы празднуем радостное событие – 20-летие Конституции, и, наверное, уместно подвести некий итог жизни по этой Конституции и подумать над тем, что будет дальше.

Наша Россия многонациональна, люди живут в разных экономических, географических, территориальных, политических условиях, и возникает вопрос: а что же удерживает нас вместе, что позволяет жить в одном государстве, в одной стране? Много, конечно, – и традиции, и история, а главное – есть законодательная база для идейного объединения всего российского общества, и таким документом, я считаю, является Конституция Российской Федерации.

В России живут представители четырёх основных мировых религий и других вероисповеданий, у нас, если я не ошибаюсь, свыше ста национальностей. У нас множество политических партий, в особенности сейчас, Дума – благодатное море для этих партий, трудно корабликам не столкнуться между собой, будет чудо, если они приплывут все вместе в Думу, "порт" просто не вместит их всех, я так понимаю. И если смотреть в самый корень, если выразиться языком древней книги книг: "В начале было слово", то таким словом в Конституции, на мой взгляд, конечно, является слово "равенство" – юридическое равенство. Независимо от того, олигарх ты, или депутат, или выдающийся бюрократ, или ещё кто-то, все должны быть равны перед законом, этого трудно добиться в нашей стране, но другого пути нет, потому что, если это не будет соблюдаться, я думаю, тогда Кон-

ституция превратится в пыльный документ, лежащий на полке истории, никому не нужный, никто о ней даже вспоминать не будет. Но я думаю, что сейчас всё же происходят такие процессы, которые вселяют надежду на то, что такого не произойдёт. Я сужу об этом по тому, что количество жалоб, поступающих в Конституционный Суд, растёт, несмотря на то что мы переехали из Москвы в Санкт-Петербург, – мы имеем прирост с 14 до 19 тысяч, так что все надежды на то, что мы уехали в ссылку, чуть ли не в XIX век, я думаю, не сбылись, Конституционный Суд при современных информационных технологиях продолжает действовать и наращивать свои усилия.

В год 20-летия Конституции, я думаю, полезно посмотреть и сопоставить вехи конституционного развития страны с вехами пути, который прошёл Конституционный Суд Российской Федерации.

Я начал с того, что сказал о юридическом равенстве, что, собственно говоря, является ядром Конституции, и это должно найти своё выражение в двух, скажем так, направлениях: первое – это равенство в гражданских, политических и прочих правах, которые, в общем-то, традиционно называют правами первого поколения, или гражданскими правами в широком смысле слова, то есть это личные права и коллективные; второе – это социальные права, и здесь уже государство берёт на себя защиту и обеспечение людям хотя бы стартового уровня жизни (это называется правами второго поколения). Как ни парадоксально, именно СССР добился того, что в документы Организации Объединённых Наций после 1945 года были введены как раз вот эти положения, о социальных правах. Но парадокс истории также заключается в том, что страны, которые первоначально этому противились, всё же приняли Европейскую социальную хартию (пересмотренную), мы тоже подписали эту конвенцию, хотя почти десять лет думали, ратифицировать или не ратифицировать, но наконец-то ратифицировали. На Западе запустили социальные программы, их олигархи пожертвовали чем-то, а мы долго ещё раскачивались в это время. Разрыв между доходами 10 процентов самых бедных и 10 процентов самых богатых – это традиционный тест на благополучие страны. Скажем, в Западной Европе разрыв в пять раз, в некоторых других стра-

нах – семикратный разрыв, а разрыв в десять раз считается уже критическим, перед взрывом, – у нас же, по данным Росстата за 2012 год, разрыв составляет 16,3 раза. Конечно же, эта масса проблем наслοилась ещё на другие – на груду проблем, связанных с финансово-экономическим кризисом, – мы сейчас слушаем новости о Кипре, перед этим – о Греции, и возникает вопрос: кто дальше?

Конечно же, очень непросто для государства обеспечить социальные права, но другого выхода нет, и по этим направлениям – в части соблюдения гражданских прав, исполнения договоров, защиты права собственности, в части налогового законодательства – Конституционный Суд принял ряд положений, в которых сформулировал правовые позиции. Такая тема, как соблюдение политических прав граждан, не была оставлена без внимания Конституционным Судом, но, конечно, самой важной и деликатной сферой было обеспечение социальных прав. Здесь Конституционный Суд сформировал несколько правовых позиций, которые в конечном счёте как раз и направлены на то, чтобы обеспечивать равенство граждан перед законом и судом, равенство в социальных правах как формальное равенство, юридическое равенство. Юридическое, то есть правовое, равенство заключается в том, что государство не отбирает у богатых в пользу бедных, но выравнивает резкий разрыв между ними, обеспечивает выравнивание стартовых возможностей, и Конституционный Суд жёстко стоит на этом.

Мы, конечно, как я всегда говорю, исходим из принципа разумности и некой осторожности. Иногда мои слова интерпретируют так, что, мол, как у Салтыкова-Щедрина, старенький Зорькин забился в известное место как рыбка, которую потом всё равно скушают, но дело совсем в другом – дело в том, что, если государство при такой полярности, при таком разрыве не будет ещё и обеспечивать молодёжи возможность получения образования по способностям и людям в возрасте не будет давать страховочную подушку, во всяком случае, минимум для достойного существования, тогда, конечно же, не будет ничего хорошего в государстве, и самое главное, политические права не будут осуществляться. Я не только как практик, не только как председатель Конституционного Суда, но и как человек, многие годы занимающийся конституционным правом, твёрдо убеждён, что

не может быть демократии без равновесия, без взаимодействия и гармонии между комплексами этих прав.

Конституционный Суд в этих условиях, конечно же, отдавая себе отчёт в том, что мы живём не в абстрактном мире конституционной демократии, а в конкретном Российском государстве, действовал исходя из исторической обусловленности, и я хотел бы подчеркнуть здесь два момента: первое – принцип неравномерного исторического движения, второе – принцип исторической специфичности, что характерно для каждой страны, и в том числе для России. Если мы не будем с этим считаться, не будет правильным ни одно решение суда, ни один закон, принятый Государственной Думой. И Конституционный Суд, может быть, иногда и делая ошибки, иногда принимая не очень удачные решения, двигается неуклонно в тех направлениях, которые я попытался обозначить: первое – соблюдение юридического равенства в гражданских и политических правах, второе – защита и обеспечение социальных прав не как подачка бедным, а как социальный принцип государства и третье – то, что мы называем "жизнь в глобальном контексте", в том числе взаимодействие с Европейским Судом по правам человека, или, как кратко его называют, со Страсбургским судом. Я подчёркиваю: Конституционный Суд не является сторонником того, чтобы отгораживаться от мира, но мы должны понимать, как нам взаимодействовать в едином правовом пространстве.

Вот было обращение в Страсбургский суд офицера Константина Маркина. У него малыш родился, и он обратился с тем, чтобы ему, контрактнику-офицеру, дали трёхгодичный отпуск по уходу за ребёнком, но ему отказали, так как по закону в армии такой отпуск полагается только женщинам. Офицер пожаловался в Конституционный Суд, который признал, что не противоречит статье 19 Конституции, которая предполагает юридическое равенство всех перед законом и судом, то, что федеральный законодатель установил определённые ограничения этих прав и свобод в отношении военнослужащих, не нарушая прав мужчин и женщин. Маркин обратился в Страсбургский суд, и Страсбургский суд принял решение против России и, соответственно, косвенно против Конституционного Суда. И я хотел бы на этом более подробно остановиться не для того, чтобы

вступать в спор со Страсбургским судом, а для того, чтобы показать на этом примере сложность и деликатность отношений в российском правовом пространстве в общем контексте европейского правового поля, и даже более широко – в контексте глобальных отношений.

Итак, по решению сначала Малой палаты ЕСПЧ Маркина признали пострадавшим, присудили выплатить ему компенсацию в размере 200 евро. Возникает вопрос: из-за чего был шум? 200 евро – за что? За канцелярские издержки и так далее. Но одновременно было сказано, что допущено неравенство между мужчиной и женщиной, не учитывается гендерный принцип, а это неправильно. Большая палата ЕСПЧ после рассмотрения присудила выплатить ему уже 6 тысяч евро, потому что расходы ещё увеличились. Суд не учёл, получил он отпуск или нет, хотя ему в порядке исключения предоставили этот отпуск, несмотря на то что он развёлся с женой в день родов. Мы все, конечно, иронизировали, что может наступить новый этап в жизни офицера Маркина – и будет третий ребёнок, и снова будет Европейский Суд, но Маркин уволился из армии, так что это уже не сбудется. Я не хочу, чтобы мои слова интерпретировали как какое-то неуважение к офицеру Маркину, я его никогда не видел, так что, как говорится, ничего личного здесь нет, но есть проблема, которую нужно решать.

Второй пример. Везде сейчас много говорят, стали говорить и в Российской Федерации, о сексуальном равенстве. Вот Европейский Суд стоит на том, что везде должны быть разрешены гей-парады, не надо нарушать права граждан. Я опять хочу сказать, ничего личного – пожалуйста, проводите гей-парады, но в Амстердаме и в Берлине провели – ликование, все рады, и продавцы, и участники, у всех прибыль, а провели в Белграде, потому что сказали, что нельзя нарушать решение Совета Европы, – закончилось массовым побоищем и жертвами. А теперь представьте себе, что по России вынесут решение и будет гей-парад, например, в Махачкале... Дорогие друзья, я ещё раз хочу сейчас сказать: существуют специфические условия жизни, и они не могут быть одинаковыми в Амстердаме и в Махачкале, не могут по определению, хотя, возможно, когда-нибудь и будут, но как будет – неизвестно, можно только гадать. И если



мы пойдём по этому пути, мы будем автоматически своё законодательство нивелировать под общие стандарты, в разработке которых мы, собственно говоря, не принимали участия, потому что в конвенции ничего про специфику не сказано, ведь, как вы знаете, конвенция – это очень абстрактные формулы, как и формулы Конституции. И в этом смысле и Европейский Суд, и Конституционный Суд Российской Федерации, с одной стороны, вроде бы вольны принимать самостоятельные решения, но, с другой стороны, многие знания – многие печали, то есть если ты знаешь, что за пятью строчками стоит целый кодекс, а ты его интерпретируешь, то надо думать о том, на какую почву он ложится, ведь это может касаться не только тех деликатных сфер, о которых я уже говорил, но и любой другой составляющей правового пространства.

Я ни в чём не обвиняю Европейский Суд, но не могу удержаться ещё от одного примера, который говорит о том, что даже в Европе, где, в общем-то, пока живут в основном люди белой расы, которые объединены на почве каких-то общих цивилизационных основ, восходящих к христианству, или к магометанству, или к иудаизму, всё равно возникают трения между культурными пластами. Ярким примером является с этой точки зрения ещё одно дело Европейского Суда, которое связано с конституционными судами, я имею в виду знаменитое дело Лаутси из Италии. Речь идёт об одной финке, у которой сын учился в итальянской школе. В итальянских школах, которые обычно находятся в старинных зданиях, практически во всех, помещается распятие, и вот мама, сама протестантка, задалась вопросом: почему мой сын должен учиться под католическим распятием? Она обратилась в суд, итальянский судья вынес решение, что это в традициях культуры Италии: никто не призывает его обратиться в католичество, что хочет, то пусть и исповедует, даже не обязательно христианство. Недовольная мама обратилась в Страсбургский суд, и Малая палата суда вынесла решение против Италии. Поднялся шум, на европейском континенте двадцать стран объединились на стороне Италии (среди них была и Россия), и Большая палата суда вынесла уже более осторожное решение. А почему, собственно говоря, встал вопрос? Италия – центр католичества, только что мы видели инаугурацию папы (Сергею Евгеньевичу



повезло, он лично присутствовал там), и зачем нужно насаждать финское протестантство?!

Ещё один пример. Недавно Европейский Суд вынес решение против Англии, смысл примерно такой: вы, англичане, такие все гордые, свободолюбивые, отцы демократии и так далее, но у вас заключённые не имеют политических прав, не пользуются избирательным правом, а по европейской конвенции все равны, выборы должны быть свободными и демократическими на основе всеобщего равного избирательного права, поэтому дайте своим заключённым политические права. Но и в нашей Конституции, в статье 32, записано, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы, – и как Россия в подобной ситуации должна будет действовать?

Конечно, Конституционному Суду приходится оценивать закон на соответствие не только букве, но и духу Конституции, и нас нельзя в этом упрекать, обвиняя в изменении правовых позиций, как было, например, с законодательством о выборах губернаторов, глав субъектов Федерации: при рассмотрении алтайского дела мы приняли решение, что надо было всем народом избирать, позже подтвердили конституционность более сложной схемы получения губернаторами полномочий – кандидатуру предлагает президент, парламент субъекта соглашается или не соглашается с президентом. Затем мы вернулись ко всеобщим свободным выборам, с некоторыми фильтрами конечно, а теперь вы, я так понимаю, обсуждаете закон, который позволит регионам в ряде случаев использовать другую схему, и по этому поводу в обществе идут оживлённые политические баталии.

Вокруг Конституционного Суда тоже идут баталии, вплоть до споров о том, есть у нас Конституционный Суд или нет Конституционного Суда, в особенности когда были вынесены решения в отношении Гудкова и по митингам. Вот профессор известнейшего в Российской Федерации вуза, специалист в области конституционного права (вот только позавчера прочитал это, я прекрасно знаю этого человека), сказал, что Конституционный Суд вынес ошибочное решение по этому делу. Конечно, можно критиковать, более того, можно даже говорить, что в наших судах есть коррупция, но говорить, что судебная система коррумпирована, что нет Конституционного Суда, что Дума должна быть

распущена, что президент Конституцию изменил под себя, – это всё равно что говорить, что нет государства. А что тогда есть – только так называемый креативный класс?! Я не удержался, написал об этом в "Российскую газету" статью, но не из-за неуважения к людям, которые выходят на митинги, – ради бога! – речь идёт о том, что на митинги-то выходят одни, а планируют всё это другие. Но ты можешь быть хоть профессором, хоть депутатом, кем угодно – не разрушай государство! Плохой суд? Хорошо, давайте заменим судью, заменим председателя суда – нет, этого не надо, говорят: какая разница – всё равно назначат того, кого надо. Но если так рассуждать, тогда будет ли государство таким, как мы хотим? Я думаю, нет, не будет, будет то, что уже было – сначала в 90-м году, потом в 93-м, я уже не говорю про 17-й год.

Каждый раз эти витки кровавые заканчивались тем, что от 3 до 20 процентов населения мы теряли. Что в 17-м году произошло? Цвет нации был выброшен из страны или уничтожен. Слава богу, что в 93-м году не случилось гражданской войны. Конституционный Суд обвиняют в том, что он тогда встал на сторону президента, но вы документы посмотрите! Я в своё время сказал Борису Николаевичу, что я действующий судья и воспоминания не буду писать, но я видел все визы, и думаю, не один я видел. Ведь Конституционный Суд что сказал? Мы сказали: сядьте за стол и договоритесь, в России можно договориться, как показывает практика, – зачем вы куда-то толкаете опять страну?! Так не договорились – расстреляли парламент! После этого как можно оценивать действия тех, кто поддерживал эту президентскую акцию? Представьте, что Президент Соединённых Штатов расстрелял Капитолий!.. А отговорка у них была единственная: Конституция устарела, парламент коммунофашистский. Да какой бы он ни был – он такой, какая страна, это парламент, который был избран, значит, умеете договариваться. Я лично считаю, что это всегда можно сделать, и, как участник этих событий, с полной уверенностью говорю, что эта возможность реально была, но ею не воспользовались те, кто хотел потешить своё честолюбие. А теперь люди, которые тогда кричали, что Конституция устарела, говорят: ах, в России демократии нет, ах, авторитарный режим пришёл в Россию, ах, демократическое развитие блокировано!.. Так что, демократия сва-

ливается с неба – приехали инопланетяне и сказали, что теперь здесь демократия?! Так не бывает! И поэтому я всегда мечтаю о том, чтобы такое не повторилось.

Я с полной ответственностью заявляю с этой трибуны: Конституционный Суд России сделал всё возможное, даже, может быть, больше судов многих других европейских стран, для того чтобы европейские стандарты, демократические стандарты пришли в Россию. Они не чужды нам, мы осознанно включили в Конституцию 1993 года практически все основные нормы европейской конвенции, в некотором смысле мы пошли даже дальше, потому что в нашей Конституции прописаны ещё и социальные права.

Что касается решений Конституционного Суда, в основном они сводятся к рекомендациям законодателю. И мы даём истолкование конституционности норм, причём не только в постановлениях, но и в определениях, которыми, кстати, сейчас активно пользуются участники судопроизводства, на них ссылаются суды. В месяц мы принимаем примерно 200–250 решений, и принимаем их, чтобы подправить практику, подсказать, как прочитать конкретную норму, а не в угоду критикам, которые вообще не понимают, зачем мы занимаемся толкованием законов. Я в таких случаях недоумеваю: как можно не уяснить смысл закона, не оценить его с точки зрения соответствия Конституции?! Это примерно то же самое, что получить в магазине запечатанный пакет, где написано "колбаса" или "селёдка", а дома обнаружить, что там лежит нечто другое. Конечно, я не собираюсь оправдываться перед этими критиками и не собираюсь полемизировать так, как это делают на кухне, это, я считаю, для судьи не годится, но вместе с тем не могу не сказать о том, что на самом деле меня тревожит: если профессионалы сознательно делают такие выводы – они не ведают, что творят, прости их, Господи!

Юбилей Конституции заставляет нас задуматься о том, что мы живём в очень бурном мире, в непростой ситуации, и внутренней, и внешней, и корабль наш, хотя он сильный и основан на праве, сила эта относительная, поэтому можно, конечно, вести политическую борьбу, конкурировать, сражаться за каждую букву закона, но нельзя разрушать государство, нельзя разру-

шать страну, не надо менять Конституцию. Да, есть определённая несбалансированность во власти, и специалисты это признают, но так было задумано, так было сделано сознательно, с тем чтобы Россия, когда шёл "парад суверенитетов", когда стали формироваться преступные кланы на местах, благодаря сильной исполнительной власти могла справиться с этой непростой ситуацией. Это, кстати, и объясняет, почему всеобщие выборы были тогда заменены вот на такую сложную схему, – иначе, это совершенно очевидно, расплодилось бы всё!

Конечно же, мы должны понимать, что наша Конституция – гарантия реализации потребностей общества, обеспечения юридического равенства, социальных прав, приоритета прав человека, развития страны, стабильности. И нашу Конституцию вполне можно развивать, интерпретировать, создавать на её основе новые законы, а призывы её сменить – я ответственно это заявляю, как председатель Конституционного Суда, как специалист, – это всё суэта, это попытка увести людей от жизненных реалий.

С XIX века Россия стремилась к свободе, были великие освободительные реформы Александра II, в начале XX века была созвана Первая Дума, Россия вышла на первое место в мире по многим показателям, а потом – обрушение. Это для нас исторический урок: нельзя разрушать, нельзя входить в конфронтацию. Конституционный Суд, конечно, не является ни революционным орудием, ни орудием реакционным. Конституционный Суд в России есть, и другие суды есть, и задача наша заключается в том, чтобы всем вместе, совместно с гражданским обществом бороться за юридическую чистоту, и делать это возможно только в рамках Конституции.

Завершая выступление, я хочу напомнить стихи Есенина, который сказал в своё время по поводу смерти Ленина: "Его уж нет, а те, кто живые, / А те, кого оставил он, / Страну в бушующем разливе / Должны заковывать в бетон". Так вот я думаю, что на нас лежит огромная ответственность за то, чтобы не наступил разлив и чтобы не пришлось заковывать преступления, правонарушения, неправомерное поведение (право при всей своей гуманности достаточно жёсткое!) не в бетон, а в асфальт людям в кожанках и с маузерами, как это случалось уже в нашей истории. Альтернативы конституционному пути развития нет,

и в этом смысле Государственная Дума и Конституционный Суд находятся в общем конституционном доме.

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

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

А теперь, если вы не против, мы зададим вам несколько вопросов.

Уважаемые присутствующие, прошу вас.

**Вопрос из зала.** Айтов Павел Борисович, аспирант Московского государственного юридического университета имени Куфаина.

Уважаемый Валерий Дмитриевич, в своём выступлении вы подробно остановились на особой роли, на особом характере конституционных положений в системе российского права в целом, но ведь есть ещё и международные правоположения – как быть, если между ними и нормами Конституции возникают юридические коллизии?

**Зорькин В. Д.** Благодарю за этот весьма значимый вопрос. Я неоднократно призывал и сейчас в связи с вашим вопросом ещё раз призыву к крайне внимательному отношению к проблеме сочетания эффективности и легитимности правотворчества и правоприменения. Что я имею в виду? Чтобы быть кратким, сошлюсь на позиции выдающихся западных мыслителей Пьера Бурдьё и Юргена Хабермаса, с которыми я полностью солидарен.

Бурдьё подчёркивал, что право, правоприменение могут быть эффективными лишь в том случае, если закон и его юридическое толкование созвучны общественным представлениям о справедливости. А Хабермас указывал на то, что в социальной оценке правоприменения чрезвычайно важны устойчивость и последовательность: именно устойчивость и последовательность повышают доверие к праву и его социальную легитимность в сознании общества. Отсюда прежде всего следует, что

мы и в правотворчестве, и в правоприменении должны серьёзно, ответственно и, не побоюсь этого слова, бережно учитывать, использовать те сохранившиеся в российской социальной ткани неписанные нормы здоровой массовой моральной регулятивности, которые хоть как-то восполняют всё ещё недостаточную эффективность законодательного, правового регулирования. Такая ответственность требует внимательной оценки рекомендуемых для имплементации в наше законодательство зарубежных или международных норм, а также оценки решений международных судов, включая их соотнесение с Конституцией России. Здесь требуется решить один очень непростой вопрос: не внесут ли рекомендуемые нормы и решения в наше общество, и без того не вполне доверяющее правовым институтам, дополнительную толику недоверия к справедливости создаваемых и применяемых законов и тем более не взорвут ли они социальный мир в стране? Ведь если это произойдёт, то о каком содействии права развитию общества, государства и экономики можно говорить!

Отсюда следует, что и в национальном законотворчестве, и тем более в решении проблем имплементации в законодательство России каких-либо норм международного права и решений межгосударственных правовых институтов необходимо в полной мере использовать существующие – и парламентские, и общественные – демократические механизмы выявления и учёта российской специфики, выраженной в особенностях ценностно-нормативной структуры общества, и прежде всего в общественной морали. То есть для точных и взвешенных законодательных решений, которые большинством общества будут приниматься и исполняться как справедливые, нам нужно иметь результаты глубокого анализа совокупности культурных, психологических, идейных, религиозных и других ценностных ориентаций российского общества. Только их понимание на основе такого анализа даст нам, правоведам, базовые основания для обеспечения правильного баланса между этим ценностными ориентациями в законодательных нормах.

Подчеркну, что я говорю не о чём-то необычном, выходящем за рамки правового поля, созданного в нашей стране. Высказанный мною тезис полностью отвечает требованию Конституции обеспечивать учёт и согласование различных социальных инте-

ресов по принципу формального равенства. Сошлюсь, например, на предписание нашего основного закона, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статьи 17 Конституции).

Предвижу, что высказанная мною позиция вызовет возражения. Мне скажут, что в нашей Конституции оговорено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (часть 4 статьи 15). Так как же в данном случае быть? Сошлюсь на прецеденты из практики взаимодействия между Европейским Судом по правам человека и высшими национальными органами конституционной юстиции.

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

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

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

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

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Валерий Дмитриевич.

Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Тарасов Александр Викторович, аппарат Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Уважаемый Валерий Дмитриевич, означает ли ваш предыдущий ответ согласие с позицией, что Россия может игнорировать противоречащие её доброкачественным правовым традициям решения органов международной юстиции, в частности Европейского Суда по правам человека?

**Зорькин В. Д.** Российская Федерация вправе не учитывать решения Европейского Суда по правам человека в случаях и в частях, противоречащих конституционным ценностям, защищаемым её основным законом. При этом важно подчеркнуть, что речь идёт не о противоречиях между европейской конвенцией и Конституцией России, а о конкуренции между толкованием конвенции и Конституции, которое осуществляется соответственно на европейском и на внутрироссийском уровне. Конституционный Суд России точно так же, как и органы конституционной юстиции упомянутых мною выше европейских стран, проверяя конституционность закона, принимает решение в зависимости от того, какое толкование с учётом баланса конституционно защищаемых ценностей наилучшим образом защищает права человека и гражданина. Это одно из ключевых суверен-



ных прав России, которое мы обязаны отстаивать при любых правовых коллизиях и в любых ситуациях конкуренции национальной и международной правовых систем.

**Нарышкин С. Е.** Благодарю вас, Валерий Дмитриевич!

Уважаемые коллеги, давайте продолжим задавать вопросы.

**Вопрос из зала.** Тодышев Михаил Анатольевич, советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Я солидарен с вами: Конституция должна работать, она ещё не раскрыла весь свой потенциал, ей лишь 20 лет. У меня несколько практических вопросов. Первый вопрос касается статьи 115 – о Правительстве Российской Федерации. В соответствии с частью 1 на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издаёт постановления, распоряжения, обеспечивает их исполнение. Речь идёт в том числе и об актах, которые должны издаваться во исполнение решений Конституционного Суда, причём не только о подзаконных актах, но и о проектах законов. Но ведь такого рода документы далеко не всегда принимаются в должный срок – как быть в этом случае? Это первый вопрос...

**Нарышкин С. Е.** Подождите, пожалуйста, Валерий Дмитриевич ответит на первый вопрос, а потом я всё-таки аудиторию спрошу, будут ли другие вопросы, если их не будет, я вам дам возможность задать и второй вопрос.

**Зорькин В. Д.** Спасибо.

Конституционный Суд ещё в 2009 году подготовил специальное послание во исполнение решений Конституционного Суда, в особенности его решений по социально значимым вопросам. Эта задача имеет огромную важность применительно ко всем сферам конституционного контроля, но особое значение она приобретает именно применительно к социальной сфере. Выработка эффективной, комплексной стратегии её решения – наше с вами общее дело, дело взаимодействия всех трёх ветвей власти, ибо это процесс, в который в особо сильной степени вовлечена также и исполнительная власть.

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

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

инициативы: под лежачий камень вода не течёт, раз вы обладаете необходимой для законотворчества энергией – так действуйте же!

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

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Валерий Дмитриевич.

Пожалуйста, уважаемые друзья, давайте дадим слово де-вушкам.

**Вопрос из зала.** Свиныхова Людмила, советник аппарата Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

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

**Зорькин В. Д.** Поскольку вы задаёте этот вопрос, то знаете, наверное, сколько ветвей власти существует в нашей стране: согласно Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную, так гласит статья 10 Конституции. В других её главах принцип разделения властей конкретизирован в нормах, определяющих статус и полномочия президента и Федерального Собрания, правительства и судебной власти.

Я неоднократно подчёркивал, что необходима тщательная проработка вопроса балансировки взаимоотношений ветвей власти в нашей стране, все профессионалы признают это. Правовая конкретизация закреплённой в Конституции модели разделения властей и её надлежащая реализация в практике государственного строительства – это очевидная, насущная необходимость.

Что же касается планов "умножения властей", полагаю, что с точки зрения конституционализма предложение добавить ещё какую-нибудь ветвь власти – это фантазии. Я всегда подчёркивал и ещё раз подчеркну, что объективно есть вообще только три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная, таково моё мнение. Поэтому, когда кто-то говорит о некоей особой, президентской власти, я всегда подчёркивал и подчёркиваю, что президент – это не некая отдельная властная ветвь, президент – это глава государства, который в наших, российских условиях

также фактически возглавляет исполнительную власть и выработывает основные направления внутренней и внешней политики государства. Он – гарант Конституции, не образующий некую отдельную ветвь государственной власти.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Евтропов Тимофей, я студент МГИУ.

Я бы хотел задать вопрос про прокуратуру: будет она отнесена к исполнительным органам власти или всё-таки к законодательным? Или вообще станет обособленной? Как можно это регламентировать?

**Зорькин В. Д.** Конституционный статус прокуратуры, как вам прекрасно известно, закреплён или, иначе говоря, регламентирован в статье 129 Конституции, в главе "Судебная власть". Но я считаю, что прокуратура – достаточно самостоятельное по своим функциям учреждение. Образованная ещё при Петре Великом, она всегда имела специфическую компетенцию – не просто поддерживала обвинения в суде, но и осуществляла общий надзор за законностью. Кстати, в Западной Европе по этому поводу несколько лет назад настоящие баталии развернулись. Дошло до Совета Европы и до известной Венецианской комиссии (членом которой я состоял до недавнего времени). От нас требовали оставить за прокуратурой только обвинение в суде, всё остальное убрать, но с какой стати мы должны выполнять такие требования?! Каждая страна нарабатывает свой подход к данному институту: в странах Западной Европы он один, в Северной Америке – другой, в Латинской Америке – третий, в России – четвёртый и так далее. Во всех подходах есть нечто общее и есть нечто различное, обусловленное опытом исторического развития конкретных стран и регионов мира, и нам нет никакой необходимости отбрасывать свой опыт.

Убеждён, что российская прокуратура выполняет и будет выполнять комплексную историческую миссию. Ведь традиционно прокуратура в нашей стране всегда выступала не только в качестве стряпчего в делах государственных, но и в роли защитника обиженных, главной задачей которого является строгое и беспристрастное смотрение за исполнением закона во всех сферах и областях жизни общества. В современной же России традиционные функции отечественной прокуратуры

зачастую приобретают, по сути, принципиально новое качество. Прокурорский надзор и иные направления деятельности по обеспечению законности и защите прав граждан, борьба с преступностью и коррупцией становятся составными частями всеобъемлющего процесса комплексного утверждения в жизни российского общества фундаментальных начал конституционного правового бытия.

**Нарышкин С. Е.** Валерий Дмитриевич, большое спасибо. Мы, наверное, сейчас будем завершать.

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



**Лекция министра юстиции Российской Федерации  
А. В. Коновалова**

*25 марта 2013 года*

Добрый день, уважаемые коллеги, дамы и господа! Для меня большая честь поучаствовать в этом мероприятии в качестве выступающего, хотя хочу сразу оговориться, что как лектор я, скорее всего, уже довольно давно и довольно сильно дисквалифицировался; кроме того, в вашей аудитории, хотя она в основном молодая, думаю, есть люди, которые сами кому хочешь лекцию прочитают, собственно, молодёжь сейчас может многому кого угодно научить. С учётом вот этих предварительных замечаний и с учётом времени, которое мне отведено, я попытаюсь от жанра лекции перейти к доверительному, товарищескому и в то же время профессиональному разговору о том, какое значение имеет Конституция России для нашего общества, в том числе и в первую очередь с точки зрения ведомственных задач Министерства юстиции и его полномочий.

Я не претендую на то, чтобы рассказывать вам об истории конституционализма, не буду даже просто перечислять наиболее важные, наиболее значимые нормы российской Конституции – многие из вас наверняка не хуже меня их знают, – а предлагаю поговорить по крайней мере о трёх аспектах идеи конституционализма, которые, как мне кажется, имеют первостепенное значение для формирования правового государства в целом и, в частности, для решения тех задач, которые пытается решать успешно или пока не очень наше министерство.

Итак, основные аспекты идеи конституционализма: первый – это понятие конституции как основного закона и основы правовой системы страны, второй – конституция как некий свод исключительно важных гарантий существования личности и третий – конституция как декларация ценностей государства и общества, той общественно-экономической формации

и в значительной степени нации, которая использует данную конституцию.

Конституция, и это всем понятно, сосредотачивает в себе важнейшие принципы и нормы правового регулирования, можно сказать, правовые ценности конкретной экономической формации, конкретной нации. Несколько слов о принципах.

Довольно долго в нашей юридической науке было принято рассматривать принципы права, как общеправовые, так и отраслевые, как некие идеологемы, которые формируются правящим классом и могут быть довольно легко изменяемы в зависимости как от смены экономических и социальных формаций, так и от конкретных задач и потребностей даже одной и той же группы власти, которая находится на вершине государственной правовой системы и диктует определённые условия и определённые перспективы, направления развития правовой системы. Думаю, что такой подход к пониманию принципов права глубоко ошибочен. Мы предлагаем считать принципами права не идеологемы, которые могут меняться в зависимости от конкретных условий экономического оборота, социально-экономической ситуации, а неизменные, базовые постулаты, можно сказать, предпосылки эффективного и справедливого правового регулирования общественных отношений. То, что эти базовые постулаты не отражаются в законодательстве, не отражаются в большей или меньшей степени в конкретной законодательной модели на том или ином этапе её существования, не свидетельствует об отсутствии принципов, как ранее считалось преимущественно в советской юридической науке, а является как раз таки недостатком законодательства.

Принципы – это исходные положения, определяющие общие направления правового регулирования, мы должны это чётко понимать и наряду с этим помнить о том наборе базовых ценностей, которыми мы располагаем и которые отражены в российской Конституции. Они вам, в общем, хорошо известны, хотя, конечно, называя их, я сейчас не буду претендовать на исчерпывающий перечень: это, безусловно, равенство всех без исключения перед законом; это соблюдение определённых презумпций; это соблюдение процессуальных правил, в соответствии с которыми государство может вмешиваться в частную жизнь



индивида; это равенство участников гражданского оборота; неприкосновенность собственности; свобода договора частной инициативы; это добросовестность участников гражданского оборота, что, кстати, напомним вам, недавно вошло в число основных положений гражданского законодательства России, хочется за это особую благодарность принести российскому парламенту и Сергею Евгеньевичу лично; это ответственность граждан за своё поведение, и не только граждан, но и объединений; наконец, это компенсация причинённого вреда, оправданный баланс частных и публичных интересов, – примерно такой набор мы должны всегда рассматривать в качестве некоей базы, некоей основы, которая является, как говорится, *condicio sine qua non*, то есть условием, без которого нельзя рассчитывать на какой-то успешный результат.

Я хотел бы сказать в связи с этим ещё вот о чём. Сохранение верности базовым принципам права, в том числе и в процессе нормотворчества, в процессе соблюдения, исполнения законов, способно предотвратить ряд исключительно важных рисков.

Первый из них – это риск так называемого спорадического законотворчества, когда мы пытаемся в очень короткие сроки, моментально, естественно, наиболее эффективно, насколько это возможно, отреагировать на какую-то возникшую угрозу, забывая подумать о том, не нарушает ли наше решение те базовые принципы, базовые подходы, о которых я сейчас попытался упомянуть.

Вторая проблема, или второй риск, – это так называемое инструментальное законотворчество. Не секрет, что сегодня право является исключительно практическим, прикладным и часто узкоспециализированным. Особенно этим отличается право западное, в первую очередь британское коммерческое право, которое нам часто ставят в пример и нормы которого нам предлагали, и очень настойчиво предлагали, инкорпорировать в новую редакцию Гражданского кодекса. Будем надеяться, что возобладает всё-таки здравый, сбалансированный подход и мы возьмём только, во-первых, лучшее, во-вторых, применимое в наших условиях. Отмечу, что именно в британском коммерческом праве мы видим исключительно скрупулёзное, подчас изошрённое регулирование тончайших элементов, тончайших оттенков некой

экономической мысли, обслуживание самых узких, детально специализированных экономических аспектов общественных отношений. С одной стороны, это неплохо, и, наверное, даже хорошо, не случайно весь крупный бизнес живёт по британскому праву, но здесь есть проблема, как мне видится, и своим мнением я хотел бы поделиться с вами, может быть, кто-то из вас попытается в этом разобраться лучше меня и составит в итоге какое-то суждение. Уходя бесконечно в этот инструментализм, в это регулирование очень узких, очень конкретных оттенков правоотношений, мы тоже рискуем удалиться от базовых принципов права, забыть о концепции, забыть о некоем общем видении тех задач, которые пытается решать и конкретная экономика, и мировая экономика. Я не экономист, но боюсь, что во многом причина экономического кризиса, который начался несколько лет назад и который продолжает так или иначе развиваться различными темпами, как раз в том и состоит, что стали превалировать инструменты, которыми опосредуется оборот произведённых материальных ценностей над производством идеальных ценностей. Условно говоря, до тех пор пока очень быстро вращались материальные ценности или произведённые от них финансовые инструменты на рынке, по этим вращающимся, условно говоря, элементам можно было более или менее успешно и безопасно идти; как только оборот чуть-чуть замедлился, те, кто по ним пытался двигаться, сразу стали проседать, проваливаться и просто обрушиваться куда-то в пропасть. Я не призываю отказаться от детального регулирования отдельных элементов общественных отношений, но мы должны помнить о том, что в основе есть некая база, которую мы тоже должны учитывать.

Наконец, ещё один риск, о котором тоже необходимо сказать, – это риск изолированного нормотворчества, когда мы можем забыть о том, каковы реальные потребности, реальные нужды, реальные запросы и реальная оценка процесса нормотворчества и, самое главное, правоприменения. Я не стану вас погружать в текущие дела Министерства юстиции, коллеги из Государственной Думы довольно хорошо о них осведомлены – я о них рассказываю каждый год в рамках телепередачи "Парламентский час", мы довольно интенсивно сотрудничаем и с подразделениями Государственной Думы на уровне её ко-

митетов, комиссий, но напомним о том, что на протяжении уже по крайней мере трёх лет довольно активно проводится так называемый мониторинг законодательства в части правоприменения в Российской Федерации, и handling этой работы осуществляет как раз Министерство юстиции, мы готовим итоговый доклад, который представляем Президенту России. И хочу обратить ваше внимание на то, что минувшей осенью впервые очередной план нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации был подготовлен именно с учётом проводившегося в течение предыдущего года мониторинга правоприменения.

Я хотел бы рассматривать мониторинг, во-первых, как некие бюрократические действия, которые в нашем представлении должны как можно скорее приобрести рутинный характер, к которым все должны привыкнуть и которые все должны рассматривать как некую обязанность, без исполнения которой эффективное законотворчество в принципе невозможно, а во-вторых, и это гораздо важнее и гораздо сложнее, как процесс краудсорсинга, когда в оценку законодательства и правоприменения вовлечены не отдельные чиновники, даже не отдельные ведомства и не отдельные группы юристов или иных профессионалов, а в широком смысле гражданское общество, представители самых разных социальных групп, слоёв населения, которые должны иметь возможность донести свою оценку состояния законодательства и его применения на определённый уровень принятия управленческих решений. Вот это действительно большая задача, считаю, что её решение способно очень здорово помочь в реализации норм нашей Конституции.

Перехожу ко второму аспекту, который я сформулировал: конституция как свод гарантий прав личности в их сбалансированном сочетании с обязанностями. Это, наверное, без преувеличения основа основ, необходимое условие для политического, общественного, экономического, гуманитарного развития общества, в том числе и для его инновационного развития, а именно такая задача поставлена российским руководством. Именно свободный, разумный, ответственный человек, которому конституция гарантирует определённые социальные стандарты, статус и возможности для развития, по сути, является целью любой

конституционной модели государства. Мы помним определение права как меры возможного поведения субъекта в общественных отношениях. Корреспондирует праву обязанность – я имею в виду субъективное право и субъективную обязанность, то есть принадлежащие конкретному субъекту, – как мера должного поведения; их оправданный баланс, их правильное сочетание исключительно важны, и нужно понимать, что именно поощрение законопослушного поведения и адекватные санкции за поведение противоправное являются исключительно важными мерами и залогом реализации законодательных норм в целом и норм Конституции как основного закона страны.

В числе значимых элементов этой модели необходимо упомянуть в первую очередь доступное и эффективное правосудие. Причём доступность правосудия я понимаю в широком смысле, включая в это понятие в том числе и адвокатскую деятельность, и исполнение судебных решений судебными приставами, которые подведомственны нашему министерству. Роль современного российского юриста, который должен оправданно, эффективно и гармонично присутствовать в жизни, по сути, каждого российского гражданина, формируя культуру восприятия права, разъясняя участие права в нашей повседневной жизни, также очень важна. Но в последние годы много говорится о так называемом правовом нигилизме, исследуются корни этого явления и констатируются разные формы его проявления, одной из которых является некий правовой патернализм, когда человек, обыватель, так скажем, вообще не считает необходимым, не считает нужным для себя интересоваться, какие у него есть права, какие у него есть обязанности, тем более защищать эти права должным образом и исполнять должным образом свои обязанности. При этом, дождавшись неблагоприятных юридических последствий, он сваливает всю вину за их возникновение на государство: угнали незастрахованную машину – виновато государство; влез в рискованную схему по приобретению жилья, которое строили и продавали какие-то мошенники, – виновато государство; не позаботился о том, чтобы должным образом удостоверитель договор или доверенность, – опять виновато "государство проклятое"! К сожалению, у нас такое наследие, и это встречается на каждом шагу. Но я думаю, что именно стабиль-

ное применение хороших, по крайней мере практически применимых законов на протяжении ряда лет способно эту ситуацию изменить к лучшему и привести к тому, что приоритетом станет самостоятельный правовой, подчеркну, анализ жизненных ситуаций, в которые попадают наши граждане, а в конечном счёте преимущественно оправданная, основанная на своих возможностях, своих силах, соответствующая закону и интересам общества деятельность. В целом социальная ткань будет включать в себя гораздо больше правовых элементов, правовых составляющих, чем это имеет место сегодня.

Однако в качестве колоссальных рисков, конечно, нужно назвать слабость правосудия и, к сожалению, так называемую торговлю правосудием, что продолжает оставаться нередким явлением.

В качестве одной из задач я бы назвал также соразмерность, справедливость наказания, которое исходит от государства. Коллеги, которые организовывали лекции, просили меня особо сказать несколько слов о состоянии нашей системы исполнения наказаний. Тема эта сегодня во многом полемичная, дискуссионная в том числе и потому, что время от времени в этой сфере происходят довольно серьёзные эксцессы. Я не стану перечислять все направления проводимой в пенитенциарной системе реформы, скажу лишь о том, что она является исключительно актуальной и, если бы мы её не начали, последствия могли бы быть непредсказуемыми. Необходимо сказать также, что последствия неадекватной, неэффективной работы системы исполнения наказаний, впрочем как и последствия реформы, являются отложенными, мы их не ощутим прямо сейчас или, например, завтра, но если будем пытаться консервировать ситуацию, сохранять всё как есть, не вынося на повестку дня те проблемы, которые спрятаны, так сказать, за колючей проволокой, то эти проблемы заставят нас столкнуться с ними через несколько лет, нам нужно чётко осознавать это. Тема эта актуальна в том числе и потому, что российское общество существенно изменилось, люди всё же стали другими, даже те люди, которые попадают в места лишения свободы, они гораздо лучше знают, понимают свои права, они гораздо больше склонны их отстаивать, наконец, почти каждый из них сегодня вооружён мобильным телефоном

и может в том числе в режиме онлайн распространять информацию о том, что происходит в системе исполнения наказаний Российской Федерации.

Я думаю, что основной подход, который сформулирован в концепции реформы системы исполнения наказаний, является оправданным. Напомню вам, что предполагается развитие системы альтернативных наказаний, когда акцент делается не на изоляции от общества, а на интенсивности наказания. Я хочу пояснить, что это означает сокращение срока пребывания в изоляции от общества, если уж без него нельзя обойтись, и при этом жесточайшее соблюдение режима, который предусмотрен законом для тех, кто находится в такой изоляции, это гораздо более активная социальная реабилитация и, наконец, это отказ от принципа, который (я, наверное, сейчас впервые формулирую эту мысль) применялся долгие годы, десятилетия, если не столетия, в российской пенитенциарной системе, – от принципа деперсонализации человека, который оказывается в качестве осуждённого в местах лишения свободы, его некое распыление, превращение в какой-то материал, которым можно и нужно управлять, размазывать его, попытка вылепить из него другого. Мы прекрасно понимаем, что осуждённые – это преступники, подчас довольно опасные, и я абсолютно убеждён в том, что общество имеет право и даже обязано строго их изолировать, чтобы обезопасить себя от таких своих членов, по-настоящему угрожающих ему, но в отношении основной массы тех, кто оступился, нарушил закон, такой подход уже является неактуальным, так как он исключает перспективы ресоциализации этих людей, возвращения их в нормальное социальное состояние и, по сути, таит в себе угрозу для нас же с вами, законопослушных граждан. А возвращение осуждённых к нормальной жизни в социуме – одна из основных задач пенитенциарной системы. Это очень непросто сделать, хотя для этого есть определённые подходы: повышение роли гражданского персонала в местах лишения свободы, в иных пенитенциарных учреждениях; повышение общественного и судебного контроля за тем, что там происходит; отказ от неоправданных ограничений, которые установлены для осуждённых; социальная реабилитация и широкомасштабные гуманитарные проекты, которые там реализуются, – всё это

должно быть в основе реформы. И независимо от того, построим мы в ближайшем будущем или не построим новые тюрьмы, напичканные электроникой и веб-камерами, благодаря которым будет обеспечен контроль и безупречный порядок (хорошо бы, конечно, чтобы построили), если мы не сделаем того, о чём я сказал, проблема не будет решена, потому что любую самую хорошую веб-камеру можно обмануть или сломать. Идея реформы обязательно должна быть услышана судами, должна быть принята пенитенциарной системой как таковой и должна быть услышана гражданским обществом. В том случае, если мы консолидируем усилия или хотя бы поймём необходимость, одобрим такой подход, это будет очень важным решением.

И последний аспект, который я попытаюсь осветить: конституция как декларативный акт. Сразу же хочу обратиться к понятию декларации. Мы привыкли, склонны использовать его в некотором негативном смысле, говоря о декларации как о чём-то, что явно не соответствует реальности, является, так сказать, идеальным. В связи с этим я напомним коллегам, что в части понятия правового отношения, которое является базовым для любого юриста, мы с вами занимаемся тем, что регулируем правоотношения или пытаемся их регулировать, как создавая норму права, так и впоследствии применяя её в тех или иных конкретных ситуациях. Так вот в самой идее правового отношения как общественного отношения, урегулированного нормой права, есть некое противоречие между тем, что ожидается от общественного отношения в случае некоего идеального, лабораторного применения к этому отношению правовой нормы, и тем, что есть на самом деле. Эта проблема концептуальная, она очень непростая, но решать её принято, именно проводя различие между идеальным правоотношением и правоотношением реальным, не умаляя значения ни того, ни другого.

Здесь очень важно понимать ещё и то, что констатация этого факта, а именно того, что крайне малая доля правовых общественных отношений имеет шанс стать идеальными правоотношениями, в полной мере соответствует тому, чего ожидают и законодатели, и общество. Но степень удалённости от идеальной модели тоже является исключительно важным моментом, потому что есть некая черта, своего рода *deadline*, за которой общест-

венное отношение, вообще-то говоря, превращается из правового в неправовое. И даже если это рано или поздно не становится известным правоохранительным органам, судам, то всё равно несёт в себе определённую проблему для развития той или иной группы, сферы, того или иного сегмента общественных отношений, и для конкретных персон в том числе. Здесь есть какая-то схожесть с ничтожной сделкой, вспомним гражданское право, – это сделка, которая изначально по ряду или по какому-то одному из оснований не соответствует закону и с момента своего совершения ничтожна, не влечёт правовых последствий, но в реальности мы можем увидеть, что очень даже большое количество сделок, заведомо не соответствующих закону, порождает последствия, которые выглядят как правовые.

Беда в том, что по мере накопления таких проблем, таких пороков в сделках создаётся искажённая, неадекватная ситуация в обществе. К сожалению, примеры накопления такого рода искажений мы видели даже в нашей новейшей истории, когда осуществлялась несправедливая приватизация, имело место воровство государственных, бюджетных средств, когда всё это приобретало системный характер, заканчивалось определёнными кризисами, которые государство вынуждено было срочно гасить, изменяя законодательство, применяя репрессивные меры, проводя меры компенсационного характера и так далее. Оказывается, это бесследно не проходит. То же можно сказать и о правоотношениях. Если степень удалённости от идеальной модели будет велика, то мы рискуем оказаться в неправовом обществе, а степень удалённости во многом зависит от тех, кто в регулировании, формировании правоотношений участвует, то есть от нас с вами. В этом смысле нам очень важно понимать, что закреплённые в Конституции постулаты, правовые ценности, гарантии исключительно важны как некий вектор развития – мы декларируем то, что для нас важно, то, к чему именно мы стремимся, чего именно хотим достичь.

И здесь опять же важна общность понимания целей, интересов. Чтобы немножко вас развлечь, расскажу один эпизод из моей поездки в Соединённые Штаты Америки год назад. Я там участвовал в заседании рабочей группы по верховенству права и в свободное время пошёл на хоккейный матч – "Вашинг-



тон" против "Флориды". В перерыве на огромном табло, которое висело посреди 18-тысячного гигантского стадиона, показали двух обычных девушек, одетых в стиле casual, без каких-либо знаков отличий. Из текста, который сопровождал их появление на экране, я понял, что речь идёт о двух военнослужащих армии США, которая выполняет свою миссию не то в Афганистане, не то в Ираке. Они не совершили никаких подвигов, они просто военнослужащие армии США и, приехав в отпуск, тоже пришли на хоккейный матч. Их показывали на табло, и весь стадион, 18 тысяч человек, стоя аплодировал им пять минут подряд – вот это меня впечатлило. Можно по-разному относиться к этой стране, но то, что у них есть колоссальная общность целей, интересов, единое отношение к своим планам – это однозначно, это правда, это не пустые слова; когда огромная страна думает более или менее одинаково, стремится к цели, которая кажется большому количеству людей значимой, – это исключительно важно.

Но есть ещё один очень важный момент: необходимо разделять отношение к государству, к конкретным лицам, которые его представляют, и, что особенно важно для нас, юристов, к закону. Сравните, как это происходит в тех же США или в Великобритании: люди могут ненавидеть своё правительство, могут добиваться его отставки, переизбирать руководителей и так далее, и так далее, но от этого они не начинают ненавидеть закон, не перестают его исполнять, понимая, что закон – это то, что существует ради них и что жить по закону, как показал вековой опыт, в том числе опыт одного и того же государства, гораздо правильнее, прагматичнее, в конечном счёте выгоднее для подавляющего количества людей. Мне кажется, нам это тоже важно понять.

Что сегодня имеет российское общество? Не будучи политологом, не будучи историком, тем более философом, всё же скажу: как мне кажется, у нас есть колоссальное, вековое наследие патриархального и во многом тоталитарного существования. Я в своё время прочитал очень много архивных документов, уголовных дел, относящихся к периоду 20–50-х годов прошлого века, о политических репрессиях, – конечно, волосы дыбом, когда их читаешь, поэтому мне очень странно сейчас и в нехорошем смысле смешно слушать призывы вернуть какие-то элемен-

ты сталинской эпохи "эффективного менеджмента", как сейчас говорят, потому что, в общем, этот "эффективный менеджмент" был построен на потоках крови, на колоссальном страхе, которым была заморожена огромная страна и плоды которого мы пожинаем до сих пор. А если пойти дальше, почитать Некрасова, Лескова – XIX век, преподобного Паисия Величковского, Ивана Посошкова – XVIII век, да и другие немногие памятники литературы, которые сохранились от той эпохи, то они нам покажут, как страшно и как тяжело жили люди на Руси испокон веков, а это не может пройти бесследно и исчезнуть за несколько лет или даже десятилетий, мы это, к сожалению, будем долго ещё расхлёбывать.

В 90-е годы мы пережили колоссальное разрушение ценностей или даже отказ от них, страна потеряла некую мегазадачу, в соответствии с которой привыкла жить опять-таки испокон веков, и это тоже не могло пройти бесследно, был затяжной период довольно болезненных поражений, что тоже нагрузило нас определённой ответственностью. Наконец, в те же самые 90-е годы мы, если вы мне позволите такую несколько вульгарную формулировку, хватанули громадную дозу антропоцентризма, который на Западе поглощали понемножечку на протяжении по меньшей мере 500 лет. Мы это всё, извините, сожрали в одночасье и сейчас с трудом перевариваем, притом что антропоцентризм, доведённый до некоей крайности, применительно к данной теме есть зацикленность на человеке, поставленном во главу всего, что только можно, всемерное внушение ему, что он имеет право на всё вокруг, что все кругом ему обязаны и что он самое лучшее, что только есть на Земле, венец творения. Всё это, у нас ещё и помноженное на некий многолетний, даже многовековой комплекс презумпции вины государства перед народом – что во многом, к сожалению, правильно – и, как ни парадоксально, на тот же самый колоссальный патернализм, когда ненавистное государство тем не менее всем и во всём обязано, – вот всё это вместе образует тот дикий коктейль, потребление которого, к сожалению, тоже даёт свой результат.

За последние 10–15 лет российское общество претерпело довольно серьёзный рост амбиций, этого нельзя не замечать, тем более пренебрегать этим. Наконец, что, наверное, самое

прискорбное, произошло существенное понижение морального уровня, уровня моральных самозапретов. Пляски девушек, которые считают себя арт-революционерками, на амвоне главного в стране храма можно по-разному оценивать: для одних это ничего не значит, для других значит слишком многое, я сейчас не предлагаю вникать в детали, но вопрос в том, есть ли некие табу – что можно, а что нельзя. Хорошо, предположим, большинство считает, что сплясать на амвоне в храме можно, что это невинная шалость, за которую можно слегка поругать и отпустить, – а шашлык пожарить на Вечном огне можно или нет? Но вот уже несколько другая планка самозапрета: сплясать на гробу своего ребёнка можно или нет? Каждый на эти вопросы отвечает по-разному, и, к сожалению, мы движемся именно в сторону существенного занижения этой планки. Когда, кстати, около года назад происходила вся эта история вокруг девушек из группы "Война", в тени осталось инсценированное похищение маленькой девочки не то в Тамбове, не то ещё где-то в средней полосе, в центральной части России: мама девочки со своим сожителем выпивали долгое время, потом сожитель девочку убил, бросив её, ударив о стенку (а ей три месяца было), после этого они продолжали выпивать, и потом женщина помогла ему отвезти девочку в лес, где он труп сжёг, и они вместе инсценировали похищение. Вот эта история, мне кажется, гораздо более характерна для нашей реальности, и я не хочу сказать, что, в общем, мы как бы к этому привыкли, что мы все способны на такое, но очевидно, что в обществе, где принято плясать на амвонах в храмах, жарить шашлык на Вечном огне, материться напропалую в общественном транспорте, в том числе в присутствии женщин и детей, писать на обочинах без зазрения совести, такая история с убийством трёхмесячной девочки гораздо более ожидаема, чем в обществе, где всего этого нет, где планка моральных самозапретов гораздо выше. При всём при этом нужно понимать, что мы преодолеваем неизбежный этап перехода от тоталитарного общества к другому, пока трудно сказать к какому, потому что определение демократии, к сожалению, не является термином, исключаящим тоталитаризм (я думаю, США можно привести в пример), но то, что мы должны двигаться по пути формирования другого общества, – это понятно, и то, что мы на этот путь встали, – тоже.

Что нужно сделать, чтобы поскорее преодолеть этот смутный, тяжёлый период? Конечно, здесь должны работать социальная философия, политология, экономическая наука, образование, какой-то нравственный кластер, формирующий определённую культуру, определённые традиции, в целом нравственный климат в стране, но я обращаюсь к вам, только пытаюсь обозначить роль юриста во всём этом. Мне представляется, что роль права, правопорядка, как в хорошем смысле консервативной, веками проверенной, не нуждающейся в доказывании нужности своего существования и очень стабильной составляющей жизни общества, сейчас очень велика. Когда я работал в прокуратуре, то от старых прокуроров слышал такую вроде бы смешную, незатейливую поговорку, они говорили: когда ты запутался в каких-то своих процессуальных проблемах и не знаешь, как поступить, поступай по закону. Я сначала подумал, что это какая-то ерунда, что здесь ничего такого нового они не открыли, но потом понял, что так оно и есть и что сейчас всему нашему обществу очень важно сориентироваться как на некий фундамент, на некую платформу именно на закон, на правопорядок, и именно мы можем этому активно способствовать.

Уже почти два года назад указом Президента России утверждён документ, определяющий основы государственной политики Российской Федерации в области правового просвещения и правового информирования населения, с точки зрения его исполнения Минюст осуществляет *handling*. Должен вам сказать, что документ этот пока не работает не то что в должной мере, а вообще всерьёз не работает, но я вижу за ним большое будущее, важно только правильно организовать его исполнение, задействовав самые широкие слои общества, от чиновников до студентов юридических вузов, и тогда правовой климат и жизнь в целом в нашей стране изменятся к лучшему. Кроме того, я думаю, что этот документ имеет смысл реализовывать – это уже обращение, призыв к коллегам-парламентариям – на основе серьёзной платформы, нормативно-правовой базы, подготовив акты, определяющие государственную политику как минимум по двум основным направлениям: в части противодействия экстремизму в любых его проявлениях и в части обеспечения основ нравственности, приличий публичного поведения (я бы таким образом сформулировал, идея, я думаю, вам понятна).

Роль права, правопорядка, мне кажется, трудно переоценить, и Конституция – стержень, основа этого подхода – является здесь исключительно важной составляющей.

Спасибо за терпение и за внимание. Надеюсь, что не слишком утомил вас.

## Ответы на вопросы

**Нарышкин С. Е.** Александр Владимирович, спасибо большое. Давайте попробуем сформулировать вопросы Александру Владимировичу.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Глеб Преображенский, юридический факультет МГУ, второй курс.

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

**Коновалов А. В.** Вопрос риторический. Когда начиналось обсуждение необходимости пенитенциарной реформы, я присутствовал на заседании президиума Государственного совета России. Там выступал председатель Верховного Суда Лебедев, он привёл статистику: в течение последних пятнадцати лет в Российской Федерации суды общей юрисдикции применяли в основном две меры наказания, а если говорить точнее, используя юридические термины, то одну – лишение свободы. Но речь шла либо о реальном лишении свободы, либо об условном наказании, причём условное наказание часто не работало, потому что человек просто не замечал, что его хоть как-то наказали. Несовершеннолетние, когда их осуждают условно, говорят, что их оправдали.

С другой стороны, направление людей в места лишения свободы тоже не всегда является желаемой практикой: она часто кажется слишком жестокой. Так вот, расширена линейка обеспечения возможности применения тех мер, которые были тогда предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации.

Напомню, добавились принудительные работы, существенно расширено понятие исправительных работ – вот это является одним из важнейших элементов содержания пенитенциарной реформы. Конечно, сейчас мы очень далеки от того, чтобы сказать, что всё получилось, но в целом за годы реализации реформы число людей, осуждённых к лишению свободы и находящихся в местах лишения свободы, впервые в России за последние двадцать лет сократилось до 700 тысяч, что тоже, конечно, много. Но тенденция появилась, и главное, что при этом не произошло, по крайней мере пока, резкого скачка преступности. Мы пока не видим негативного влияния этой тенденции на криминогенную ситуацию. Если так будет и дальше, мы сможем заключить, что это правильный путь, правильный подход, и будем всемерно укреплять линейку так называемых альтернативных наказаний, о которых вы, собственно, и говорите.

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

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

Следующий вопрос, прошу вас.

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

В настоящий момент в России, как мы знаем, упрощена процедура регистрации политических партий, но при этом сохранилась прежняя система регистрации общероссийских общественных объединений. Считаете ли вы, что должна быть упрощена и эта процедура?

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

**Коновалов А. В.** По первому вопросу. Насколько я могу понять, порядок регистрации общественных организаций, неком-

мерческих организаций в целом уже был существенно более простым, чем порядок регистрации политических партий. И он, кстати, упрощался в том числе уже в бытность мою министром юстиции, то есть на протяжении последних пяти лет. Поэтому в моём представлении сейчас регистрация НКО по крайней мере не сложнее, чем регистрация политических партий.

Если идти дальше по этому пути, чего в принципе исключать нельзя, то следующим решающим шагом будет в целом отказ от так называемой разрешительной процедуры, то есть, по сути, мы перейдём к порядку, когда любая организация просто будет уведомлять о том, что она создана и в дальнейшем собирается действовать. Могут быть разные подходы к этой проблеме. Я в принципе считаю, что нет ничего страшного в нормативно-явочном, даже в уведомительном порядке регистрации некоммерческих организаций. Нет ничего страшного, если правильно налажены другие механизмы общественного, гражданского и государственного, в том числе правоохранительного, контроля за деятельностью организаций конкретных форм, которые создаются в таком порядке. Когда будут адекватные механизмы реагирования на нарушение ими фискального законодательства, нарушение уставных целей и задач, то, мне кажется, к такому порядку перейти будет легко и ничего негативного не произойдёт. Я не исключаю, что к этому мы когда-нибудь придём.

По второму вопросу. Я так понимаю, вы говорите о практике судебных приставов, когда они за невыплаченные долги ограничивают выезд за рубеж. Совершенно точно – эта норма есть в действующем законодательстве. Можно поспорить о том, насколько адекватное место занимает она в общей иерархии норм, может быть, нужно в Конституцию перенести такую норму, давайте это обсудим. Но то, что права граждан, в том числе право на свободу передвижения, могут ограничиваться в случае наличия у них каких-то проблем с правопорядком, – это общемировая практика и элемент конституционной модели любого государства, иначе у нас не было бы, например, ни мест лишения свободы, ни вообще взысканий по решениям судов, ни алиментных обязательств.

В целом от этой практики есть определённый эффект. Она может не нравиться с точки зрения демократических подходов,

принципов, но, если ты едешь за рубеж не для необходимого лечения и не по служебной надобности, а просто для каких-то личных целей, скажем так, факультативного характера и при этом не выполнил долг перед своим несовершеннолетним ребёнком, или перед своим соседом, которому нанёс имущественный ущерб, или перед тем, кому не отдаёшь долг много лет, я считаю, что нет ничего страшного в том, что ограничат твоё право на эту поездку.

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

**Плигин В. Н.** Статья 55, часть 3, Конституции, если не ошибаюсь, устанавливает возможность ограничений, и поэтому это полностью вписывается в конституционную модель. Что касается принятия решений, эта проблема очень долго обсуждалась в Государственной Думе. В пользу принятия таких решений говорила статистика невыплаты алиментов, Александр Владимирович об этом уже говорил. Речь шла о сотнях тысяч детей, родители которых позволяли себе приобретать билеты на самолёты, стоившие больше, чем все их годовые обязательства по алиментам.

**Нарышкин С. Е.** Следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Смирнов Дмитрий, студент второго курса Московской юридической академии.

Вы говорили о правах заключённых и о том, что сегодня в России они очень сильно нарушаются. По вашему мнению, с чего нужно начать или что нужно сделать, чтобы исправить ситуацию?

**Коновалов А. В.** Собственно, мы уже пытаемся это делать путём повышения вариативности уголовных наказаний, то есть путём предоставления суду возможности более конкретно, бо-



лее избирательно реагировать на конкретную жизненную ситуацию. Одна из мер, которая была в том числе и благодаря нашему парламенту реализована, – это отказ от так называемых нижних порогов наказания в уголовных санкциях. Это значит, что опасного преступника можно по-прежнему наказать, дав ему по полной, а тому, кто виноват в меньшей степени, можно сохранить перспективу возвращения в общество.

С другой стороны, нужно признать и то, что часто эта проблема несколько искажённо подаётся, например, проблема раздувается, как это было с событиями в том же Копейске: были факты, которые в прессу не попали, но которые носили совершенно объективный характер, например влияние криминальных авторитетов на организацию этого события и так далее. То есть в каждом конкретном случае нужно разбираться досконально, и если речь идёт о нарушении прав конкретного человека, то нам нужно говорить, конечно, о создании системы, которая будет исключать сами предпосылки таких угроз.

Одна из систем, которая нам кажется правильной и востребованной, – это переход к тюремному содержанию тех, кто наиболее опасен для общества, кто действительно должен быть изолирован и при этом в отношении кого благодаря тюремному режиму может быть обеспечен гораздо более жёсткий и прозрачный контроль. Я думаю, что к этому мы рано или поздно придём, ибо это есть во всех цивилизованных правовых системах. Хотя, в общем, сошлюсь на мнение британцев, не самых последних людей в праве и в правоприменении, они говорят так: "Тюрьма – это очень дорогой способ сделать плохого человека хуже". Поэтому нужно понимать, что политика эта очень непростая, очень многогранная и реализовывать её нужно с умом.

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

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

**Вопрос из зала.** Демьянова Мария, студентка юридического факультета МГУ, первый курс.

В 30-е годы прошлого века было вмешательство государства в жизнь общества, в 90-е годы произошла либерализация ценностей – фактически исчезло государственное регулирование общественной жизни. Как найти баланс между вмешательством

государства в жизнь общества и свободой? И должны ли быть в обществе элементарные направляющие ценности? Должны ли они быть закреплены в нормативных правовых актах?

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

Если вы обратитесь к античной философии, то увидите, что эти вопросы пытались и тогда разрешить, найти баланс частного и общественного интересов. Это тяжёлый вопрос, который становится ещё тяжелее в эпоху политической и общественной турбулентности. Для его разрешения нужно опираться на некие данности, которые не вызывают сомнений. Нам с вами, юристам, проще, потому что для нас данностями являются правовые нормы: хорошее или плохое право, но его нужно исполнять. И я думаю, что это уже будет очень немало, если мы будем хорошими адвокатами, прокурорами, чиновниками, если мы будем повышать свой профессиональный уровень, будем оказывать профессиональную помощь *pro bono*, будем выступать с пропагандой права и правопорядка. Это будет очень большим вкладом в стабилизацию моральных ценностей, которые всем хорошо известны. И принципы правовые существуют много тысячелетий, они никуда не делись, просто мы о них забываем, слишком далеко уходим от них, нужно к ним вернуться. Это сделать нужно сообща: делай что должно, и будь что будет.

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

**Вопрос из зала.** Копнина Дарья, студентка МГИМО, первый курс, международно-правовой факультет.

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

**Коновалов А. В.** Я думаю, что здесь нужно избегать крайностей, нужно идти "путём царским". С одной стороны, конечно, неправильно в этом случае указывать им на их собственные проблемы, но я могу им такой же перечень выкатить и в отношении нелегальных тайных тюрем, и по поводу героизации нацизма

в отдельных странах Евросоюза, и по поводу притеснения российских и бывших советских граждан, и в связи, по сути, с поощрением торговли людьми, которую гораздо проще пресекать там, где эта торговля ведётся, а не там, откуда людей вывозят.

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

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

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

Ещё один вопрос, пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Соловьёв Александр, студент пятого курса факультета государственного управления МГУ.

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

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

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

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

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

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

Но ключевой вопрос – это, конечно, адвокатура. Я упомянул только мельком о ней из-за нехватки времени. Адвокатура должна быть доступной, в том числе людям с низкими доходами. При этом консультация, пускай дешёвая, должна быть качественной, она должна быть крепкой и на определённом уровне решать проблемы людей, которым по силам только определённая сумма для оплаты услуг адвоката.

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

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

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

**Коновалов А. В.** Спасибо. Успехов вам!



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

*28 марта 2013 года*

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

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

федерального бюджета Федеральное Собрание образует Счётную палату. Данный орган, как неотъемлемый элемент в системе разделения властей, имеет особый статус и действует автономно, независимо от исполнительной и законодательной власти, при этом является подотчётным Федеральному Собранию. На основании упомянутых выше положений Конституции в 90-е годы XX века были приняты Бюджетный кодекс Российской Федерации (его, наверное, можно даже назвать бюджетной конституцией), закон "О Счётной палате Российской Федерации", а также другие правовые акты, которые способствовали становлению в нашей стране внешнего государственного аудита как одного из основных элементов парламентского контроля.

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



реализации на практике принципа разделения властей. Именно поэтому для любого органа парламентского контроля обеспечение эффективного взаимодействия с парламентом является жизненно важной задачей.

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

Согласно Бюджетному кодексу на заседаниях палат парламента рассматриваются также заключения Счётной палаты на проект бюджета на следующий год, на отчёт правительства об исполнении за отчётный год, а также ежегодный отчёт о работе самой Счётной палаты, и благодаря активному взаимодействию с парламентом Счётной палате, на мой взгляд, удаётся

добиваться принятия важнейших решений, которые позволяют более активно использовать бюджет как инструмент социально-экономического развития нашей страны.

Приведу следующий пример. Как вы знаете, важнейшим приоритетом бюджетной политики является на сегодняшний момент реализация указа президента от 7 мая 2012 года, который предусматривает в том числе повышение уровня оплаты труда работников в сферах образования, здравоохранения и культуры. Проектом закона о федеральном бюджете на 2013–2015 годы было предусмотрено выделение дополнительных дотаций регионам на данные цели в размере 100 миллиардов рублей, однако, по оценке Министерства финансов России, это покрывало менее трети дополнительных расходов регионов, поэтому законопроект предполагал общее сокращение объёма межбюджетных трансфертов. Всё это неминуемо должно было привести к существенному увеличению дефицита консолидированных бюджетов субъектов Федерации, поэтому в своём заключении на данный законопроект Счётная палата предложила рассмотреть возможность сокращения долгового бремени регионов путём реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам. Я с этим предложением выступил перед Государственной Думой, и нужно сказать, что при её активной поддержке соответствующие поправки в законопроект были приняты, одобрены они были также и Советом Федерации. Однако пока проблема, скажу откровенно, далека от разрешения: в общей сложности на реализацию мероприятий, которые предусмотрены майскими указами, должно быть затрачено порядка 2,6 триллиона рублей, причём 1,5 триллиона из них должны быть изысканы в региональных бюджетах, поэтому Счётная палата при активном взаимодействии с Советом Федерации, который по сути своей является палатой регионов, продолжает разработку предложений по гармонизации межбюджетных отношений. Важнейшей проблемой здесь является снижение долговой нагрузки региональных бюджетов, которая на данный момент составляет 1,4 триллиона рублей – это десятая часть консолидированного бюджета нашей страны, при этом в отдельных регионах государственный долг почти равен объёму налоговых и неналоговых доходов: Костромская область – 97 процентов, Саратовская об-

ласть – 91 процент, а в Республике Мордовия и в Республике Северная Осетия – Алания этот объём превышен, здесь долг составляет соответственно 182 процента и 117 процентов.

Одновременно Счётная палата при активном взаимодействии с Государственной Думой и Советом Федерации занимается совершенствованием законодательства в сфере государственных финансов, особенно в той части, где наиболее велика доля неэффективных бюджетных расходов. К таковым прежде всего следует отнести госзакупки, которые, как сказал недавно глава государства в Послании Федеральному Собранию, стали "настоящей питательной зоной для коррупции" (я цитирую Владимира Владимировича Путина). Только в прошлом году общий объём выявленных Счётной палатой нарушений законодательства о госзакупках составил 129 миллиардов рублей, а по экспертному заключению контрольного управления Счётной палаты, ежегодно в этой сфере российский бюджет теряет до 1 триллиона рублей, поэтому Счётная палата, как вы знаете, принимала самое активное и непосредственное участие в разработке проекта закона "О федеральной контрактной системе в сфере закупок...", который совсем недавно Государственная Дума приняла во втором чтении, и, конечно, мы все надеемся, что этот закон позволит, по крайней мере частично, повысить эффективность госрасходов в сфере госзакупок. Кстати, для решения данной задачи, хочу вас об этом проинформировать, в Счётной палате создана специальная инспекция и совместно с руководством Башкортостана реализуется пилотный проект по внедрению федеральной контрактной системы на региональном уровне.

На этих примерах видно, что взаимодействие с парламентом является важнейшим элементом обеспечения независимости Счётной палаты от основного объекта проверок – органов исполнительной власти, и в данном контексте такие контрольные органы принято называть органами внешнего государственного аудита (контроля). В этом кроется их фундаментальное отличие от контрольных органов исполнительной власти, которые по определению не могут быть независимыми от тех, кого они проверяют. Такие органы называются органами внутреннего государственного финансового контроля, к ним относятся, напри-

мер, Федеральное казначейство, Росфиннадзор, контрольные подразделения органов исполнительной власти. Нужно отметить, что на практике системы внешнего государственного аудита (контроля) и внутреннего госконтроля не противоречат друг другу, потому что каждый, как говорится, работает на своей поляне. Более того, они обязаны тесно взаимодействовать, потому что это позволяет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и не тратить их на дублирование функций. Например, в любой современной стране, а Россия – это современная страна, одной из задач органов государственного аудита является тестирование качества системы внутреннего государственного самоконтроля. Это очень важная и правильная задача, ведь если мы убеждаемся, что внутренняя система контроля работает как часы, что нет прорех в процедурах обеспечения антикоррупционной безопасности, то мы не будем тратить свои ресурсы на соответствующие проверки и найдём им более эффективное применение. Проблема заключается в том, что формирование единой системы государственного внутреннего контроля пока ещё далеко от завершения. Проведённые, кстати, Счётной палатой проверки в министерствах, в агентствах, в службах и в иных организациях показали, что по состоянию на 1 января 2013 года самостоятельные структурные подразделения внутреннего контроля созданы в 29 из 107 проверенных главных администраторов средств федерального бюджета. Таким образом, проблема дальнейшего развития внутреннего контроля неотделима от проблемы создания единой системы государственного финансового контроля.

Внутренний контроль – это своего рода фундамент, на котором выстраивается всё здание общественного контроля за использованием госресурсов, а, как известно, без надёжного и прочного фундамента ни одно здание долго не простоит, именно поэтому Счётная палата все последние годы уделяла первостепенное внимание развитию конструктивного взаимодействия с органами внутреннего контроля. С помощью самых современных информационных технологий мы активно и весьма конструктивно взаимодействуем с такими ключевыми органами внутреннего контроля, как Федеральное казначейство – я, кстати, считаю, что это одна из наиболее эффективно работаю-

щих структур правительства, Министерства финансов, – в деле осуществления оперативного контроля за исполнением федерального бюджета, благодаря этому за минувшие годы удалось свести к минимуму факты нецелевого использования бюджетных средств.

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

Одновременно развивается сотрудничество с главными администраторами бюджетных средств по вопросу создания эффективных систем внутреннего финансового контроля. Первым шагом в данном направлении стал реализуемый совместно Счётной палатой и её дочерними организациями проект комплексной оценки системы внутреннего контроля, аналогичный проект сейчас реализуется в Министерстве обороны (поздновато, правда).

Другой важнейшей составной частью системы государственного внешнего аудита являются контрольно-счётные органы регионов и муниципалитетов, которые, так же как и федеральная Счётная палата, формируются представительными органами государственной власти соответствующих уровней. С учётом огромной территории и федеративного устройства нашей страны эти органы играют очень большую роль в деле обеспечения эффективного контроля за использованием госресурсов на всех уровнях бюджетной системы. На федеральном уровне они объединены в ассоциацию, через которую происходит координация взаимодействия с федеральной Счётной палатой при организа-

ции совместных проверок, при разработке методической базы, в том числе стандартов аудита и подготовки кадров и так далее. Кстати, очень большую роль в становлении контрольно-счётных органов сыграл принятый в прошлом году Федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", в разработке которого принимали активное участие многие депутаты и сенаторы, за что я им признателен. Уже сейчас данный закон в целом успешно выполняет свою миссию по унификации и одновременно повышению эффективности системы внешнего государственного аудита. Кстати, Российская Федерация на сегодняшний день единственное федеративное государство в мире, которое имеет закон, регулирующий деятельность региональных контрольно-счётных органов. Сейчас подготовка такого законопроекта осуществляется в Федеративной Республике Германия, так что, когда говорят о том, что Россия во многом отстаёт в части создания институтов гражданского общества, смею вас заверить, что это не совсем так, а может быть, даже совсем не так. В ряде регионов контрольно-счётные органы получили даже больше прав, чем это имеет место на федеральном уровне, в частности, были наделены правом законодательной инициативы. В Татарстане, например, Счётная палата является также координатором деятельности всех контрольных органов республики.

Данный закон также создал законодательные основы для дальнейшего развития и сотрудничества Счётной палаты и контрольно-счётных органов субъектов в сфере методологии, и прежде всего в области совместной разработки стандартов финансового контроля. Так, в исполнение этого закона Счётная палата разработала общие требования, на основании которых контрольно-счётные органы разрабатывают собственные стандарты финансового контроля.

Одновременно укрепляется наше взаимодействие в деле проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, которые затрагивают важнейшие социально-экономические проблемы практически всех субъектов Российской Федерации. Так, например, проведённая в прошлом году проверка эффективности расходования средств госкорпорации –

Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, выделенных на ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилья, показала, что объём выявленных нарушений составил ни много ни мало 19 миллиардов рублей.

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

Возможность проведения совместных проверок с контрольно-счётными органами регионов позволяет нам обеспечить контроль за реализацией важнейших инвестиционных проектов на местах. Достаточно показателен пример проверки строительства нового футбольного стадиона в городе Санкт-Петербурге – вы об этом, конечно, слышали, – которая была проведена совместно с Контрольно-счётной палатой Северной столицы. В ходе реализации данного проекта изменилась его идеология: в связи с подготовкой к проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году в нашей стране и с решением использовать данный стадион в качестве площадки для концертных и развлекательных мероприятий его проектная стоимость возросла в несколько раз и превысила 1 миллиард долларов, это делает его самым дорогим стадионом в Европе после лондонского "Уэмбли". По результатам нашей проверки были сформированы предложения, которые помогут сократить стоимость строительства данного стадиона почти на треть. То есть в таких ситуациях очень важно не только своевременно пресекать нарушения, ведущие к неэффективным бюджетным расходам, но и предлагать решения, которые могли бы предотвратить их повторение в будущем на других объектах. Например, после проверки строительства другого футбольного стадиона, в Казани, – здесь пример положительный, – где в этом году пройдёт Всемирная летняя универсиада.

да, Счётная палата признала его проект оптимальным по соотношению "цена – качество". Мы рекомендовали использовать его как типовой для строительства других стадионов в рамках подготовки к чемпионату мира по футболу в 2018 году, и нашу позицию подтвердил глава государства на недавно состоявшемся в Казани заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта.

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



ники правоохранительных органов, как вы знаете, используют в своей работе закон "Об оперативно-розыскной деятельности".

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

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

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

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

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

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

С учётом скорого принятия уже упомянутого мною проекта закона "О федеральной контрактной системе..." очень важно, что новая редакция закона "О Счётной палате..." предусматривает также новый вид аудита – аудит государственных закупок. Кроме того, в новом законе "О Счётной палате..." Счётной палате придаётся статус постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита. Кстати, это отвечает международно-правовым принципам независимого аудита, которые закреплены в лимской и мексиканской декларациях Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Следует отметить, что такой подход к установлению статуса контрольно-счётных органов используется и в ряде зарубежных стран. Так, в Германии, в Венгрии, в Латвии, в Монголии и в Южно-Африканской Республике данное положение зафиксировано в законах, регулирующих деятельность высшего органа аудита, в Испании и в Португалии – в конституциях стран, в Польше – в конституции страны и в законе о высшем органе аудита.

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

Важным механизмом, который обеспечивает эффективность работы Счётной палаты как органа, играющего одну из ключевых ролей в осуществлении парламентского контроля, является обязанность – это также прописано в новом законе – правоохранительных органов предоставлять Счётной палате информацию

о ходе рассмотрения переданных ему материалов и о принятых по ним решениях. Это, кстати, должно ещё более повысить эффективность взаимодействия Счётной палаты с правоохранительными органами, так как на данный момент мы не всегда своевременно получаем информацию о принятых процессуальных решениях, в том числе о продлении сроков следствия и о направленных в суд делах.

Новым законом также предусматривается, что Счётная палата по обращению федерального государственного органа оказывает содействие в организации системы внутреннего аудита, методическую помощь при разработке стандартов внутреннего аудита, то есть опять же закрепляется уже сложившийся на практике алгоритм нашего взаимодействия с главными распорядителями бюджетных средств в деле создания реально работающей системы внутреннего контроля.

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

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

и проведения Олимпийских зимних игр в Сочи, Всемирной летней универсиады 2013 года, а также чемпионата мира по футболу в 2018 году.

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

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

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

## Ответы на вопросы

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Сергей Вадимович. Присаживайтесь, пожалуйста.

Перейдём к вопросам. Владимир Николаевич Плигин рядом со мной сидит и хочет задать вопрос.

**Плигин В. Н.** Сергей Вадимович, спасибо за блестящее и полное освещение деятельности Счётной палаты. Цифры, которые вы назвали, очень драматичны, в голове не укладывается: на 1 триллион хищений и нецелевого использования – катастрофическая цифра! Но хотелось бы вопрос задать несколько в другой связи.

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

**Степашин С. В.** К сожалению, нам не удалось предотвратить распад Советского Союза в силу ряда причин и экономического, и политического характера, в силу действия субъективного фактора – борьбы за власть различного рода групп и группировок. Если говорить о Российской Федерации, то я бы выделил несколько особенностей развития государства.

Первая – это исторический опыт и историческая память нашего народа. Не было ни одного века, чтобы Россия не участвовала в тех или иных войнах, не понесла огромные людские потери: например, в Гражданской войне – почти 14 миллионов человек, более 25 миллионов человек – во время Великой Отечественной войны, я уж не говорю про репрессии. Мне представляется, что историческая память людей, для которых чрезвычайно важно сохранение своей страны, своего дома, своей семьи, своей личной жизни, сыграла здесь главную роль. Это первое.

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

Третье. Я считаю, что по-разному можно относиться к 90-м годам, но надо помнить: политические элиты едва не привели страну к гражданской войне в 1993 году, когда мы изрезали старую Конституцию (я сам был тогда народным депутатом,

знаю, о чём говорю). И надо помнить о трагических событиях, связанных с расстрелом Дома Советов, – это было мерзко, без этого можно было обойтись. Я из Белого дома ушёл сразу на Лубянку и стал первым заместителем министра безопасности, три дня до этого проведя в осаждённом парламенте. У меня полная картина, что было там на самом деле и что могло бы быть. Так вот, несмотря на ту трагическую страницу, 1993 год, и те рискованные выборы (помните, когда Владимир Вольфович напугал всех, особенно Чубайса), наличие очень серьёзных юридических кадров (один Алексеев Сергей Сергеевич чего стоит, я считаю, это самый выдающийся из ныне здравствующих юристов нашей страны, я уж не говорю о его гражданской позиции) позволило нам в короткие сроки подготовить действующую Конституцию. И слава Богу что нам хватило ума – за это я признателен сегодня нашему президенту Владимиру Владимировичу – эту Конституцию не искромсать. Она, может быть, несовершенна, может быть, есть определённый уклон в сильную исполнительную власть и роль парламента в определённой степени не столь велика, как в некоторых европейских странах, но у нас страна такая и специфика своя, и, когда мы говорим о президенте, мы его называем гарантом Конституции.

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

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

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

**Степашин С. В.** У меня живы батюшка и матушка, слава богу, они 1928 года рождения, живут в Ленинграде – Санкт-Петербурге. Когда заходит речь о Сталине, мне отец говорит следующее: "Сынок, ты при Сталине не жил, ты его и не трогай,

сделайте лучше, чем делали тогда, и вопросов ни у кого к тебе не будет".

А вот что касается трагедии, то я приведу один простой пример, чтобы меня не обвинили, что я сталинист. Я в своё время возглавлял питерское управление, я не помню, как оно тогда у нас называлось, сначала КГБ, потом АФБ, по-моему, и ко мне обратился Дмитрий Сергеевич Лихачёв – помните выдающегося нашего учёного? – он попросил: "Сергей Вадимович, можно мне почитать своё личное дело?" Я запросил личное дело в нашем архиве.

Сергей Евгеньевич, может быть, я что-то там нарушил, не знаю, но честно говорю.

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

**Степашин С. В.** Нет, я как к председателю палаты парламента к вам обращаюсь.

Забрал он это личное дело, затем вернул и пригласил меня к себе в гости. Посидели мы, он и говорит: "Зря, Сергей Вадимович, вы мне дали эти документы почитать. Я почитал доносы на себя очень многих людей, которых я считал своими друзьями". Страшная история!

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

Я вот вижу, девушка хочет задать вопрос.

Пожалуйста, представьтесь.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Анастасия, я студентка.

Какими качествами необходимо обладать хорошему чиновнику, такому как вы?

**Степашин С. В.** В первую очередь чиновник должен быть человеком честным и порядочным. Во-вторых, он должен быть грамотным управленцем. Собственно, и всё. Достаточно, я думаю, для хорошего чиновника. Учись хорошо и не воруй!

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

Сергей Вадимович, я задам вопрос. Счётная палата действительно проводит большую работу в части выявления коррупционных правонарушений и возможных преступлений. И сейчас



по всей стране в течение последних нескольких лет эта работа широко разворачивается, в наших правоохранительных органах созданы специальные подразделения – и в МВД, и в Генеральной прокуратуре, и в Следственном комитете. Мы понимаем, что выявить, а главное, довести до суда дело, связанное с коррупцией, очень сложно. Но при этом информация о коррупционных преступлениях сейчас очень широко распространяется в СМИ. Можно сделать два вывода. Первый вывод – о том, что коррупция из года в год растёт, и второй вывод – о том, что информация стала доступней. Наши правоохранительные службы и Счётная палата начиная с какого-то периода времени, думаю, с 2008 года, когда вышел указ президента и был создан Совет по противодействию коррупции, были действительно нацелены на выявление этих очень сложных и опасных преступлений и вообще этой опасной тенденции в развитии нашего общества. Как вы смотрите на два таких вывода?

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

Стали активнее работать и наши правоохранители, как бы мы их ни ругали, – и Федеральная служба безопасности, и Генеральная прокуратура, и Следственный комитет, и переживающее реформирование МВД. Я сравниваю период 90-х годов и сегодняшнее время: уж по крайней мере покойный Борис Абрамович Березовский так бы себя сегодня в России не вёл, как он вёл себя в 90-е годы. Я это опять же не понаслышке знаю, потому что он в своё время руку прикладывал и к моей судьбе.

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

**Степашин С. В.** Не к назначению, да.

Но, вы знаете, самая большая проблема у нас – мы сегодня с Владимиром Николаевичем Плигиным об этом говорили – это не столько сама коррупция, сколько способствующие коррупции факторы – управленческий аппарат, в целом система управ-

ления. Именно поэтому глава государства и сформулировал, в том числе и в Послании Федеральному Собранию, концепцию перехода на бюджет по программам, на совершенно иной инвестиционный климат и так далее.

Дмитрий Анатольевич Медведев, когда был в Давосе, провёл эксперимент: пригласил несколько десятков специалистов, и наших, и зарубежных, – ведущих экспертов в области экономики. Был задан вопрос: "Что, на ваш взгляд, больше беспокоит сегодня Россию: первое – коррупция, второе – система управления?" 78 процентов ответили: система управления. Она, кстати, способствует и коррупции. Поэтому давайте вместе с парламентом выстраивать новую систему управления.

**Нарышкин С. Е.** Спасибо.

Пожалуйста, коллеги, кто хотел бы ещё задать вопрос?

**Вопрос из зала.** Меня зовут Алексей, я студент.

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

**Степашин С. В.** Я оцениваю крайне положительно, если слово "крайне" удачно в таком контексте. Полагаю, что вопрос перезревший. Единственное моё пожелание – чтобы в этот институт, или в эту институцию, как говорят на Западе, пришли люди квалифицированные. Я приведу один пример как сопредседатель Ассоциации юристов России.

В Советском Союзе специалистов-юристов готовили в 72 вузах и на факультетах на весь Советский Союз, сейчас – в 1200 вузах. Полмиллиона юристов, точнее, людей с дипломом о юридическом образовании выпускаем каждый год – специалисты ещё те, я вам скажу откровенно! И вот если они туда придут, в этот институт... Не дай бог, чтобы такое случилось! Поэтому очень бы хотелось, чтобы в институт административной юстиции пришли квалифицированные специалисты.

**Нарышкин С. Е.** Не далее как вчера Президент Российской Федерации внёс в Государственную Думу законопроект, посвящённый административному судопроизводству. Профильным комитетом по этому законопроекту, то есть комитетом, который

будет с ним работать, назначен комитет, который возглавляет Владимир Николаевич Плигин.

Владимир Николаевич, если вы успели частично ознакомиться, попрошу прокомментировать.

**Плигин В. Н.** Текст законопроекта, касающегося административного судопроизводства, – это 500 страниц. Внесённый Президентом Российской Федерации законопроект является фундаментальным, по-новому выстраивает принципы защиты прав человека и гражданина и юридических лиц в ряде случаев в отношениях с государством. В частности, вводится активная роль суда, то есть суд фактически должен будет помогать стороне, которая считается более слабой в процессе, а, как вы знаете, в настоящее время в области уголовного судопроизводства, в области гражданского судопроизводства есть принцип состязательности сторон.

Это очень давняя идея, и эта идея реализуется в настоящее время. Но Государственная Дума последовательно выступала против того, чтобы формировать отдельную ветвь в судебной власти, то есть, допустим, вычленять административные суды как организационную структуру. В настоящее время это будет реализовываться в рамках действующей системы судов общей юрисдикции со специализацией судей, и мне представляется, что это очень правильное и технологичное решение.

Сергей Вадимович, вы говорили об открытости, отвечая на предыдущий вопрос. Знаете, я тоже за открытость, но меня смущает та открытость, которая проявляется в настоящее время в комментариях по возбуждаемым уголовным делам, когда представители правоохранительной системы стремятся после постановления о возбуждении уголовного дела рассказать в деталях некоторые вещи, связанные и с конкретными фигурантами, и с конкретными доказательствами, а дело завершается почти ничем. Поэтому с открытостью уголовного судопроизводства нужно быть очень осторожными. Это я говорю для ребят молодого поколения, которые здесь присутствуют: когда что-то хочется рассказать, надо думать о судьбе тех людей, о которых вы рассказываете.

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

**Нарышкин С. Е.** Пожалуйста, ещё вопросы.

**Вопрос из зала.** Знаменский Борис, Аппарат Государственной Думы.

Сергей Вадимович, вчера Совет Федерации одобрил закон "О Счётной палате...", который приняла Государственная Дума. Скажите, на ваш взгляд, в полной ли мере учтены те предложения, которые были направлены на совершенствование деятельности Счётной палаты, или же есть ещё над чем работать?

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

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

И второй момент. Об этом тоже Сергей Вадимович сказал, я просто подчеркну, что Дума примерно год назад внесла в Регламент изменение, которое касается процедуры проведения "правительственного часа": когда на заседание Государственной Думы приглашается министр или руководитель федерального органа исполнительной власти и отчитывается о своей работе, то после отчёта выступает аудитор, который курирует соответствующее министерство или ведомство, и раскрывает карты – как то или иное министерство, ведомство расходует бюджетные средства, насколько эффективно оно их расходует. Мы и дальше

будем идти в этом направлении, повторяю, понимая значение и важность работы, которую проводит Счётная палата.

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



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

*1 апреля 2013 года*

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

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

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

Тема, обсуждение которой было начато по инициативе Председателя Государственной Думы в рамках подготовки к празднованию 20-летия Конституции Российской Федерации, мне представляется важной исходя из следующей позиции. Эта позиция была в своё время обозначена одним из самых серьёзных политиков современной истории Маргарет Тэтчер в книге "Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося

мира". Тэтчер отметила следующее: "Даже самые старые национальные государства... являются результатом сделок и дипломатических усилий и в определённой мере сохраняют целостность именно благодаря им. Государство – дело рук человека, а не природы". Этот тезис ещё более справедлив в отношении империй, они прежде всего нуждаются в сильной и преданной элите, которая, используя свои способности и стратагемы, поддерживает их целостность и обеспечивает расширение.

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

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

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

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



важны восприятие и передача этого восприятия, то есть очень важно то, о чём мы говорили раньше, – понятие элиты.

"Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления" – формула, концентрированно излагающая ключевые элементы конституционного идеала. Затем эта формула идеала развивается во всех последующих статьях Конституции. Давайте обратимся к этому общему определению идеала.

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

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

Тем не менее нужно понимать, что и общество, и власть так или иначе связаны этим конституционным идеалом, и в том случае, если есть большое число несовпадений между собственно проводимой политикой и конституционным идеалом,

то не только общество постоянно находится в ситуации вызова, но и те люди, которые осуществляют властные полномочия, также находятся в состоянии вызова, причём глубокого внутреннего вызова. Если число несовпадений огромно, если проводится другая политика, естественно, представители власти это понимают, но должны сознательно продолжать такую политику, прикладывая огромное количество усилий, реализуя то, что не совпадает с конституционным идеалом. Это вызывает внутреннее раздражение, это делает ситуацию достаточно неустойчивой, а политику соответственно делает непредсказуемой.

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

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

Я повторю классическую формулу, которая касается любой конституции, в том числе Конституции России, о том, что

конституция должна выполнить несколько самостоятельных функций.

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

Вторая функция – это собственно организаторская функция. То есть тогда, когда порядок обозначен, нужно перестраивать под него общественные институты. Мы начали выстраивать общественные институты, выходить на новую систему институтов гражданского общества, выходить на новую систему партий. В этой части реализованы организаторская и идеологическая функции нашей Конституции. Идеологическая функция обозначена – это многообразие идеологий, и вот в рамках этого многообразия идеологий вам – а возраст большинства собравшейся аудитории от 20 до 25 лет – через несколько лет придётся находить своё, правильное место, и у вас будет колоссальный выбор.

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

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

на её юридическую функцию, но, конечно же, тогда судом это не воспринималось. Хотя нужно отдать должное нашему суду, сейчас в судах апеллируют к тексту Конституции.

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

Почему главное слово в этой формуле – слово "государство"? Потому что если оно уходит – начинается хаос. Приведу в пример давнюю ситуацию. В 1992 году еду на машине около станции метро "Комсомольская", вдруг машину останавливает какой-то гражданин и говорит: "Повезёшь меня сейчас в Зеленоград". Я возражаю: "Я не повезу тебя в Зеленоград". Тогда он в ответ: "Ты перестал понимать, в каком месте находишься..." Государство – это сложное явление, оно может по-разному оцениваться, но в любом случае оно нужно в качестве основной организующей силы, а дальше можно уже "придумывать" определения, которые будут носить левый, правый, консервативный, центристский характер.

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

Другое дело, дорогие друзья, что со словом "государство" связано одно большое заблуждение: это слово – существительное, и, как всякое существительное, оно создаёт впечатление, что это нечто прочное, устойчивое, что может существовать всегда.

Нужно понимать, что это заблуждение, что реализация или не-реализация самого понятия "государство", функций государства находится в ваших руках – либо вы это соучастно реализуете, либо не реализуете, и тогда государство распадается.

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

Одна из важнейших особенностей современного мира – это миграция. 300 миллионов человек в настоящее время живут не на территории своих стран, они привносят свою культуру в другие образования и, привнося эту культуру, создают иные культурные запросы. И это 300 миллионов человек! Если раньше эти миллионы возвращались на родину, в настоящее время они фактически постоянно проживают на территориях других государств, и современная техника этому способствует, потому что благодаря скайпу, как говорят специалисты по миграции, можно практически присутствовать в своей семье.

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

Перескажу часть одной беседы с англичанами: для меня было совершенно удивительным то, что представители истеблишмен-

та Великобритании заявили, что они в принципе готовы выйти из европейских процессов. Почему? Потому что есть собственная островная психология, которая не совпадает с континентальной психологией, и существует мегагосударственный суверенитет. Суверенитет, кстати, одно из проявлений идеала.

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

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

Вторая функция государства значительно более сложна для понимания, она вызывает много дискуссий: государство должно обеспечивать минимальные стандарты жизни людей, проживающих на его территории. Есть некоторые вещи, с которыми мне очень сложно согласиться, и самому с собой сложно, а уж тем более с людьми, которые исповедуют сугубо левые взгляды. Как вы заметили, я сказал о том, что государство должно обеспечить минимальные стандарты жизни, то есть оно должно гарантировать, конечно же, здравоохранение, оно должно гарантировать пенсии, несомненно, оно должно гарантировать минимум образования. Но готово ли оно к этому? Вот в данной ситуации государство почти совпадает с обществом. Всё время (а сейчас, когда в Европе постоянно происходят протестные акции, это особенно заметно) в связи с этой функцией к государству предъявляются какие-то требования, выраженные словами "отдай", "гарантируй", "обеспечь", "сделай", – к кому эти требования?

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

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

Легко согласиться, ещё раз подчёркиваю, с левой системой взглядов, но давайте согласимся всё-таки со следующим: государство обязано обеспечить минимальные стандарты в рамках реализации Конституции, а счастье – это самостоятельная задача для каждого. Это счастье может завоёвываться по разным направлениям, другое дело, что государство не имеет права отнимать возможности для развития этого счастья, и мне крайне

сложно согласиться с теми предложениями по страховым взносам, по пенсионной системе, по системе налогообложения, которые в последнее время делаются: мы же всё-таки ориентируемся на средний класс, на его возможности, но эти возможности отнимаются через другую систему. Я понимаю, что это пойдёт в страховые фонды, что средства эти из страховых фондов могут быть перераспределены, что, наверное, это повысит жизненные стандарты для одних людей, но одновременно это лишение возможностей огромного числа людей, это недоформирование среднего класса, и мне кажется, что политика, которая в этой части проводится, лишаящая возможностей этих людей, – это политика, ориентирующаяся на современную конъюнктуру, и мы многих теряем в бизнесе. Поэтому очень важно согласиться с тем, что наши требования должны быть в рамках минимальных стандартов, а дальше, конечно, государство должно предложить право и возможность борьбы за жизнь. Кстати, так рождается конкуренция, и без этого либо вы исчезнете в пучине, либо будете бороться за себя (извините, я тут опять ссылаюсь на Маргарет Тэтчер, но просто очень точно сказано).

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

В основе понятия "легитимность власти" лежит понятие доверия. Есть два субъекта во власти: с одной стороны, это субъект управляющий, второй субъект – это субъект управляемый. Для того чтобы власть была легитимной, нужно, чтобы совпадали ощущения этих субъектов: чтобы субъект, который управляет, понимал, что в силу целого ряда возможностей он имеет право на управление, и одновременно чтобы субъект, которым управляют, точно так же понимал, что тот, кто управляет, имеет право на управление.



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

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

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

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

Система законодательства – это безбрежность. Всё начинается с Конституции и заканчивается нормативными актами муниципальных образований: Конституция – международные договоры – федеральные конституционные законы – федеральные

законы – законы субъектов Федерации – подзаконные акты, акты правительства.

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

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

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

цию или новый общественный договор, а реализовать в полной мере те принципы, которые заложены в этой части. Как это получится? Сложно сказать.

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

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Владимир Николаевич.

Приступим к вопросам.

Владимир Николаевич, вы ещё одну составляющую государства упомянули – суверенитет, сказали, что ещё раз вернётесь к этой теме. Пожалуйста, хотя бы несколько слов.

**Плигин В. Н.** Что касается суверенитета. Когда все начали говорить о глобализации, то в какой-то период времени действительно стало складываться впечатление, что границы стёрты, что рождается какой-то новый мир – мир без границ, мир без учёта национальных интересов, мир без суверенитета. Но в мире существуют две противоположные тенденции. Первая тенденция – это глобализация и формирование большого пространства, и кажется, что эта тенденция побеждает, особенно с учётом развития коммуникационных технологий. Но есть и вторая тенденция – это тенденция, связанная с формированием всё большего и большего числа государств. Внутри нации одновременно с заимствованием благ глобализации формируется потребность жить в очерченном пространстве, с тем чтобы у личности была возможность жить своей культурной жизнью, жить в рамках своего культурного, внутренне точного контекста, ограничивающего личность, то есть потребность нации быть

представленной в этом мире через что-то своё – это и есть проблема суверенитета.

А сейчас, Сергей Евгеньевич, если позволите, выскажу следующее утверждение, абсолютно ненаучное: я думаю, что мир постоянно развивался и будет развиваться в направлении борьбы империй. Никогда этот процесс не останавливался: уходят одни империи, приходят другие, третьи, меняются формы борьбы, но всегда в условиях многообразия будет происходить такая борьба, и либо ты внутри этой борьбы остаёшься независимым, либо ты втягиваешься в другое пространство, становишься зависимым – и выхода никакого нет.

Я много разговаривал с представителями наших пограничных республик, и очень часто они говорят, что, мол, они и без России... и тому подобное. Но нужно понимать, что они без России приобретут совершенно иные качества, границы их суверенитета будут сломаны, внутренняя природа будет нивелирована, и парадокс России заключается в том, что она не нивелировала эту природу.

Возвращаюсь к проблеме суверенитета. Я сказал, что здесь присутствуют люди, которые создали фантастический документ на самом деле – Конституцию. И нужно отдать должное президенту Борису Николаевичу Ельцину, который подписал этот документ, принятый в результате референдума. И очень часто на эту историю накладывается другая история, вырванная из исторического контекста.

В части 2 статьи 5 Конституции после слова "республика" в скобках пишется "государство". И то, что так было написано, исторически позволило сохранить страну. Но как только эти слова были написаны, возникла проблема: неотъемлемым признаком государства является суверенитет, соответственно, после этого появилась концепция суверенитета республик внутри федеративного государства, и это имело серьёзные последствия – начался страшный, драматичный процесс, за которым стоял вопрос о признании и принудительном исполнении решений судов Российской Федерации на территории той или иной республики, – соответственно оказалось разорвано правовое поле.

Мы говорим о суверенитете глобальном: либо мы суверенны, либо мы не суверенны. Мне понравился ответ Сергея Вадимо-

вича Степашина на вопрос, который касался государства. Он сказал, что мы, люди, имеем уникальную привычку – обладаем государственной культурой. Мы, собственно говоря, не развалились потому, что обладаем культурой государства, а сформировать культуру суверенного государства крайне сложно.

И ещё один момент. Вот очень часто говорят о России внутри Европы, о её европейском пути или, наоборот, об азиатском. Нужно понимать одну очень важную особенность – Россия, если угодно, открытая, но она сама по себе. Никогда не надо относиться к себе с чувством недоевропейским, если угодно, а уж если говорить о взаимоотношениях человека и государства, то часто они были очень сложными. Тезис, что Россия внутри Европы, неверен – этого не может быть! Почему? Потому что Европа – это взаимопроникающие философии. И потом: кто внутри кого, что внутри чего? Если пролетаешь над территорией европейского континента ночью и небо безоблачное, то с высоты 11 тысяч километров видишь густонаселённую Европу, а когда летишь в обратном направлении и минуешь российско-белорусскую границу, то видишь безбрежную Россию. Или если взять, например, карту Монгольской империи за какой-то определённый период времени, допустим, за предыдущее тысячелетие, то увидишь, что в начале тысячелетия это была очень маленькая точка, которая к 1100 – 1300 годам вдруг начала развиваться и наконец разрослась до Парижа, почта между Улан-Батором и Парижем в тот период времени шла в течение одного месяца. А дальше вот эта махина, эта "вечная махина" начала двигаться в обратную сторону. С Российской Империей никогда не происходило такого, это всегда было пространство с дышащими границами, но тем не менее оно было всегда большим, суверенным, и так как минимум уже тысячу лет.

Сергей Евгеньевич является председателем Российского исторического общества, одним из важнейших аспектов деятельности которого является, конечно же, изучение истории и сравнение истории без навязывания, ведь предлагают обычно фикцию истории. Почему? Потому что Иван Грозный внёс определённую лепту в то, чтобы историю переписать, это же делал и Пётр I, это делала и Екатерина II, а после них Николай Павлович, великий Николай I, занимался этим. Затем её фундамен-

тальнейшим образом переписали большевики первого периода, приложил руку и Сталин. После этого мы её начали переписывать в 1985 году, переписали в 89-м и в 90-м, но всё это – наша история, она ведь едина.

Одна моя большая приятельница всю жизнь занималась изучением истории России, она говорит так: "Один из ваших недостатков заключается в том, что, постоянно копаясь в истории, вы всё время стремитесь оправдать одно событие, другое событие, а надо думать: what are you going to do next? – то есть какой шаг вы сделаете следующим?" И это правильно – нацеленность на следующий шаг. Меня сейчас поражает, когда братские народы, очень небольшие сами по себе, вдруг начинают выяснять, кто победил на какой-то там реке в 1470 году. Очень важное событие – можно даже провести конные скачки по этому поводу, но всё же обосновывать из глубины 1400-х годов право на землю нельзя.

**Нарышкин С. Е.** Пожалуйста, коллега, ваш вопрос.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Алексей Солодов, заместитель начальника инспекции Счётной палаты Российской Федерации.

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

31 августа прошлого года Правительством Российской Федерации был внесён в Государственную Думу законопроект, согласно которому должен был поменяться порядок избрания глав муниципальных образований: в отличие от существующего порядка, все главы муниципальных образований должны были бы быть всенародно избранными. Но за пару дней до предполагаемого рассмотрения в Государственной Думе Совет Думы принял решение о переносе на неопределённый срок рассмотрения данного законопроекта. Скажите, пожалуйста, почему так произошло? И какова судьба у данной законодательной инициативы правительства?

**Плигин В. Н.** Я отвечу на этот вопрос следующим образом: не знаю. Почему? Хотя в компетенцию комитета входит 36 направлений законодательства, туда не входит муниципальное за-

конодательство, поэтому, к сожалению, Алексей, извините, пожалуйста, я действительно этого не знаю. Но в вашем вопросе есть ещё одно – это, скажем так, абсолютизация выборов. Это позволяет мне ещё раз сказать, что каждые выборы несут с собой большое количество очень хороших идей, но у каждых выборов есть одна подлая черта – участники выборов должны произвести хорошее впечатление на всех, кто их выбирает, в противном случае их не выберут. Это большая проблема – как выстроить долгосрочную политику с учётом того, что надо всё время производить хорошее впечатление.

**Нарышкин С. Е.** Пожалуйста, ещё вопрос.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте, меня зовут Екатерина Балашова, я студентка юридического факультета МГУ, первый курс.

У меня, во-первых, благодарность вам: спасибо за отличную лекцию!

И вопрос. Конституция гласит, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. На ваш взгляд, сколько России понадобится лет, чтобы максимально приблизиться к этому идеалу?

**Плигин В. Н.** Спасибо большое, Екатерина, за вопрос.

В Библии, в Экклесиасте, написаны потрясающие вещи, это один из фантастических текстов: "Всему свой час, и время всякому делу под небесами: / Время родиться, и время умирать; время насаждать, и время вырывать насажденья; / Время убивать, и время исцелять; время разрушать, и время строить; / Время плакать, и время смеяться; время рыданию и время пляске; / Время разбрасывать камни, и время складывать камни; время обнимать, и время избегать объятий; / Время отыскивать, и время дать потеряться; время хранить, и время тратить; / Время рвать, и время шивать; время молчать и время говорить; / Время любить, и время ненавидеть; время войне, и время миру". И ещё совершенно потрясающее выражение: "Что было, то и будет; и что творилось, то творится, и нет ничего нового под солнцем". Но если нет ничего нового под солнцем, то нужно понять, что же действительно в Библии написано про 40 лет. Мы с вами уже прожили 22 года, начинается 23-й год, осталось 17 лет. Я хочу сказать, что существует единственная проблема (хотя это

ненаучное знание) – на России лежит проклятие начала века: что ни начало века, то обычно драма или трагедия, каждый раз это было в начале века. В этот раз всё началось в 1990 году или немножко раньше, поэтому будем считать, что мы уже начало века проскочили и идём в позитивном тренде.

Теперь о конституционном идеале. Я говорил о возможности кризиса в том случае, если мы очень резко отступаем от идеала, но тем не менее мы находимся где-то в створе движения. Что касается демократического правового государства, к сожалению, всё зависит исключительно от того, каким образом будет настроено мировоззрение вашего поколения, а оно может быть настроено по-разному. Здесь ещё один момент хотелось бы отметить. В обществе иногда возникает усталость от той или иной формы правления. Предположим, что в Германии устали от одной формы правления, и в принципе разумный европейский народ на какой-то стадии сошёл с исторических рельсов и начал выстраивать другую демократическую власть, которая привела к тому, что стало возможным сжигать людей. Но об этом я не с пессимистической точки зрения говорю, а исключительно с точки зрения оптимизма: мы полностью полагаемся на вас, ведь всё на самом деле полностью зависит от того, какую идеальную модель вы выстроите, то есть вы должны сконструировать и выдумать вот этот идеал. Единственное только, нельзя связывать идеалы демократии – об этом очень образно сказал министр юстиции Александр Владимирович Коновалов – с возможностью, например, петь бог знает что в церкви, издеваться над церковью, и если в извращённом сознании такие явления начинают представляться как демократические да ещё вызывать при этом большую симпатию, то я думаю, что мы должны быть едины в осуждении и в определении меры наказания (хотя сроки лишения свободы – это совершенно другая тема). Это нечто другое, но не демократия, это явно не демократия – должны быть всё-таки какие-то стандарты, без стандартов плохо.

Давайте вместе поставим задачу каждому из нас – а у вас ещё вся жизнь впереди, – давайте поэкспериментируем ещё 17 лет, и у нас получится очень неплохое государство.

**Нарышкин С. Е.** Пожалуйста, вопрос.



**Вопрос из зала.** Свиныхова Людмила Сергеевна, аппарат Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

У меня немного лирический вопрос. Владимир Николаевич, вы сказали, что Маргарет Тэтчер не является вашим идеалом. А я бы хотела знать, есть ли идеал у таких великих современных политиков, как вы, Владимир Николаевич, как Сергей Евгеньевич и Александр Владимирович, может быть, вы расскажете о нём, мы будем тоже равняться.

**Плигин В. Н.** Спасибо большое за вопрос.

Действительно, за каждую фразу надо нести ответственность, это первое. Второй момент: слова материальны. Третий момент: представьте себе, Тэтчер родилась в очень средней семье, сама сделала карьеру, и она, кстати, в отличие от многих других, была самостоятельным политиком, сумела произвести впечатление на наших политиков-мужчин, а мужчины, когда на них производят впечатление, тают и сдают даже то, что нельзя сдавать. В мире много фантастических женщин, которые являются великими политиками.

Если говорить не о современных политиках, то давайте абсолютно нейтрального человека назовём. Мне представляется, что очень интересным политиком был Рональд Рейган, который много сделал для своей страны. Если говорить о России – в истории России был проклятый век, XX век, фантастический по трагичности и фантастический по величию. В XX веке очень много фигур, которые недооценены или, наоборот, переоценены. Но если говорить о российских политиках, я вам приведу в пример человека очень драматичной судьбы, который много сделал в собирании государства Российского, – этим человеком был Николай I. Правда, до него очень много сделал и Александр I, и это очень сложные идеалы. А вот когда мы с вами говорили о легитимности и нелегитимности власти, передо мной возник фантастический образ, с одной стороны, прогрессивного, а с другой стороны, внутренне раздражённого политика – Бориса Годунова. То есть Борис Годунов, с одной стороны, потрясающий реформатор, а с другой – постоянно комплексующий человек.

Я хочу рассказать об одном интересном случае. Речь пойдёт об известном зарубежном политике, игравшем огромную роль в арабском мире, который, к сожалению, в настоящее время находится, кажется, под домашним арестом. Однажды мы с женой путешествовали и жили не в самой плохой гостинице, правда, она находилась в пустыне. Мы не планировали никаких светских мероприятий, соответственно, у моей жены была очень простая одежда. Так вот, мы прилетели в столицу арабского государства, и меня попросили поучаствовать в переговорах. На вечер у нас была запланирована встреча с арабским политиком и его женой, а у моей жены не было соответствующей одежды с собой. И вот нам неожиданно сообщают, что встреча состоится только завтра утром, – не очень понятная ситуация. Позднее мне друзья их семьи объяснили, что, раз моя жена была просто одета, жена того политика тоже пыталась в своём гардеробе найти что-то, что было бы проще, чем у моей жены, и к вечеру не успела бы, а к утру у неё получилось. Этот политик знал всех нас, он близкий друг Евгения Максимовича Примакова, тоже великого нашего политика, и он мне сказал: «Слушай, одна из проблем современного мира в том, что политики всё время "малеют и малеют"», – то есть современные политики мельчают.

И тем не менее всё зависит от того, удастся ли сохранить страну в очень сложных условиях. То, что наша страна сохранилась, в этом заслуга политиков, которые получили её в 80-е годы. Политиков, которые получили страну на стыке Советского Союза и России, часто обвиняют в предательстве или там ещё в чём-то, но на самом деле ушли внутренние скрепы страны и начали появляться другие скрепы. (Мы сегодня не затронули такую важнейшую скрепу, как собственность, мы о ней вообще не говорили, хотя это один из важнейших институтов, с которым надо работать.) И эти политики сумели при всём при том пройти через драмы, трагедии большого количества людей, и в настоящее время мы имеем реально устойчивое государство с огромным внутренним потенциалом развития и нанизываем на него те определения, которые должны быть: демократическое, правовое...

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

**Плигин В. Н.** Повезло мне, повезло.

**Нарышкин С. Е.** Я от вашего имени хочу поблагодарить Владимира Николаевича за действительно блестящую лекцию и за блестящие материалы. Спасибо, Владимир Николаевич.



## **Лекция Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации**

**А. А. Иванова**

*4 апреля 2013 года*

Добрый день! Поскольку моя лекция, конечно же, должна быть посвящена вопросам применения положений Конституции Российской Федерации, то я начну с анализа статьи 127 Конституции, в которой определены компетенция Высшего Арбитражного Суда и его соотношение с другими высшими судебными органами. В данной статье сказано, что Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Понятие экономического спора Конституция не определяет, но думаю, что это понятие легко можно вывести исходя из судебной доктрины и практики. По смыслу федеральных конституционных законов, которые касаются арбитражных судов, к экономическим спорам относятся как гражданские, так и административные дела, то есть дела, которые рассматриваются в порядке как гражданского, так и административного судопроизводства. И здесь сразу возникают вопросы: каков объём этих дел, какие это дела, какие дела относятся к ведению других ветвей судебной власти, а какие – к компетенции Высшего Арбитражного Суда, к системе арбитражных судов в целом? Конституция не регулирует эти отношения, регулирование переходит на следующий уровень – на уровень федеральных конституционных законов и федеральных законов, и в них в принципе и определяется, какие дела относятся к ведению тех или иных ветвей судебной власти.

Сейчас к ведению арбитражных судов относятся экономические споры с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, споры между ними и с государственными органами и некоторые категории дел с участием граждан, в част-

ности корпоративные споры и споры о банкротстве, и административные дела, относящиеся к ведению нашего суда, которые строятся по этому же принципу, и здесь, естественно, возникает довольно серьёзное поле для взаимодействия с другими ветвями судебной власти.

Конституция судебную власть определяет следующим образом: судебная власть состоит из трёх ветвей, все они независимы друг от друга, и, соответственно, решения судов ни одной из ветвей судебной власти не могут и не должны отменять решения и постановления судов других ветвей власти. Но это общий подход, на практике же, конечно, существуют проблемы, связанные с подведомственностью, между ветвями судебной власти иногда возникают по этому поводу споры, конфликты, и это нормально в условиях, когда существует несколько ветвей судебной власти. Как иначе может быть организована судебная система – об этом будет сказано чуть позже, сначала я хотел бы сказать о подведомственности дел, относящихся к компетенции Конституционного Суда и Высшего Арбитражного Суда, об их соотношении.

Естественно, дела, в рамках которых рассматривается соответствие тех или иных законов Конституции Российской Федерации, относятся к подведомственности Конституционного Суда, и здесь споров никаких нет и примеров, когда бы наш суд принимал к производству дела подобного рода, нет, здесь мы соблюдаем абсолютно чётко это разграничение. Что касается Конституционного Суда, то формально он тоже его соблюдает, но здесь есть одна любопытная вещь – это судебные акты Конституционного Суда, в которых можно высказать определённые замечания или сомнения, я имею в виду отказные определения с позитивным содержанием, которые выносит Конституционный Суд. В этих отказных определениях он формулирует правовые позиции по тем вопросам, по которым, вообще-то, должны высказываться Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд, и, если, к примеру, какая-либо норма не признаётся неконституционной, эта позиция считается обязательной. Такой подход, с одной стороны, конечно, расширяет возможности Конституционного Суда, но, с другой стороны, при таком подходе есть риск вторгнуться в сферу компетенции других высших судов,

причём все мы прекрасно знаем, что судебному правотворчеству свойственен экспансионизм и суды, когда их не сдерживают, расширяют своё правовое пространство до тех пор, пока им это позволяют. Примером может служить практика международных судов, того же Европейского Суда по правам человека, который уже давно вышел за рамки формального толкования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, это касается и других высших судов.

Сдерживающие механизмы обязательно должны существовать, иначе получается, что сначала высший суд формирует одну правовую позицию, потом на основании этой позиции – следующую, ещё одну, ещё одну, ещё одну, и в конце концов оказывается, что он уже затрагивает те сферы, которые прямо никогда к его ведению не относились. (Я думаю, те, кто хоть немножко знает историю, понимают, что именно так иногда толковались известные религиозные источники и на основании совершенно безобидных фраз из того или иного религиозного учения делались далекоидущие выводы в отношении поведения в быту тех или иных людей.) В принципе такому правотворчеству какой-то предел логический установить очень трудно, здесь должны быть сдержки и противовесы, которые не позволяли бы расширять безбрежно правовые позиции судов. Эти сдержки и противовесы определяются в доктрине разделения властей, о которой я скажу чуть позже, а сейчас я хотел бы сказать о соотношении дел, находящихся в подведомственности Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда.

В статье 126 Конституции сказано: "Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции..." – как толковать эту норму и как соотнести её со статьёй 127 Конституции? В статье 126 прямо сказано, что подсудность гражданских, уголовных, административных и иных дел, относящихся к ведению Верховного Суда, ограничена федеральным законом, иными словами, это не все гражданские, не все уголовные и не все административные дела, а только те, которые законом отнесены к подведомственности Верховного Суда или суда общей юрисдикции. Иное тол-

кование Конституции невозможно, потому что тогда останется неопределённой подведомственность экономических споров, о которой говорится в статье 127, и либо мы должны прийти к выводу, что система арбитражных судов осталась без дел вообще, либо мы должны по-иному толковать статью 126, а статью 126 можно толковать только так, как я говорю. Это означает, что законодатель может свободно распределить между Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом уголовные, административные и гражданские дела, то есть так, как он сочтёт нужным, как это будет необходимо для организации работы, чтобы положительно влиять на ситуацию с рассмотрением дел, на качество правосудия, на быстроту и удобство его отправления.

Сейчас эти дела распределены таким образом, что часть административных и гражданских дел находится в ведении судов общей юрисдикции, а часть – в ведении арбитражных судов. Это означает, что эти суды принимают свои акты по толкованию тех или иных законов, и в этом потенциально заложен конфликт правовых позиций; кстати, такой же конфликт правовых позиций возможен и между Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом, с одной стороны, и Конституционным Судом – с другой стороны. Механизма гармонизации таких правовых позиций Конституция, к сожалению, не содержит. Хочу напомнить всем, что при её принятии обсуждалась идея создания так называемого Высшего судебного присутствия, то есть специального органа, который гармонизировал бы позиции всех высших судов и выбирал бы те из них, которые получили наибольшую поддержку. Создание подобного судебного органа по Конституции 1993 года так и не состоялось, тем не менее это не означает, что гармонизации правовых позиций нам не требуется. Для Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда таким способом гармонизации может быть законотворчество, то есть принятие Государственной Думой законов, которые регламентируют соответствующие отношения.

Я приведу пример. Мы два года назад сформулировали правовую позицию таким образом, что при взыскании страхового возмещения по ОСАГО надо учитывать стоимость деталей без учёта износа, но страховые компании инициировали соответствующий



законопроект, его приняла Государственной Дума, и теперь всё-таки этот износ надо учитывать. Этот пример показывает, как можно гармонизировать те или иные разногласия между Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом: принимайте законы, которые эти проблемы решают, – и конфликта больше не будет. Это первый механизм гармонизации правовых позиций, но в отношении Конституционного Суда такой механизм не работает, потому что Конституционный Суд толкует Конституцию, а законы должны приниматься в соответствии с Конституцией.

Здесь возникает очень важная проблема, о которой я неоднократно говорил. Идея разделения властей предполагает, что ни одна ветвь власти не имеет приоритета, слово ни одной из них не является окончательным, они балансируют, уравновешивая друг друга, и корректируют друг друга, чтобы не допустить ошибки, именно в этом состоит идея принципа разделения властей: если мнение одной ветви власти определяющее, то риск ошибки возрастает многократно, что недопустимо для общества. Я считал и считаю, что должен быть механизм, который позволяет пересматривать правовые позиции Конституционного Суда. Каким образом это можно сделать? В качестве примера я могу привести опыт Соединённых Штатов Америки, где принимают поправки к Конституции, реагируя на правовые позиции Верховного суда, корректируя эти позиции. Я думаю, что этот механизм возможен и для корректировки правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Правда, в тело Конституции, конечно, эти поправки войти не могут; если мы оценим те правовые позиции, которые Конституционный Суд формулирует, то увидим, что они далеко не всегда могут быть имплементированы в тело Конституции, но, видимо, придётся их принимать в порядке, предусмотренном для изменения Конституции, и тем самым нивелировать имеющиеся разногласия. Мне кажется, именно это позволит установить баланс между различными ветвями власти.

Идея гармонизации правовых позиций очень важна, и в последнее время она витает в воздухе, в том числе некоторые депутаты высказывают свои точки зрения, и я хочу на это каким-то образом отреагировать.

Гармонизация правовых позиций высших судов может быть решена несколькими путями. О первом я уже вам сказал – это создание Высшего судебного присутствия, вопрос в том, можно ли такое присутствие создать, не меняя Конституцию. Опыт создания Дисциплинарного судебного присутствия, которое уже действует на основании специального закона, подтверждает, на мой взгляд, возможность создания такого органа, главное, чтобы этот орган не наделялся правом отменять решения высших судов, он должен лишь решать вопрос в порядке абстрактного нормоконтроля: по обращению одного из высших судов, который заметил разнობой в практике, это Высшее судебное присутствие могло бы выносить консолидированное мнение, которое не имело бы ретроспективного влияния на уже вынесенные решения, но должно было бы учитываться в будущем, при принятии новых решений. Мне кажется, что в таком ключе Высшее судебное присутствие, не как надсудебный орган, а как некий консультативный орган, вполне вписывается в действующую Конституцию и его создание не потребует изменения Конституции. Можно спорить по этому вопросу, дискуссия может долго продолжаться, но у меня своя точка зрения.

Какие ещё могут быть способы гармонизации правовых позиций? Например, выбор одной из конфликтующих правовых позиций Конституционным Судом. Об этом иногда говорят сами судьи Конституционного Суда, и я хочу высказать своё мнение относительно этого варианта, тем более что есть и фактические примеры. Хочу вам напомнить известное постановление Конституционного Суда от 2003 года, которое определяло соотношение между виндикационным иском и реституцией по недействительным сделкам. В этом вопросе разошлись высшие суды: Пленум Высшего Арбитражного Суда в 1998 году принял постановление, в котором сформулировал, что идея защиты добросовестного приобретателя выше, чем идея реституции по недействительной сделке, а суды общей юрисдикции продолжали придерживаться противоположной практики. Конституционный Суд принял к своему производству дело по жалобе граждан и рассмотрел этот вопрос с точки зрения конституционности норм Гражданского кодекса. Насколько это связано с толко-

ванием Конституции? На мой взгляд, очень отдалённо, здесь, конечно, огромная дистанция от вопросов толкования Конституции, но тем не менее Конституционный Суд решил эту проблему и выбрал одну из правовых позиций. Так что в принципе такой механизм гармонизации возможен, но в нём есть определённые недостатки, я о них скажу.

Первое. Это будет абстрактным теоретизированием, без учёта практики тысяч судей, решение будет приниматься 19 судьями, а опыт практики в судебных системах не будет учтён. С другой стороны, судьи могут учитывать опыт разных ветвей судебной власти, собственно говоря, могут его анализировать, вопрос в том, что для них это будет необязательным, и иногда они не будут понимать всех аспектов соответствующих дел.

Второй минус, который я здесь вижу, – это невозможность исправить практику самого Конституционного Суда, при таком механизме он становится над всеми судами. Да, он становится над всеми судами, но в таком узком спектре вопросов, что, думаю, в этом не будет ничего страшного, – должен же кто-то гармонизировать правовые позиции, в конце концов!

И наконец, следующий способ гармонизации правовых позиций – это создание единой системы судов. Об этом тоже многие говорят, об этом, собственно говоря, говорили всегда, и с самого начала, сразу после принятия Конституции, появились предложения объединить все суды и создать единый высший суд. Я считаю, что во время сегодняшней лекции можно свободно поразмышлять на эту тему, и готов высказать свою позицию по данному вопросу.

Вообще, в мировой практике существует два подхода к формированию судебной системы, и оба вполне имеют право на существование – это единая судебная система и система специализированных судов. Например, возьмём Соединённые Штаты Америки или Германию: в Соединённых Штатах Америки единая система федеральных судов и единый Верховный суд, в Германии шесть высших судов и специальный орган, который гармонизирует позиции высших судов. Это выбор, национальный выбор каждой страны – каждая страна выбирает то, что ей нравится и что ей удобно для организации судебной систе-

мы. Но выбор должен быть разумным и должен быть основан на изучении реальной ситуации в судебной системе. Те страны, в которых существует единая судебная система, – это, как правило, маленькие страны, страны с небольшой численностью населения и небольшой территорией, примеры стран с рыночной экономикой и с довольно высокой степенью свободы, с огромной территорией и огромным по численности населением, где была бы единая судебная система, привести не могу.

Хочу заметить, что федеральные суды Соединённых Штатов Америки рассматривают только маленькую часть всех судебных дел, основная часть дел в Соединённых Штатах рассматривается на уровне штатов и не попадает в федеральную судебную систему, а сама она сравнима по объёму, можно сказать, с нашей системой арбитражных судов: это 4 тысячи судей и миллион дел в год. Но у нас-то не 4 тысячи судей, а 37 тысяч, и дел у нас в год не миллион, а 17 миллионов, это совершенно иные цифры, здесь вступают в действие уже иные логические закономерности, я это называю системой судебной логистики, которую надо изучать, но которую, к сожалению, у нас не очень подробно и качественно изучают, есть только исследования петербургского Института проблем правоприменения, в которых более или менее чётко показана зависимость регулирования в судебной системе от количества дел, количества судей и размера территории, – вот все эти три фактора подлежат учёту.

Можем ли мы создать суды субъектов Федерации и федеральные суды по модели Соединённых Штатов? На мой взгляд, нет. Дело в том, что в Соединённых Штатах Америки штаты не создавались по национальному признаку и никогда не имели чётко выраженных национальных особенностей, разницы между одним штатом и другим нет практически никакой, здесь просто определённая организация системы власти, поэтому они могут себе позволить разделить все дела на значимые и незначимые, важные и неважные, федеральные и дела штатов и не обращать внимания на то, что происходит на уровне судов штатов. В наших же условиях, если мы сделаем это, у нас через некоторое время возникнет законность калужская, как говорил Владимир Ильич Ленин, и законность казанская, степень чёткости регу-

лирования и принцип правовой определённости, соответствующий ей, будут, несомненно, нарушены, так как в каждом регионе будут различные решения по одним и тем же правовым вопросам, поэтому я не вижу возможности разделить нашу систему. Иными словами, нам придётся работать в рамках той системы, которую мы имеем, а именно: все суды федеральные, вне зависимости от того, в каком субъекте Федерации они расположены. Я вот из этого принципа исхожу.

Но в таком случае сразу возникает другая проблема: как новый высший суд будет осуществлять правовую политику, как он будет влиять на судебную практику? Я хочу напомнить известное перефразированное изречение из Библии, которое касается, правда, не нашей системы, а судебной системы Соединённых Штатов: легче верблюду пройти сквозь игольное ушко, чем гражданину попасть в Верховный суд США. Вот если мы создадим единую судебную систему, то с учётом количества дел, количества судей и размера нашей территории попасть в этот высший суд будет почти невозможно, доступность правосудия значительно снизится, и я сейчас объясню почему.

Вот когда я пришёл на должность председателя Высшего Арбитражного Суда, наш суд пересматривал 0,5 процента всех заявлений, которые к нам поступили, – полпроцента! – и все жаловались, что степень влияния высшего суда на ситуацию в нижестоящих судах очень низкая. Мы приложили огромные усилия, чтобы увеличить процент пересмотра этих дел, – сейчас он достигает 2,5 процента, то есть увеличился за шесть лет в пять раз. Мы искали другие пути усиления влияния наших правовых позиций на практику нижестоящих судов, в частности, всем известна история, связанная с пересмотром дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, которая позволила удвоить количество дел, которые мы отправляем для пересмотра в нижестоящие суды с учётом нашей правовой позиции, получилось около 5 процентов дел. Что мы увидим в случае создания единого суда при том количестве судей, которое сейчас существует? Будет пересматриваться 0,1 процента дел – не 5 процентов, не 2,5 процента и даже не 0,5 процента, а 0,1 процента! Это означает, что все дела практически будут оставаться на уровне субъектов

Федерации, это будет та же самая калужская или казанская законность, что и сейчас наблюдается, к сожалению, в ряде случаев. Подобного рода нагрузка будет приводить к тому, что такой высший суд не будет справляться со своей основной функцией – осуществлять правовую политику в сфере рассмотрения судебных дел, формировать судебную практику, вырабатывать правовые позиции, влияя на нижестоящие суды, чтобы эти позиции учитывались ими и в результате гармонизировали решение всех дел, – в этом и состоит принцип правовой определённости.

Помимо этого – и это тоже очень важный аспект – усилится администрирование в рамках такого суда. Вообще, в целом существует два подхода к тому, как выстраивать соответствующую судебную систему, я их называю управлением путём администрирования и управлением путём определения правовых позиций. Управление путём администрирования состоит в том, что вы держите назначение судей в своих руках и, пользуясь своими прерогативами, даёте им указания, как решать дела. На мой взгляд, это вчерашний день судебной системы, это та система, от которой мы должны избавляться, если она где-то осталась, и мы приложили немало усилий к тому, чтобы это не работало в нашей судебной системе, чтобы никто из вышестоящего суда не мог звонить и определять соответствующую судебную практику. Но если будет очень много дел, то как будет высший суд влиять на ситуацию? Только путём администрирования!

Я же считаю, что правильным является управление судебной системой посредством определения, формулирования правовых позиций. Эта система более тонкая, она требует совершенно иного настроения, иной организации работы, она не всегда, не в ста процентах случаев даёт результат, но тем не менее в конечном итоге именно она и соответствует принципу независимости судей и обеспечивает свободное судебное усмотрение и правотворчество судов. Мы внесли довольно много изменений в порядок формулирования правовых позиций. Во-первых, правовые позиции Высшего Арбитражного Суда формулируются в постановлениях пленумов, причём мы принимаем довольно много постановлений пленумов по самым разным вопросам, и, конечно,

они серьёзно влияют на практику. Второй механизм, который мы имеем, – это информационные письма Президиума, в которых обобщается судебная практика, это тоже в значительной степени определяет нашу судебную практику и порядок применения тех или иных правовых норм. Наконец, третий механизм – это правовые позиции Президиума по конкретным делам, которые мы сумели сделать обязательными, в том числе при пересмотре дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

Чего нам сейчас не хватает? Преюдициального запроса, о котором мы уже давно говорим, пытаемся убедить наших процессуалистов в том, что необходимо принять такую норму, чтобы любой судья нижестоящего суда был вправе приостановить производство по делу, если у него возник вопрос в связи с толкованием нормы, и обратиться в высший суд, для того чтобы он дал толкование, с тем чтобы у нас не было стереотипных дел, решённых неправильно, и многочисленных отмен решений.

Хочу сказать, что преюдициальный запрос особенно важен по административным делам, потому что именно по ним возникают массовые отмены. Вот я приведу пример с налоговыми делами, спорами по тарифам. Десятки судов принимают десятки судебных актов по толкованию той или иной нормы, по которым практика, как правило, расходится, но когда через полтора года эти дела доходят до Высшего Арбитражного Суда, их уже может быть десятки, сотни, а то и тысячи, он должен определить свою правовую позицию, но возникают проблемы с принципом правовой определённости: значит, какая-то часть дел решена неправильно. Как пресечь это? Вот наша идея состоит в том, чтобы ввести практику преюдициальных запросов. У нас вся система судебных актов открыта, у нас все акты публикуются в сети уже пять лет, там сейчас уже 16 миллионов актов, каждый может их посмотреть и найти, какой акт противоречит акту по его делу, и наши судьи уже давно активно пользуются этим: когда к ним приходит дело и у них возникают сомнения по толкованию, они сразу делают запрос и ищут в базе данных, как в других судах разрешили подобного рода дело. Если они видят, что есть один вариант решения, есть другой вариант решения,

и не знают, какой выбрать, в целях правовой определённости, на мой взгляд, было бы правильно разрешить им обратиться в Высший Арбитражный Суд в процессуальном порядке: очень важно, чтобы они в процессуальном порядке получили толкование, – вы же прекрасно понимаете, что сейчас, когда, например, судья районного суда звонит своему апеллятору или кассатору и спрашивает, как поступить, это не правовой механизм, мы же хотим сделать этот механизм правовым.

Завершая эту часть, потому что времени у меня уже осталось мало, я бы так сказал: когда передо мной встаёт вопрос, как быть – создать единую судебную систему или создать механизм гармонизации правовых позиций при сохранении специализации судов, – я склоняюсь ко второму варианту. При создании единой судебной системы, к сожалению, снизится влияние правовых позиций, усилится администрирование, доступ к высшему суду усложнится, конфликт правовых позиций сместится на уровень субъектов Федерации, снизится качество судебных решений. Более правильным, на мой взгляд, является путь развития специализированных судов, строящихся как независимые ветви судебной власти, при условии, что будет создан механизм гармонизации их правовых позиций на самом верху, но не в виде самостоятельной судебной инстанции, которая пересматривает дела, а в виде некоего органа, который занимается абстрактным контролем правовых позиций и действует довольно редко, только тогда, когда в этом возникает насущная необходимость. Такая модель позволит не только сохранить, но и усилить влияние правовых позиций высших судов на формирование судебной практики, повысит качество судебных решений, потому что любая специализация, как показывает опыт нашей судебной системы, способствует повышению качества и скорости рассмотрения дел, а отсутствие специализации снижает качество и скорость их рассмотрения. Надо учитывать особенности нашей судебной логики и то, как строится соответствующая судебная система, а дальше это выбор государства: само государство при условии участия всех ветвей власти в решении этого вопроса вправе определить, какой вариант развития для него приемлем.

Спасибо за внимание.



## Ответы на вопросы

**Мельников И. И.** Спасибо большое, Антон Александрович. Вы можете присесть и отвечать на вопросы.

Коллеги, у нас есть, как обычно, пятнадцать-двадцать минут, чтобы задать лектору вопросы и получить на них ответы. Просьба задавать вопросы и представляться, кто задаёт вопрос.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Исходя из того, что Высший Арбитражный Суд на сегодняшний день обладает правом законодательной инициативы, скажите, пожалуйста, с вашей точки зрения, возможно ли судебную практику перелagать в формат закона? Вот один из примеров. Сейчас у нас идёт достаточно серьёзная работа над Гражданским кодексом. Какая практика Высшего Арбитражного Суда будет учтена? Будет ли по сравнению с ранее сформированной концепцией дополнен проект кодекса исходя из практики Высшего Арбитражного Суда, наработанной за последнее время?

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

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

Что касается вещного права – это совсем новый раздел, поэтому там трудно нашу практику как-то учитывать, но способы защиты, сформулированные в этом разделе в соответствии с совместным постановлением пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда № 10 и № 22 соответственно, учтены в проекте Гражданского кодекса.

**Мельников И. И.** Подходите к микрофону и задавайте вопросы. От студентов особенно приятно услышать вопросы.

**Вопрос из зала.** Глеб Азорин, юридический факультет МГУ, второй курс.

Я хотел бы услышать ваше мнение, Антон Александрович, по поводу того, чем опасна практика разрешения корпоративных споров наших, российских компаний за рубежом и какие меры наша система арбитражных судов по этому поводу предпринимает.

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

Я всегда возражал против того, чтобы иностранные суды присваивали юрисдикцию российских судов и рассматривали дела, не относящиеся к юрисдикции иностранных государств. Для корпоративных споров здесь ещё есть некое ограничение, которое в международном частном праве именуется личным статусом юридического лица, поэтому часть споров просто не может попадать в иностранные суды.

Что касается причин обращения в иностранные суды, то, я бы сказал, здесь дело не в особенностях российского права, а в том, что многие в целях налоговой экономии переместили свои активы за границу, поэтому и спорить удобнее за границей: на эти активы можно наложить арест и исполнить судебные решения. И если мы хотим вернуть обратно споры, то нам надо сначала вернуть активы в Российскую Федерацию. Пока активы там,

никакие меры по совершенствованию российского права не помогут. Но если сделать налоговое законодательство дружественным, ввести рыночную оценку активов по балансу и разумный минимальный налог на прирост капитала, то все сделки с активами будут происходить по рыночной цене и никто не будет бежать в оффшорные компании, чтобы экономить на налогах.

**Мельников И. И.** Спасибо, Антон Александрович.

Депутат Государственной Думы Андреев Андрей Анатольевич.

**Андреев А. А.** Добрый день! Во-первых, хотелось бы поддержать вашу идею возврата активов, её можно только приветствовать.

А вопрос вот о чём. Уже два года у нас действует, если я не путаю, 193-й закон, по альтернативному урегулированию споров в процедуре медиации. Вот с тех пор нагрузка на арбитражную систему, арбитражные суды снизилась? Или как этот закон повлиял?

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

**Мельников И. И.** Спасибо.

Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Сергей Абрамов, юридический факультет МГУ. Добрый день! У меня вопрос по поводу суда по интеллектуальным правам: что с ним происходит и будет ли он?

**Иванов А. А.** Всё готово, мы ждём назначения ещё пятерых судей. Как только назначение состоится, будет сформирован судебный корпус на 50 процентов, и мы официально суд откроем.

**Мельников И. И.** Спасибо.

Пожалуйста, ваш вопрос.

**Вопрос из зала.** Фёдоров Иван Михайлович, Аппарат Государственной Думы.

Антон Александрович, к вам два вопроса.

Первый: какие пути повышения эффективности исполняемости судебных решений вы видите, поскольку здесь не так всё просто?

И второй вопрос вам, как специалисту в области гражданского права: как вы считаете, на каком уровне находится российская цивилистика на сегодняшний момент? И кого из авторов вы читаете, кто вам интересен?

И дополнительно ещё хотел спросить: как так получилось, что Управление частного права во главе с Романом Бевзенко стало авангардом цивилистической мысли, как мне представляется? Хотя могут быть и другие оценки.

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

Второе, суды тоже должны думать о повышении исполнимости своих судебных актов. И здесь мне кажется очень правильной идея судебной компенсации потерь, когда за каждый день невозврата начисляется штраф. Возможно, Высший Арби-

тражный Суд примет постановление пленума, которое позволит судам присуждать такого рода компенсацию. Автоматической должна стать и индексация потерь – не по заявлению, поданному в суд или приставу, а автоматической, то есть такой, как это принято в международных коммерческих арбитражах.

Надо подумать об изменении Гражданского кодекса: ввести легальный процент по любому денежному обязательству. Такой подход был, кстати, принят в советский период: должник обязан был выплатить 3 процента годовых от суммы долга. Аналогичное положение содержится и в Германском гражданском уложении. То есть, иными словами, и суды должны думать о том, чтобы выносить исполнимые судебные решения, и они в максимальной степени должны быть снабжены такими санкциями и мерами, которые бы обеспечили их исполнение. Для административных штрафов мы уже почти подготовили соответствующий проект, в котором предлагаем: в случае если штрафы уплачены в течение пяти дней, можно уплатить их в половинном размере, а если нет, дальше уже наступают санкции и последствия.

Что касается второго вопроса – об уровне развития российской цивилистики. Если мы сравним, допустим, российских цивилистов эпохи до 1917 года с нынешними, наши коллеги сегодня такого сравнения не выдержат: очень редко кто знает один-два языка, а тогда знали четыре-пять; очень редко кто знает современную иностранную литературу в серьёзном, достаточном объёме. Многие варятся в собственном соку, и это, конечно, вызывает определённые сложности в развитии российской цивилистики. В то же время мы переживаем и информационные изменения: те механизмы, которые существовали в старые времена, исчезают, снижаются тиражи книг, снижаются тиражи журналов, информация переходит в онлайн, в Интернет, и через некоторое время мы будем иметь новую реальность в сфере юриспруденции, когда в бумажном виде будет минимум, а всё остальное будет в Сети. Надо нам этим воспользоваться и развивать эти формы.

**Мельников И. И.** Больше не вижу желающих задать вопросы. Есть? Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Александр Мингазов, Юридический факультет имени Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Здравствуйте! Отечественная судебная практика в вопросе компенсации нематериального вреда юридическим лицам идёт по пути компенсации вреда, нанесённого деловой репутации, в то время как, скажем, Европейский Суд по правам человека в деле "Комингерсолль С. А." против Португалии" высказывает несколько иную позицию, в соответствии с которой компенсируется не только вред, нанесённый репутации, но и материальные убытки. Скажите, пожалуйста, как вы можете это прокомментировать?

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

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

Что касается расширения компенсации нематериального вреда, то я считаю, что было бы правильно всё-таки пойти по пути предоставления судьям большей свободы в присуждении компенсации имущественного вреда, чем расширять понятие нематериального вреда. Мне кажется, что нашим судьям надо дать возможность, право, как в англосаксонском праве, если не на глазок определять этот вред, то, во всяком случае, исходя из того, как они себе это представляют. Мне кажется, если судьи будут более

свободны в присуждении компенсации материальных потерь, это снимет проблему компенсации нематериального вреда.

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

Что касается качества юридического образования, то это, конечно, очень сложный вопрос. И я бы сказал, путь к совершенствованию качества юридического образования очень прост: надо сделать так, чтобы диплом формально ничего не решал, как бы парадоксально это ни было. В чём причина популярности многих вузов? Это отсрочка от армии и льготы. В чём причина популярности аспирантуры? Та же самая отсрочка. Уберите всё это, создайте другие механизмы, сделайте так, чтобы диплом нужен был только для достижения узких, прямо предназначенных, прямо соответствующих его природе целей: убрать льготы, связанные с оплатой труда в зависимости от учёной степени, снять все надбавки и доплаты, сделать так, чтобы учёные степени были нужны только в вузах, во всех остальных государственных органах они не были бы нужны, и никаких приоритетов не давать тем, кто имеет эти учёные степени, – то есть, иными словами, мы должны убрать имитацию в сфере образования – и со временем всё решится само собой.

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

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

С какой проблемой они сталкиваются? Они сталкиваются с проблемой, когда недобросовестный застройщик использует процедуру преднамеренного банкротства на наиболее проблемных объектах. И они просили, зная о том, что вы придёте, задать такой вопрос: на ваш взгляд, не надо ли нам в закон о банкротстве внести какие-нибудь нормы, которые снизят риски пред-

намеренного банкротства? Может быть, экспертизу проводить на предмет того, так сказать, правильно ли проводится банкротство или неправильно?

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

До сих пор идёт процесс банкротства кооператива "Социальные инициативы". Около 40 тысяч обманутых дольщиков, при этом одни хотят деньги, а другие – квартиры. Это внутреннее противоречие при банкротстве застройщиков, которое надо каким-то образом решать, потому что нельзя, например, сказать, что кто первый прибежал в суд и быстро доказал право на квартиру, тот и должен иметь приоритет перед тем, кто такие же деньги заплатил, но не успел прийти в суд.

Мы много лет ужесточаем практику привлечения средств дольщиков, но до сих пор не изжили практику неправового привлечения этих средств. Мы в который раз уже, рассматривая эти дела, видим, что используются то вексельная схема, то различные схемы потребительских кооперативов, только бы не регистрировать соответствующие договоры в реестре.

Конечно, тут велик соблазн запретить продавать квартиры на стадии фундамента – только готовые. Если какие-то застройщики хотят строить – пожалуйста, пусть берут кредиты в банках, строят, потом продают квартиры. Это радикальный способ решения данной проблемы. Но вытянет ли это наша экономика и готовы ли будут все граждане платить такую высокую цену?

Надо, чтобы правоохранительные органы вовремя начинали свою работу. Допустим, застройщик привлёк деньги не в рамках того механизма, который предусмотрен законом, значит, сразу надо его проверить на предмет соблюдения всех требований законодательства. Надо отметить, что в известном смысле деятель-



ность застройщиков мало чем отличается от деятельности банков, страховых компаний или организаций на фондовом рынке. Возможно, надо, пользуясь банковскими терминами, ввести пруденциальный контроль, который позволит определять достаточность капитала застройщика, потому что даже тогда, когда все требования к формам привлечения средств соблюдены, а договоры зарегистрированы, недобросовестные застройщики могут вывести деньги и просто не построить здание.

**Мельников И. И.** Спасибо большое, Антон Александрович!



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

*12 апреля 2013 года*

Уважаемые друзья и коллеги! Я очень рад встретиться с такой молодой, интересующейся проблемами Конституции аудиторией.

Вообще, я должен подчеркнуть, что Государственная Дума сделала великое дело, организовав цикл публичных лекций, посвящённых 20-летию Конституции, – это ведь не только дань уважения Конституции Российской Федерации, но и возможность обсудить проблемы совершенствования конституционного регулирования институтов и инструментов государственной власти, вспомнить недавнюю по историческим меркам (прошло всего двадцать лет) историю подготовки и принятия Конституции – основного закона Российской Федерации.

Реализацией конституционных положений, обеспечивающих достойную жизнь каждого гражданина страны, занимаются все государственные структуры, но особое место среди них занимает прокуратура Российской Федерации в качестве независимого конституционного института. Прокуратуре Российской Федерации посвящена статья 129 главы 7 "Судебная власть" Конституции.

Одно из направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации – поддержание обвинения в судах. С другой стороны, полнота, широта функций, которые осуществляют органы прокуратуры, не дают нам возможности причислить прокуратуру ни к органам законодательной, ни к органам исполнительной власти. И вот то, что очень лаконично в статье 129 обозначены роль и место прокуратуры, и то, что статья о прокуратуре помещена в главу "Судебная власть", до сих пор вызывает дискуссию – к какому органу, к какой ветви власти прокуроры, прокуратура относятся.

Ваш покорный слуга в 1990–1993 годах – многие из вас тогда ещё не родились – был народным депутатом РСФСР, членом Конституционной комиссии и членом Конституционного совещания, на котором обсуждался окончательный вариант проекта Конституции, вынесенный затем на всенародное голосование. Я попытаюсь очень кратко вспомнить те этапы, через которые мы, участники подготовки проекта Конституции, прошли.

Должен вам прямо сказать, что ни в одном другом основном законе не уделялось столько внимания месту и роли прокуратуры, как в проекте новой Конституции. Чем это было обусловлено? Это сейчас всё успокоилось, страсти улеглись, все понимают, что прокуратура занимает свою нишу и выполняет функции, которые возложены на неё федеральным законом, а тогда шла настоящая борьба – борьба не по вопросу о том, в какой главе поместить статью о прокуратуре, сколько статей посвятить ей, а о том, быть ли вообще прокуратуре и какой быть, нужно ли упоминать прокуратуру в Конституции или можно обойтись без этого. Многие радикально настроенные депутаты придерживались того мнения, что в Конституции достаточно обозначить такую функцию прокуратуры, как поддержка государственного обвинения.

На первом же Съезде народных депутатов РСФСР, это было 16 июня 1990 года, была организована Конституционная комиссия из ста депутатов и двух руководителей: председателем Конституционной комиссии был Председатель Верховного Совета РСФСР Ельцин Борис Николаевич, его заместителем был избран Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Хасбулатов Руслан Имранович, большинство из ста депутатов были юристами. Началась работа над концепцией основного закона страны, хотя были, конечно, и споры, нужна ли вообще новая Конституция России – может, можно обойтись точечными поправками в действующую Конституцию. В завершение дискуссии было принято решение о том, что новой стране нужна и новая Конституция.

На тот момент действовала Конституция РСФСР в редакции 1978 года, в ней прокуратуре была посвящена специальная глава – глава 22, в которой было обозначено, что высший надзор за исполнением законов всеми министерствами и ведомства-

ми, организациями, колхозами, должностными лицами, а также гражданами осуществляет Генеральный прокурор СССР и подчинённые ему прокуроры; описывался механизм назначения прокуроров – кого назначает Генеральный прокурор СССР, кого – Генеральный прокурор РСФСР, а также устанавливался срок их полномочий – пять лет. В статье 179 было записано, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

В Конституции СССР 1977 года прокуратуре СССР также была посвящена специальная глава, состоявшая из пяти статей.

Исследуя прокурорский надзор советского периода, нужно иметь в виду, что его цели, формы и возможности нельзя отрывать от тех условий, в которых органы прокуратуры существовали. Традиционный для России низкий уровень правовой традиции, правовой культуры, правовой нигилизм периода административно-командной системы обусловили подчинённую и, надо сказать, весьма зависимую роль права. Прокуратура, как, впрочем, и все структуры правовой охраны, в том числе суды, функционировала в тех формах и в тех пределах, которые были необходимы для поддержания правопорядка в тоталитарном государстве, и тем не менее даже в советский период органы прокуратуры обеспечивали защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства, но начало 90-х годов потребовало новых подходов и иного конституционного регулирования.

Между прочим, в первом проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией 10 сентября 1991 года, прокуратуре РСФСР была посвящена отдельная глава, где её функции были сведены до минимума: уголовное преследование, надзор за ведением предварительного расследования преступлений и исполнением наказаний, а также поддержание от имени государства обвинения в уголовном судопроизводстве. Впервые там наравне с прокуратурой появилось упоминание о Следственном комитете, органы которого должны были заниматься предварительным следствием по делам о преступлениях. Вот в связи с этим упоминанием о Следственном комитете Ельцин, Председатель Верховного Совета РСФСР, написал буквально следующее: "Специалисты против такого органа, дать эту

статью в переходных положениях...". В проекте Конституции от 24 октября 1991 года упоминания о Следственном комитете уже не было, но статья о прокуратуре со всеми присущими ей функциями оказалась уже в главе "Судебная власть".

Многие юристы знают, что одновременно с работой над концепцией новой Конституции шла очень интенсивная работа над проектом Концепции судебной реформы в РСФСР, которая была в конечном итоге одобрена постановлением от 24 октября 1990 года № 1801-I Верховного Совета РСФСР. Я вам советую прочитать эту концепцию, это очень интересный, не просто правовой, а политико-правовой документ, в котором были подвергнуты резкой критике существовавшие в стране институты юстиции и сама юстиция и были провозглашены: необходимость отделения судебной власти от законодательной и исполнительной; верховенство суда в правоохранительной деятельности; прерогатива судебной власти в защите граждан от необоснованных арестов; судебные гарантии неприкосновенности жилища, охраны личной жизни, тайны переписки и телефонных переговоров; право на рассмотрение дел судом присяжных; принцип несменяемости судей.

О так называемом общем надзоре прокуратуры в этой концепции было сказано буквально следующее: "Общий надзор прокуратуры служит державным орудием принуждения в условиях отсутствия материальной заинтересованности производителя и неразвитости гражданского общества... Постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов". То есть разработчики концепции исходили из того, что если рынок у нас задействует, то рынок урегулирует и все остальные правоотношения тоже, в том числе и соблюдение законов всеми. Сегодня, спустя два десятка лет, могу согласиться с авторами концепции только в одном – в том, что тогда органы прокуратуры надзирали за всем и вся, отвечали тоже за всё и вся, но только не за свою надзорную деятельность, а, по существу, за издержки осуществления органами власти их функций. Я честно вам признаюсь, что занимался всеми направлениями деятельности: надевал сапоги и выходил на колхозные поля проверять, как хи-

микаты содержатся, не протекает ли крыша навеса, чтобы дождь не смыл эти химикаты в речку, в овраг, чтобы скотине или людям это не повредило. Мы ходили на станции проверять, вовремя или не вовремя разгружаются вагоны, почему в подвалах домов стоит вода и комары, вплоть до того, приносит скот приплод или нет... Вы же прекрасно понимаете, что, в общем-то, это не функции прокуратуры, это задачи, которые должны были выполнять органы власти, но этими вопросами занималась и прокуратура тоже.

Слава богу, и законодательной, и политической власти хватило мудрости сохранить за прокуратурой общенадзорные функции, функции надзора за исполнением законов, а также функции по защите прав и свобод человека и гражданина, по защите общественных интересов, в том числе и интересов государства. Ведь и сегодня, я должен вам сказать, многие функции, которые выполняют органы прокуратуры, не чисто надзорные, и сегодня зачастую органы прокуратуры вместо губернаторов, вместо руководителей органов местного самоуправления одним телефонным звонком, нажатием кнопки решают вопросы хозяйственного значения. Разве прокуратура должна заниматься контролем за ростом тарифов ЖКХ? Разве мы должны заниматься определением цены на гречку или на лекарства? Значит, где-то органы власти, на которых возложены эти обязанности, не выполняют до конца свои обязательства, если органы прокуратуры вынуждены заниматься этими вопросами. Но если граждане признают необходимость таких действий прокуратуры, значит, мы будем продолжать этими вопросами заниматься.

И впервые в Концепции судебной реформы в РСФСР было заявлено о необходимости создания самостоятельного Следственного комитета, но при этом прокурор должен был осуществлять следующие полномочия: возбудив уголовное дело, передавать его следователю для производства предварительного следствия; знакомиться с материалами дознания; давать указания органу дознания и следователю о направлении расследования, выяснении определённых обстоятельств, дополнении расследования; присутствовать при производстве следственных действий; по узкой, строго определённой категории уголовных дел (уголовное преследование следователей и прокуроров,

других сотрудников правоохранительных органов) принимать на себя расследование в полном объёме, выполняя при этом все обязанности и пользуясь всеми правами следователя; обосновывать перед судом необходимость производства следственных действий, требующих судебной санкции; заслушивать обвиняемого перед составлением обвинительного акта.

Почему я так подробно, почти дословно привёл содержание Концепции судебной реформы в части создания единого Следственного комитета? Потому что законодатель сегодня пошёл по другому пути: всё, что в концепции касалось независимости судебной системы, создания суда присяжных, получения судебных санкций, ограничения конституционных прав граждан, – всё это было воспринято, а вот что касается создания единого Следственного комитета, законодатель пошёл по другому пути и, как выразился сенатор Анатолий Григорьевич Лысков, создал, по существу, новый источник нарушения конституционных прав и гарантий граждан. Что я имею в виду? Законодатель вместо разграничения полномочий по осуществлению надзора за следствием и по осуществлению самого процесса расследования все надзорные функции прокуратуры передал руководителям следственных подразделений. Я считаю, это привело к тому, что обеспечить в полной мере соблюдение прав и свобод человека при такой ситуации органы прокуратуры не в состоянии, о чём я ещё скажу.

Общий же надзор никуда не делся, он остался. Комитет министров Совета Европы в сентябре прошлого года принял Рекомендацию 2012 (11) о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, по существу, взяв за основу модель прокуратуры Российской Федерации. Я вам должен сказать, что не только в России существует так называемый общий надзор – функция по обеспечению законности, достаточно сказать, что в США, Франции, Испании, Португалии и ещё в тридцати девяти странах прокуроры обладают такими же полномочиями, как и прокуроры России.

При определении места и роли прокуратуры в проекте Конституции Конституционная комиссия опиралась на упомянутую Концепцию судебной реформы. Не соглашаясь с отведённым органам прокуратуры местом в проекте Конституции, мы



с Валентином Георгиевичем Степанковым, тогда генеральным прокурором и членом Конституционной комиссии, подготовили свой проект Конституции и внесли его в Конституционную комиссию. Мы тоже, конечно, находились (ведь я работал и над Концепцией судебной реформы) под влиянием этой концепции – мы ограничивали надзорные функции прокуратуры надзором за законностью правовых актов, но не за исполнением законов в целом, тем не менее мы считали, что прокуратура – это независимый орган и ей, с учётом значимости и важности выполняемых функций, должна быть отведена специальная глава в Конституции, но ни мой голос, ни голос генерального прокурора услышан не был. Тогда генеральный прокурор написал председателю Верховного Совета, председателю Конституционной комиссии Борису Николаевичу Ельцину о том, что лишение прокуроров общенадзорных функций – это ошибка, в стране нет другого органа, который взял бы на себя исполнение этих функций, ошибочно относить органы прокуратуры к судебной власти. В этом варианте Конституции, который был подготовлен нами и направлен с письмом, мы вернулись к тому, что органы прокуратуры обеспечивают в принципе надзор за исполнением законов в стране, прописали порядок назначения прокуроров, централизацию, подчинение друг другу и сроки пребывания в должностях; одновременно мы указали, что предварительное следствие по делам о преступлениях производит Следственный комитет и его органы. Должен с сожалением признать, что и голос генерального прокурора услышан не был.

В апреле 1993 года в стране появляется так называемый президентский проект Конституции, в статье 126 которого, посвящённой правосудию, были сформулированы и функции прокуратуры, было написано буквально следующее: надзор за законностью расследования, поддержание государственного обвинения, предъявление в суд исков о защите интересов государства, опротестование в суде незаконных актов государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц осуществляет прокуратура, возглавляемая генеральным прокурором; генеральный прокурор и подчинённые ему прокуроры осуществляют свою деятельность под контролем суда; генеральный прокурор назначается на должность и освобождается

от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, внесённому на основании предложения высшего судебного присутствия. Упоминания о Следственном комитете в президентском проекте тоже не было.

И вот 20 мая 1993 года президент издаёт указ о созыве Конституционного совещания и о завершении работы над Конституцией Российской Федерации. Должен сказать, что дебаты на Конституционном совещании были такие же острые, как и в Конституционной комиссии. Я настаивал на том, что прокуратура должна найти достойное место в проекте Конституции, ей должна быть посвящена отдельная глава, другие считали, что можно обойтись и без этого. Мы согласились, что не нужно говорить о том, что прокурорский надзор – это высший надзор в стране, но считали, что прокуратура заслуживает иного отношения.

5 октября 1993 года, в ходе работы Конституционного совещания, Валентина Георгиевича Степанкова освободили от должности генерального прокурора (это очень интересная, очень своеобразная и поучительная история, когда-нибудь, может быть, с согласия Степанкова я расскажу о том, как это произошло), генеральным прокурором был назначен Алексей Иванович Казанник, человек высочайшей порядочности, честности и скромности, интеллигент с большой буквы. И вот на завершающем этапе, когда, по существу, оставалось два-три дня до завершения работы Конституционного совещания, мы с работниками аппарата подготовили последний вариант статьи Конституции о прокуратуре, это была формулировка сегодняшней статьи 129. Я зашёл к Алексею Ивановичу, он прочитал наш вариант, согласился с ним и позвонил Президенту России, при этом Алексей Иванович встал (ситуация была критическая, и я вспомнил книгу писателя Александра Бека "Новое назначение": у Сталина была привычка работать ночью, и если он в 2–3 часа ночи звонил какому-то наркому, любой нарком непроизвольно вставал, разговаривая со Сталиным, хотя в кабинете никого не было) и своим басистым голосом сказал: "Борис Николаевич, вот мы подготовили свой проект статьи о прокуратуре, считаем необходимым включить его в Конституцию". Президент дал соответствующее указание – через полчаса этот текст был в администрации президента; ночью, я знаю, он обсуждался, и утром

мне Борис Сафарович Эбзеев звонит: "Сабир, ваша редакция статьи прошла с трудом, но включена в главу "Судебная власть". Вот такова эпопея, история статьи 129, посвящённой прокуратуре.

Мешает органам прокуратуры сегодня такое положение дел? Я думаю, нет, это больше вопрос теории, это вопрос для учёных – пусть они работают. В принципе Конституция обозначила органы прокуратуры как государственный институт, я думаю, этого достаточно, а всё остальное будет зависеть от результатов труда органов прокуратуры.

Молодые люди, конечно, не знают, но я напомним, что в конце века Борис Николаевич Ельцин сказал знаменитое: "Берите суверенитета столько, сколько сможете", – и многие субъекты Федерации взяли столько суверенитета, что в одном из регионов, вокруг которого должны были объединиться и другие субъекты Федерации, даже были выпущены свои денежные знаки (слава богу, они не пошли в обращение), а отдельные субъекты Федерации в своих конституциях предусматривали право субъекта заключать мир с иностранными государствами и объявлять войну, другие в своих конституциях и уставах заложили право субъекта не платить налоги в государственную казну. По существу, стране грозил развал, и вот тогда прокуратура, у которой были и полномочия, и реальные возможности, взялась за то, чтобы навести в стране порядок. Шестьдесят конституций и уставов субъектов Федерации по требованию прокуроров были приведены в полное соответствие с Конституцией Российской Федерации – уверяю вас, это была работа общегосударственного масштаба и значимости.

Я помню, как, выступая на Всероссийском совещании прокуроров, уже новый Президент России – Владимир Владимирович Путин – сказал: "Невероятно, как нам удавалось нормально жить в такой обстановке! Собственно говоря, нормального существования и не было". Вот восстановление конституционной законности в стране дало нам возможность сохранить страну, создать единое правовое пространство.

Я считаю, что и сегодня реальный прокурорский надзор обеспечивает соблюдение прав и законных интересов наших граждан, общества и государства. Приведу несколько цифр.

В прошлом году органами прокуратуры выявлено свыше 5 миллионов случаев нарушения закона, из них около 3 миллионов – нарушение прав и свобод граждан. В суды было направлено свыше 750 тысяч исков в защиту интересов граждан на общую сумму порядка 12 миллиардов рублей. Эта колоссальная работа осуществляется органами прокуратуры на постоянной основе, она выражается в восстановлении нарушенных прав, и трудовых, и жилищных, и в области здравоохранения, и прав потребителей, и так далее, и так далее. Об авторитете органов прокуратуры говорит то, что ежегодно число граждан, обращающихся за помощью в органы прокуратуры, увеличивается, в прошлом году в органы прокуратуры обратилось более 3 миллионов 600 тысяч граждан. 25 процентов обращений удовлетворяется в органах прокуратуры. Для этого не надо платить, стоять в очереди, обращаться к услугам адвокатов или ходить в суды, это делается бесплатно и очень оперативно, другой подобной системы в стране пока нет.

Я хотел бы молодым людям сказать, они этого не знают: была ведь в стране такая ситуация, когда люди трудились, будем говорить так, бесплатно, трудились месяцами, а зарплату не получали, и тогда они выходили на улицы бастовать. Мы подключились к решению этой проблемы, и тысячи исков граждан, которые честно трудились, но не получали заработную плату, были удовлетворены только благодаря вмешательству органов прокуратуры, через решения судов прокуратура обеспечила, по существу, стабилизацию обстановки. Но должен сказать, что, несмотря на то что эта работа продолжается, на 1 января задолженность по оплате труда составила более миллиарда рублей, – это никуда не годится, и мы каждый день продолжаем заниматься этим вопросом.

Не меньшее внимание уделяется органами прокуратуры защите прав несовершеннолетних. Вы знаете, что у нас нет органов, которые специально занимались бы профилактикой правонарушений несовершеннолетних, у нас есть только комиссии по делам несовершеннолетних, и руки не доходят до конкретных людей. А сколько несовершеннолетних детей-сирот не обеспечено жильём, хотя по закону каждый из них имеет право на жильё, – и опять органы прокуратуры обращаются в суды, и такие иски обычно удовлетворяются, но 14 тысяч судебных решений

об обеспечении детей-сирот жилыми помещениями пока не исполнено, поэтому эту работу нам предстоит продолжить.

Я должен сказать, что нередко нарушения прав граждан связаны с ненадлежащим исполнением своих обязанностей отдельными представителями органов власти, а также с несовершенством законодательства. Органы прокуратуры аккумулируют у себя информацию о нарушениях законности и о проблемах, связанных с несовершенством законов, а вот права законодательной инициативы у генерального прокурора нет. Слава богу, что у меня хорошие отношения и с депутатами Государственной Думы, и с членами Совета Федерации, и я могу обратиться к ним с просьбой внести законопроект, но если бы генеральный прокурор как субъект права законодательной инициативы имел право вносить законопроекты в Государственную Думу, то у таких законопроектов было бы больше шансов быть безотлагательно рассмотренными. Причём в 78 субъектах Федерации прокуроры наделены правом законодательной инициативы, только за прошлый год ими внесено более 350 законопроектов, 254 из них уже принято законодательными собраниями. Да, эти законодательные инициативы касались проблем местного уровня, но ведь это же необходимо: они лучше видят, что происходит на местах. И это лучше, чем если бы мы из Москвы пытались урегулировать эти вопросы. Я хотел бы, чтобы мы с вами вместе над этим подумали. Я исхожу из того, что органы прокуратуры защищают не просто права и интересы конкретных граждан, – мы защищаем право как таковое, в целом.

Выделю ещё два момента, я хочу, чтобы наши молодые коллеги обратили на них внимание. Конституцией гарантированы свобода экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств. Я вам скажу, что во многом препятствия создаются руководителями органов власти, и нам приходится разрушать препоны, которые создаются то ли умышленно, то ли по незнанию. Указом президента специально назначен уполномоченный по защите прав предпринимателей – это Титов Борис Юрьевич. Я думаю, что мы объединим усилия, чтобы и в этом деле навести порядок.

Сегодня функцию контроля и дачи санкций на проведение проверок малого и среднего бизнеса отдали органам прокуратуры

ры – каков результат? Вот в прошлом году 1 миллион 100 тысяч предложений было представлено в органы прокуратуры о производстве проверок, 500 с лишним тысяч этих предложений было нами отвергнуто в связи с несоответствием требованиям законодательства. Вы представляете, что такое 500 с лишним тысяч проверок! Я понимаю, что это тоже не дело прокуратуры, но сегодня эта функция так же востребована, как и другие, сегодня нет другого механизма, чтобы приостановить или прекратить давление на бизнес, навести порядок, дать людям возможность свободно трудиться на благо других людей, на благо страны.

В связи с этим ещё одно предложение, которое я направил в Государственной Думу, оно одобрено и всем предпринимательским сообществом. Есть оперативно-розыскная деятельность негласная, а есть гласная – осмотр помещений, изъятие документов, компьютеров и так далее, так вот я считаю, что так называемые гласные мероприятия также должны согласовываться с прокуратурой, – почему бы нет? Ведь такие гласные проверки – тоже один из способов давления на бизнес, а может быть, даже и прекращения бизнеса как такового.

И ещё один вопрос в связи с этим. Уже лет пять назад депутатами Государственной Думы был подготовлен проект закона о внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, такой же проект подготовлен и членами Совета Федерации, там речь идёт об участии прокуроров в рассмотрении арбитражных дел. На последний проект получено положительное заключение администрации президента, правительства, Министерства юстиции и комитета Государственной Думы по конституционному законодательству, а руководство Арбитражного суда против – и почему против? Нам говорят, что если одной из спорящих сторон будет прокурор, то другая сторона проиграет – нельзя усиливать одну сторону за счёт другой. Вот я бы хотел, молодые люди, чтобы вы посмотрели ту рекомендацию, о которой я говорил, Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы 2012 (11) о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, там чётко написано, что участие прокурора в рассмотрении хозяйственных споров не нарушает баланса, не нарушает равноправия сторон, потому что право вынесения окончательного решения остаётся за судом.

В связи с Концепцией судебной реформы я вкратце упомянул, что при принятии закона о Следственном комитете была нарушена концепция: сегодня прокурор не имеет права ни возбуждать дело, ни надзирать за расследованием уголовного дела, ни принимать окончательного решения. К прокурору поступает дело с обвинительным заключением, то есть до окончания расследования дела прокурор не может знакомиться с материалами дела и давать указания. Если по материалам обвинительного заключения он видит, что дело плохо расследовано, он должен дело возвратить, и даже если придёт к выводу, что человек не виноват, он не может дело прекратить, прокурор не может принять процессуальное решение, он должен вернуть дело следователю, для того чтобы тот прекратил его. Для чего это – что, бумаги много в стране? Вот вы мне объясните, почему любой дознаватель, даже если он не имеет высшего образования, следователь – вчерашний студент может возбудить уголовное дело, а прокурор не может возбудить уголовное дело! Кто-нибудь может мне объяснить, почему дело прекращает следователь, а в статье 136 УПК написано, что реабилитированному извинения от имени государства приносит прокурор?

В заключение я бы хотел показать вам мой личный экземпляр Конституции Российской Федерации, который был издан двадцать лет назад, такие экземпляры получили все члены Конституционного совещания. На некоторых экземплярах были пожелания от Бориса Николаевича Ельцина, на моём ничего нет, но это не самое главное. Вы знаете, я пользуюсь этим экземпляром до сих пор, я с ним работаю, и он дорог мне. Я считаю за честь служить Конституции – основному закону своей страны!

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Дорогие друзья! Уважаемый Сабир Гаджиметович выступил с совершенно потрясающей лекцией, потрясающей по своей наполненности, по драматизму и по тем идеологемам, которые прозвучали.

Пожалуйста, теперь ваши вопросы.

**Вопрос из зала.** Российский юридический клуб.

Здравствуйте! Хотелось бы поблагодарить вас за столь интересную лекцию и уточнить один момент. Каково ваше личное мнение по поводу того, что в Конституции прокуратура попала в главу, посвящённую судебной власти: это позволяет нам отнести её к органам судебной власти или всё-таки при этом прокуратура относится, как и другие контрольные органы, к органам исполнительной власти?

И ещё вопрос. В развитие современного государственного строительства сейчас у нас появилось Союзное государство, появился Таможенный союз, считаете ли вы, что и на этом, надгосударственном уровне, должны быть органы, выполняющие сходные с прокуратурой функции, то есть должна ли быть прокуратура Союзного государства или, может быть, даже Таможенного союза?

**Кехлеров С. Г.** Я уже попытался объяснить, что тот факт, что органы прокуратуры оказались в главе о судебной власти, вовсе не означает, что прокуратура относится к судебной власти, – она не относится ни к законодательной, ни к исполнительной власти, это независимый институт.

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

**Плигин В. Н.** Счётная палата – орган парламентского контроля, это совершенно точно.

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



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

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Государственный университет управления.

Во-первых, я хотел бы поблагодарить вас за яркую, эмоциональную лекцию: вы сегодня ещё раз подтвердили тот огромный авторитет, которым вы пользуетесь в Генеральной прокуратуре и вообще у нас, у граждан, у россиян.

Стало принято после лекций задавать такие общие вопросы: вы родились в Дагестане – как часто вы там бываете, скучаете ли вы по родным местам?

**Кехлеров С. Г.** Это хороший вопрос. Я бываю в Дагестане каждый год – один раз, во время отпуска. Со двора моего дома виден весь Кавказский хребет, покрытый вечными снегами. Надо вставать в пять часов утра, когда солнце начинает освещать эти вершины, чтобы увидеть всю красоту и получить заряд на весь следующий год. Я вырос в интернате, в Каспийске, где учился девять с лишним лет, а закончил обучение в школе рабочей молодёжи, так как наш интернат к тому времени ликвидировали. Каспийск для меня вторая Родина, поэтому я обязательно заезжаю и туда.

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

Пожалуйста, вопрос.

**Вопрос из зала.** Спасибо вам ещё раз за интересную лекцию.

У меня следующий вопрос. Как вы уже отметили, прокуратура не относится ни к одной из традиционных ветвей власти – исполнительной, законодательной, судебной. В конституционно-правовой доктрине ряд исследователей относят её к контрольной власти, но наряду с этим к контрольной власти относится ряд других органов, некоторые были названы, в частности Счётная палата, органы финансового контроля, органы пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического. И в чём именно, на ваш взгляд, заключается специфика именно прокурорского надзора?

**Кехлеров С. Г.** У любого контролирующего органа, в том числе у названных вами, своя узкая сфера деятельности, и толь-

ко органы прокуратуры имеют всеобъемлющие функции по надзору за исполнением законов и соблюдением Конституции Российской Федерации. Таких полномочий в стране ни у кого нет – в этом основное различие. Кто-то говорит, что это орган сдержек и противовесов, кто-то – что это конституционный независимый институт, кому из учёных как нравится. Но самое главное, у органов прокуратуры есть такие функции и такие полномочия, которых нет ни у каких других контролирующих органов, – вот в чём специфика органов прокуратуры.

**Плигин В. Н.** Сабир Гаджиметович отметил одну очень серьёзную вещь. Спасибо большое, что вы на этом остановились, но сейчас я выскажу личную точку зрения, это будет неофициальная точка зрения.

Всё дело в том, что у нас бесконечное дробление функций контрольных органов, у нас огромное количество взрослого населения страны, несколько сотен тысяч, занято собственно контрольными функциями. Мы сократили на полмиллиона контрольные проверки, ведь из государственного бюджета тратятся миллиарды рублей на проведение контрольных проверок – это собственно затраты, затраты на командировки. Контрольные проверки достаточно часто ведутся разными органами параллельно. Кроме всего прочего, это отвлекает от работы, отвлекаются и другие участники процесса, поэтому нам необходимо, конечно же, детально проанализировать деятельность контрольных органов, выверить их функции. И огромное спасибо прокуратуре за то, что вы действительно эту работу проводите.

**Кехлеров С. Г.** Следует подчеркнуть, что контрольные органы не могут проверять сами себя или друг друга, – только органы прокуратуры имеют право и полномочия проверять соблюдение законности в деятельности контролирующих органов.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Смирнов Дмитрий, второй курс МГЮА.

Здравствуйте! Я, в общем, сюда шёл с достаточно большим количеством вопросов, но после вашей прекраснейшей лекции они отпали.

**Кехлеров С. Г.** Спасибо.

**Из зала.** Я поражён: вы ответили на все вопросы, которые мучили меня очень долгое время! Но всё же у меня остался один

вопрос. Я давно мечтаю работать в органах прокуратуры и стать хорошим прокурором. Что нужно человеку, чтобы стать хорошим прокурором?

**Кехлеров С. Г.** Хорошо учиться.

**Из зала.** Я стараюсь.

**Кехлеров С. Г.** На этом этапе важно хорошо учиться, а вот сказать, что только учёбы достаточно, – это было бы неправильно. Надо ещё любить свою профессию и работать над собой, потому что учёба – это теория всё-таки, а когда начинается практика, не всегда знаешь, с чего начать. Вы не можете себе даже представить, что раньше документы уголовных дел подшивались на деревянных станках, которые сегодня только в музеях можно увидеть. Мы печатали сами, и я умел печатать на уровне плохой машинистки, а сейчас за нас всё делают компьютеры, даже ошибки наши исправляют. Если вы учитесь по направлению органов прокуратуры, то вы уже обеспечены местом в системе прокуратуры, отбор других претендентов жёсткий, ведь наша специальность тоже очень специфическая – здесь и моральное напряжение, и физическое, у нас ненормированный рабочий день. Поверьте, что я каждую субботу полдня на работе, и не потому, что так мне хочется, – есть вещи, над которыми надо работать одному, когда тебе никто не мешает. Но самое главное – уважение к людям. Если у вас есть большое желание, ну что ж, подайте заявку, покажите себя на практике, и тогда мы вместе с вами попытаемся решить проблему вашего трудоустройства.

**Из зала.** Спасибо, теперь знаю, на кого равняться.

**Кехлеров С. Г.** Всего доброго!

**Плигин В. Н.** Спасибо.



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

*16 апреля 2013 года*

Уважаемые коллеги, друзья! В год 20-летия Конституции начинаешь иногда чувствовать себя памятником. Хотя это лучше, чем свадебным генералом.

Спасибо Председателю Государственной Думы за организацию уникального цикла лекций, посвящённых 20-летию Конституции и Федерального Собрания. Для меня особенно символическим является тот факт, что инициатором цикла публичных лекций стала Государственная Дума. Почему я хочу подчеркнуть это обстоятельство? Исторически сложилось так, что в первые пять – семь лет после принятия Конституции 1993 года главным критиком основного закона была именно Государственная Дума, что серьёзно тормозило претворение многих конституционных положений в жизнь. Судите сами: Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" был принят только в 1996 году, федеральные конституционные законы "О Правительстве Российской Федерации" и "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" – в 1997 году, "О Государственном гербе Российской Федерации", "О Государственном гимне Российской Федерации" и "О Государственном флаге Российской Федерации" – в 2000 году, "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации" – в 2001 году, и это я называю только те федеральные конституционные законы, которые прямо указаны в тексте Конституции. То есть почти десять лет потребовалось нашему парламенту, для того чтобы реализовать эти положения Конституции.

В таких условиях в середине 90-х годов главным инструментом для продвижения идей и принципов Конституции стали Конституционный Суд – как, собственно, и задумывалось – и гла-

ва государства. Вот эти два института сыграли, как сказали бы наши зарубежные коллеги, контрмажоритарную роль, то есть стали теми, кто может законно противостоять воле большинства, кто способен поправить решение, принятое, к примеру, федеральным или региональным парламентом, если оно нарушает права человека и гражданина либо не соответствует Конституции и национальным интересам страны. Сегодня сам федеральный парламент стал не только просвещённым законодателем, но также, я бы сказал, идейным вдохновителем, защитником Конституции, её коллективным пропагандистом и агитатором.

То, что информация об этих публичных лекциях о Конституции и о парламентаризме оказалась в средствах массовой информации в одном ряду с главными новостями дня, – это тоже позитивный знак и если не гарантия, то хотя бы надежда на соответствующие перемены в общественном сознании. Бесконечные разговоры о том, что ревизия основного закона – это единственное лекарство от всех наших бед, включая дураков и дороги, привели к одному негативному результату: общество не слишком ценит и ещё меньше уважает то, что у него есть, – действующую Конституцию страны. Это один из серьёзных рисков не только для политической стабильности, но и для эффективного управления процессами общественного развития.

Почему я говорю о рисках управления общественным развитием? Потому что Конституция – это не просто какой-то юридический текст, напечатанный мелким шрифтом на плохой или, наоборот, на очень хорошей бумаге, Конституция – это сложный, живой, постоянно работающий механизм, который предназначен для того, чтобы помочь нам решить две ключевые задачи, необходимые для развития: во-первых, Конституция обеспечивает гарантии стабильности основ конституционного строя и общественной системы в целом и, во-вторых, Конституция создаёт необходимые условия и одновременно разумные ограничения для свободы общественного и политического творчества, а это в свою очередь помогает постоянно адаптировать практику государственного и общественного управления к новым вызовам современности. Собственно, вот эти два качества, на которых я сегодня делаю акцент – стабильность и адаптивность, – являются свойствами любой живой системы, включая государство и об-



щество, а способность эффективно отвечать на вызовы, не изменяя самим себе, своей истории и своей культурной матрице, лежит в основе успешного развития и успешной конкуренции всех социальных систем, в том числе в глобальном масштабе.

Исходя из этих вступительных слов я хотел бы посвятить свою лекцию трём простым вопросам: первое – почему нам стоит гордиться Конституцией; второе – что, на мой взгляд, должны знать о Конституции будущие лидеры нашей страны, чтобы видеть в основном законе эффективный и современный инструмент управления, а не древний, хотя и священный артефакт из тех времён, когда мир не знал iPad и Facebook; ну и, наконец, третье – в заключение лекции несколько слов будет о "неизвестной" Конституции (я в лекциях иногда использую термин "terra constitutio").

Итак, почему нам стоит гордиться своей Конституцией?

Конституционное право как наука зародилось вместе с государством и феноменом конституции, но, на мой взгляд, подлинное понимание места и роли конституции в жизни людей и государства сформировалось – многие удивятся, особенно специалисты, и поспорят потом со мной – только в конце XX века, когда этот документ стали изучать не "в пробирке", как делают праведы и теоретики, а по результатам "химической реакции" с окружающим миром.

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

Самым актуальным на сегодняшний день для зарубежных исследователей является такой вопрос: почему одни конституции способны жить долго и при этом менять окружающий мир, а другие умирают ещё во младенчестве? Появилось даже такое понятие, как "анализ конституционного дизайна", а также масса прикладных работ, где авторы пытаются найти связь между внутренним устройством основного закона и его способностью к долгой и плодотворной жизни. Итог получился довольно плачевный: в результате исследования более трёхсот конституций, принятых начиная с 1789 года, выяснилось, что большинство демократических конституций не доживает даже до совершеннолетия, средний период их полураспада составляет, начиная с XVIII века и включая XIX век, семнадцать лет, причём после Первой мировой войны средний срок жизни конституции в мире стал всего двенадцать лет.

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

Ещё один важный момент: если раньше считалось, что конституция является закреплением победы одного класса над другим или в лучшем случае результатом общественного договора, фиксирующим сложившийся баланс политических сил, то теперь эта точка зрения серьёзно изменилась, сегодня специалисты считают, что подавляющее большинство конституций, включая самую первую писаную конституцию в мире – Конституцию США, на самом деле является не столько символом достигнутого консенсуса, сколько особым инструментом управления общественным развитием. В таких координатах конституция понимается как стратегический документ высшего уровня, в котором содержится, говоря современным языком, описание миссии и целей общественного развития, а также алгоритмов взаимодействия всех участников для того, чтобы цель



была достигнута, а миссия реализована. Возможно, это слишком упрощённый подход к основному закону, но, по большому счёту, если конституция не показывает людям, куда нужно стремиться и что следует для этого делать, она становится никому не интересной и в конце концов умирает.

Особый интерес представляет тот факт, что российская Конституция родилась в условиях политического и экономического кризиса на фоне раскола политических элит. Конституция должна была решить непростую задачу – восстановить общественное согласие и стать одновременно основой и инструментом для строительства новой государственности, новых федеративных отношений, новой экономики, новой социальной реальности. Фактически Конституция должна была способствовать рождению нового социального порядка из хаоса эпохи перемен, и эту задачу наша Конституция выполнила. Фактически Конституция России, действующая Конституция, являет собой идеальный случай, универсальный дизайн, способный не только примирить конфликтующие силы, но и дать импульс для нового развития, чего пока безуспешно ищут наши коллеги на Западе. Именно такие конституции способны переформатировать действительность в заданном направлении, несмотря на отсутствие в стране политического консенсуса. Временную слабость институтов государства в современном мире называют самореализующимися конституциями, и иметь такую живую, саморазвивающуюся, самореализующуюся конституцию – исключительная удача для любого государства и общества.

Мы можем также гордиться тем, что Конституция 1993 года стала первым в истории нашей страны конституционным актом, который вопреки, я бы сказал, многочисленным инициативам и традициям не был изменён с приходом на президентский пост в 2000 году нового лидера. Собственно, наше общество было приучено к тому, что новый лидер – новая Конституция: ленинская, сталинская, брежневская, ельцинская, в архиве лежат проект конституции Хрущёва и проект конституции Горбачёва, не считая проекта договора о Союзном государстве. И впервые в истории нашей страны лидер не переписал Конституцию под себя – уже один этот факт позволяет сделать как минимум два вывода: во-первых, лидер страны умеет пользоваться этим ин-

струментом – основным законом, во-вторых, значит, инструмент в 1993 году получился инструментальным, извините за тавтологию, эффективным.

На встрече с судьями Конституционного Суда в декабре прошлого года президент страны говорил: "Основной закон... – это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации". В общем-то, эти слова являются ключевыми для понимания места и роли действующей Конституции в современной жизни. Каждый профессионал, претендующий на командные посты на любом уровне государственного управления, должен не только знать этот инструмент, но и уметь им пользоваться на практике.

За недостатком времени я бы на правах одного из авторов действующей Конституции кратко изложил идеи, которые были положены в основу Конституции для того, чтобы этот инструмент был работающим.

Поскольку Конституция создавалась в условиях политического конфликта и даже эпизода гражданской войны в нашей столице, при разработке проекта пришлось идти от противоположного. Раз Конституцию не получилось принять в результате общественного согласия и общественного договора, значит, надо было создать такой документ, который сам стимулировал бы восстановление общественного порядка и принуждал к общественному согласию, поэтому была выбрана такая модель: закрепить в основном законе те общественные ценности, идеи и принципы, которые уже на тот период не вызывали споров ни у демократов, ни у коммунистов и имели важное значение для граждан независимо от их политических взглядов, – это признание высшей ценностью для человека его прав и свобод; это политическая стабильность и территориальная целостность страны, социальный характер государства; выборность органов власти и местное самоуправление; уважение к культуре и традициям всех национальностей. Вот эти, как я их называю, заповеди можно посчитать на пальцах двух рук, они были изложены в разделе первом, в главе 1 "Основы конституционного строя".

Более того, в окончательном варианте все эти заповеди были ещё и закреплены усложнённым порядком их изменения, или, точнее, гарантиями их почти неизменного, если говорить о сиюминутной политической ситуации, характера, – только путём нового референдума.

Таким образом, возникло поле общественного согласия, что помогло предотвратить развитие раскола в обществе и обеспечило достаточно длительную жизнь основному закону. Кстати, о ценности этого ядра согласия в современных условиях говорили уже практически все здесь выступавшие, особенно ярко осветил эту тему Сергей Евгеньевич Нарышкин в своей недавней статье "Конституция как идея".

Наряду с главой 1 "Основы конституционного строя" достаточно важной является и глава 2 "Права и свободы человека и гражданина". Все эксперты, и внутри страны, и за рубежом, признают, что это один из сильнейших разделов действующей российской Конституции. Эта глава так же надёжно защищена, тем же порядком, как и глава "Основы конституционного строя", и может быть изменена только путём референдума.

В основном законе содержатся разделы, посвящённые механизмам осуществления государственной власти. Необходимо отметить, что при создании Конституции 1993 года разработчиками было сделано несколько исключений из традиционных схем решения аналогичных проблем, в том числе из схемы разделения властей: во-первых, глава государства впервые был выведен из системы исполнительной власти и не погружён ни в какую другую традиционную ветвь власти; во-вторых, было предложено создать (и они были созданы) целый ряд конституционных органов, формально не относящихся ни к одной из ветвей власти. По действующему основному закону глава государства занимает позицию верховного арбитра, стоит над всеми ветвями власти, обеспечивая, я цитирую, "согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (статья 80).

В соответствии с этим подходом за Президентом Российской Федерации был закреплён относительно небольшой объём полномочий. В процессе разработки мы эту модель с Сергеем Сергеевичем Алексеевым (нам с ним посчастливилось писать

базовый текст проекта) назвали в шутку "российской моделью британской королевы". Однако подобный подход совсем не означал, что президентский пост становился декоративным, напротив, в ситуации острого конфликта властей стране нужна была сильная, авторитетная фигура, принципиально стоящая над схваткой и в силу этого способная быть арбитром; при этом президент должен обладать достаточными конституционными полномочиями, чтобы заставить конфликтующие стороны прийти к компромиссу. На основе этого подхода были сформулированы соответствующие нормы и, что очень важно подчеркнуть, процедуры, суть которых можно выразить так: президент спокоен, когда в стране всё в порядке, и действует активно и даже жёстко, если возникают серьёзные проблемы и конфликты. Для этого за президентом был закреплён целый арсенал разнообразных инструментов и возможностей, от права инициировать согласительную процедуру до прямого федерального вмешательства и применения силы.

То, что "модель британской королевы" не удалось реализовать на практике, было связано с особенностями характера первого президента России, а также с тем, что на всём протяжении 90-х годов в стране не было такого времени, когда президент мог отдыхать, читать книги и заниматься совершенствованием юридического и прочего образования и знаний. Более того, осознавая необходимость продвижения реформ в условиях противодействия оппозиционного парламента, о чём я говорил, и нейтралитета правительства, что хочу особенно подчеркнуть, по целому ряду ключевых вопросов именно глава государства вынужден был брать на себя ответственность за непопулярные социально-экономические решения и принимать соответствующие указы. Причём хочу отметить, что наш проект, который мы готовили с Сергеем Сергеевичем Алексеевым, не предоставлял главе государства права издавать указы нормативно-правового характера, это право появилось по итогам Конституционного совещания и, главное, по итогам того кризиса, который постепенно приобретал черты конфликта уровня гражданского противостояния.

Помимо президента, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, действующей Конституцией, как я сказал, предусмотрены специальные конституционные органы,

не входящие в законодательную, исполнительную и судебную власть, – прокуратура Российской Федерации, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека, Счётная палата и Центральная избирательная комиссия. И здесь важно отметить, что при формировании этих специальных конституционных органов на практике используется – я так это называю, и в учебной литературе так описывается – принцип "двух ключей", когда в формировании именно этих органов участвуют всенародно избранный парламент и всенародно избранный президент: кандидатуры генерального прокурора и его заместителей, судей Конституционного Суда и Верховного Суда, председателя и аудиторов Счётной палаты вносит президент, а утверждает парламент. Это обеспечивает высокий статус, что в нашем государстве, с нашим политическим режимом и нашими немного византийскими традициями, означает очень многое и обеспечивает независимость, потому что ни один из назначающих эти структуры органов не может единолично решить их судьбу в дальнейшем.

В чём ещё выражались и должны в будущем выражаться, на мой взгляд, функции президента как арбитра? Например, если поссорились правительство и парламент, то президент может инициировать, как я говорил, согласительные процедуры, может отменить или приостановить в данном случае, о котором я хочу сказать, действие акта главы исполнительной власти того или иного региона и – это крайний случай, о котором я тоже уже говорил, – применить инструмент федерального вмешательства.

Характерная история, очень интересная, в учебниках пока не описанная, произошла в 1995 году, когда правительство решило воспользоваться возможностью, заложенной в части 4 статьи 117 Конституции, чтобы разрешить затяжной кризис с парламентом. Правительство тогда возглавлял Виктор Степанович Черномырдин, я был вице-премьером в этом правительстве. Ситуация была архисложная: бюджет на 1995 год был принят только в конце первого квартала 1996 года, предыдущий тоже был принят через квартал после начала года, экономика в кризисе, конфликт в Чечне в самом разгаре, при этом парламент в преддверии выборов постоянно шантажировал кабинет министров возможностью вынесения вотума недоверия. И вот

чтобы избежать этой подвешенной ситуации, я предложил председателю правительства воспользоваться возможностью, заложенной в части 4 статьи 117 Конституции: самому поставить вопрос о доверии правительству. Надо было видеть Виктора Степановича в этот момент, но, подумав, он принял это предложение по той простой причине, что, если правительство само ставит вопрос о доверии себе, конфликт разрешается по Конституции в течение семи дней: либо формирование нового правительства, но лучше ужасный конец, чем ужас без конца, либо роспуск Государственной Думы и назначение досрочных выборов. Как ни странно, хватило пяти из этих семи дней, чтобы парламент и правительство помирились и работали конструктивно до следующих выборов.

Ещё больше возможностей заложено для урегулирования конфликтов центра и регионов в нашем федеративном устройстве. Приведу только один пример из этого не очень простого периода: конфликтная ситуация в Чеченской Республике, президент страны применил силу, причём не просто силу, а армию для разрешения конфликта внутри страны. Вопрос, естественно, быстренько дошёл до Конституционного Суда, и мы имеем стенограмму обсуждения и решения Конституционного Суда по так называемому чеченскому делу. Но я в данном случае не об истории говорю, а о том, что Конституционный Суд воспользовался своим правом и применил к главе государства концепцию скрытых полномочий, так она называется у учёных-историков: Конституционный Суд постановил, что глава государства в критической ситуации не только вправе применить армию, но и обязан это сделать, потому что он – глава государства, гарант Конституции и избран для выполнения этой миссии населением всей страны. С тех пор концепция скрытых полномочий главы государства, скрытых полномочий президента стала составной частью нашей Конституции.

Конституция содержит специальные механизмы, которые позволяют учитывать развитие общественно-политической практики. Я вернусь к основному, как я считаю, свойству Конституции, позволяющему ей жить долго: в ней детально закреплены только принципы, основы строя и статус личности, всё остальное переведено в раздел процедур и правил, там не опи-

саны решения на все случаи жизни, там описан алгоритм, куда надо идти конфликтующим сторонам, чтобы кризис разрешить, и я приводил такие примеры – Конституционный Суд, выборы, согласительные процедуры, референдум. То есть ответов нет, но написано, что делать, где, так сказать, выход на пожарную лестницу. Это позволило Конституции при сложнейших изменениях политической ситуации, иногда даже при изменении политического режима, оставаться тем не менее тем стержнем, тем островком стабильности, который всегда возвращал маятник в положение политического равновесия.

Конституция содержит целый набор моделей, которые можно считать образцами, целевыми показателями для сверки того, что у нас происходит на практике: это модель устройства государственной власти, это конституционная модель федерализма, конституционная модель экономики, модель отношений в треугольнике "личность – общество – государство" и ряд других. Модели – это образ желаемого будущего: у нас нет ещё в реальности федеративного государства, так же как и нет демократического, правового государства. На самом деле это не страшно и не смертельно, мало где они есть, важно то, что мы эту модель заложили и определили направление движения, и значит, можно говорить о реализуемости, о том, что ещё нужно сделать, чтобы обеспечить продвижение этой модели. Уверяю вас, другие модели придумать пока трудно.

Может быть, я выскажу сейчас крамольную мысль, но мне кажется, что наши поиски национальной идеи были до настоящего времени не слишком успешными скорее всего потому, что на самом деле нам нужно не абстрактную национальную идею искать, а открыть основной закон нашей страны: у нас уже есть свои национальные идеи, и все они изложены в Конституции. Как отмечалось в одном из президентских посланий Федеральному Собранию, именно Конституция утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. Конституция формирует социальные институты и, подчёркиваю эти слова, образ жизни миллионов людей, именно Конституция как образ жизни, или, как в своей статье сказал

Председатель Государственной Думы, Конституция как идея, – это очень сильная особенность нашего основного закона.

И последнее, как я и обещал, несколько слов о "неизвестной" Конституции. Если я вижу это в Конституции – ну, скажут, сам писал, сам и находит, – то могут и должны это увидеть и другие, здесь я просто хочу обратить внимание на те чёрточки и грани, которые не стали предметом докторских диссертаций, учебников, монографий, но могут стать и станут.

Впервые в истории конституционного развития России Конституция – это не просто текст брошюры, хороший или плохой, основной закон написан так, что сегодня толкование статей Конституции даёт Конституционный Суд. Статья 11 Конституции: разграничение предметов ведения и полномочий может осуществляться Федеративным и иными договорами. С правовой точки зрения пока таким условиям отвечает только договор с Татарстаном, он прошёл все процедуры, которые утвердила Государственная Дума, но возможность такая в Конституции есть, она существует для применения в конфликтных ситуациях.

Частью Конституции является судебная практика прямого применения норм Конституции, когда суды общей юрисдикции ссылаются непосредственно на Конституцию, вынося своё решение.

Составной частью Конституции являются международные договоры (статья 79), например Договор о создании Союзного государства с Белоруссией.

И что самое невероятное, составной частью Конституции являются некоторые указы президента – указы, которыми оформляется изменение названий субъектов Российской Федерации. Например, Северная Осетия – Алания: не надо принимать поправку в статью 65, где перечислены все субъекты, потому что Конституционный Суд вынес решение, что новые названия в Конституцию вносятся на основании указов президента, так как это не затрагивает основ конституционного строя, здесь просто уточнение названия.

На вопрос, менять или не менять Конституцию, ответ должен быть следующим: прежде чем менять базовый текст, нужно провести инвентаризацию других форм реализации Конституции, а именно федеральных конституционных законов, реше-



ний Конституционного Суда, судебной практики и так далее. Оказывается, что в 99,9 процента случаев не надо принимать поправку в Конституцию, можно принять федеральный конституционный закон или обратиться в Конституционный Суд за официальным толкованием той или другой нормы Конституции.

Другие грани "неизвестной" Конституции я продемонстрирую на тех институтах, которые в Конституцию заложены чисто пунктирно.

Глава 1 "Основы конституционного строя". Я уже говорил, главное здесь – это неклассическая система разделения властей, потом продемонстрирую ещё некоторые грани.

Глава 2 "Права и свободы человека и гражданина". В основу этого раздела положена доктрина естественного происхождения прав и свобод человека – в силу рождения, не в силу дарования государством, а в силу рождения: право на жизнь, на свободу, на собственность. И конкретным выражением этой доктрины является то, что государство не может лишить гражданства своих граждан, а раньше такая практика была сплошь и рядом.

Глава 3 "Федеративное устройство". У нас законы субъектов могут быть по юридической силе выше, чем законы федеральные, и пусть это не звучит издевательством над Государственной Думой. В статье 73 записано: "Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти" – не буду комментировать эту формулу с точки зрения ограниченного или неограниченного суверенитета, но в статье 76 эта мысль продолжена: "В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации... действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации", то есть закон субъекта Российской Федерации обладает высшей юридической силой по отношению к федеральному закону, и для наших судов – Конституционного, Арбитражного, Верховного – это прямой ориентир, каким законом руководствоваться при рассмотрении конкретного дела. Кто об этом знает и пишет? Почти никто.

Точно так же можно комментировать утверждение об асимметричности нашей Федерации, о неравноправии субъектов Российской Федерации. Обратите внимание на изюминки, которые там заложены: во-первых, речь нигде не идёт о равноправии субъектов Российской Федерации вообще, речь идёт об их равных правах во взаимоотношениях с федеральным центром, и всё. Это даёт ключ к пониманию так называемых сложносоставных субъектов, когда один субъект находится внутри другого. Таким субъектам – Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа – Конституция предлагает урегулировать отношения договором (статья 66), а если они не в состоянии, предусмотрено принятие специального федерального закона. То есть оказывается, что нет никакого нарушения равноправия и с формально-правовой точки зрения нелогичной ситуации нет. И вообще, если у вас плохое настроение или вам не спится, вы можете прочитать толкование Конституционным Судом статьи 66 и получите удовольствие – заснёте надолго и проснётесь с новыми предложениями и мыслями по совершенствованию сложносоставных субъектов.

И теперь о вопросе, который я задаю всем своим студентам. Конституция заложила возможность объединения, укрупнения субъектов Российской Федерации, для этого нужно две вещи: оформление такого объединения специальным конституционным законом, что разумно, и объединение на основании волеизъявления народа – референдума в объединяющихся субъектах. Я задаю студентам вопрос: а до какого числа субъектов можно доукрупняться, не нарушая Конституцию? Ну, на экономическом отделении мне все отвечают, что до одного, потому что там люди с математическим образованием, но если посмотреть главу "Основы конституционного строя", то доукрупняться можно до двух субъектов, иначе мы утратим федеративный характер государства. Редко, но бывали федерации из двух субъектов – например, Чехословакия. По жизни, конечно, хорошо, что этот процесс, слава богу, не носит кампанейского характера, – этот процесс надо направлять в сторону создания более крупных субъектов по разным принципам (те же совнархозы в своё время, региональная экономическая кооперация), и тогда по логике, по смыслу можно прийти до семи субъектов. Но уверяю вас,

почему-то именно цифра "7" фигурирует в трудах Бжезинского, в трудах других политиков и учёных, которые не очень любят нашу страну. Не надо нам создавать очень крупные субъекты, которые именно в силу этого станут экономически, политически самодостаточными, давайте лучше на уровне пусть чрезмерной раздробленности субъектов хранить территориальную целостность нашего государства.

Избирательное право. Если вы внимательно читаете, в Конституции нет классических принципов избирательного права – всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, но не применительно ко всем уровням публичной власти, и не потому, что Шахрай с Алексеевым забыли об этом принципе и о других принципах, мы исходили из другого – из того, что на уровне местного самоуправления, на уровне муниципального управления можно и нужно уходить иногда от принципа всеобщего равного, а иногда, может быть, даже и прямого избирательного права, иначе не защитить права национальных меньшинств, иначе не реализовать права профессиональных сообществ (не хочу говорить "сословий"), иначе не прийти к ситуации, когда формой решения национального вопроса должно быть не министерство, не федеральная власть, а именно национально-культурная автономия, как институт, реализуемый на уровне местного самоуправления. Но самое важное, о чём я хочу в этой связи сказать, – это то, что именно на этом уровне избирательные права можно оставить только у налогоплательщиков, это вполне вписывается в модель местного самоуправления как осуществления власти под свою ответственность и за свои деньги. На уровне местного управления, допустим, в форме юридического или политического эксперимента можно это попробовать: если вы, налогоплательщики, ответственные люди, возьмите тот или иной уровень местного управления на своё содержание, но тогда и право избирать в эти органы будет только у вас, у налогоплательщиков. Если же местное самоуправление получает деньги из казны – это не местное самоуправление, староста всегда их разворует и пропьёт (не его, не заработанные). И не надо было всю страну на уровне пешей доступности форматировать под местное самоуправление (если на велосипеде, если на лыжах – это пешая доступность). Все

страны укрупняют муниципальные образования, а мы их наплодили и теперь шлём им зарплату. Ну, я думаю, с местным управлением будет так же, как и с возвратом к избирательной системе "50 на 50": когда успокоятся страсти, мы внесём поправки, я надеюсь.

В главе "Президент Российской Федерации" тоже есть две изюминки. Что такое Администрация Президента Российской Федерации и что такое Совет Безопасности, которые упоминаются в Конституции?

Вопрос о статусе и судьбе администрации президента был вынесен на Конституционный Суд, Конституционный Суд вынес определение, то есть отказал: пусть законодатель этим займётся. Следовательно, либо Конституционный Суд, либо законодатели к этому придут, но для меня здесь сомнений нет: это государственный орган, но не орган власти, потому что он обеспечивает такой орган государственной власти, как президент.

А вот с Советом Безопасности ещё интереснее. В Китайской Народной Республике грядёт политическая и, наверное, юридическая реформа, и 24 февраля этого года меня спросили китайские аналитики очень высокого уровня: "Сергей Михайлович, а не создать ли нам в Китайской Народной Республике Конституционный суд, как у вас, и Совет безопасности, как у вас?" Ну, я, правда, сразу сказал, что мой ответ разочарует китайских товарищей: мы Совет Безопасности изобрели именно потому, что рухнула Коммунистическая партия и вместе с ней Политбюро как орган, где принимались важнейшие решения путём координации всех институтов и сил государственной власти, и Совет Безопасности по нашей Конституции стал совещательным органом, где президент, председатели палат парламента, председатель правительства, секретарь Совбеза и другие по мере необходимости привлекаемые представители правоохранительных структур, собираясь раз в неделю, в режиме ручного управления координируют свои действия и решения, а если в Китае наряду с Политбюро создать Совбез, то тут всё и закончится, потому что на уровне основного закона будет прописано двоевластие. Точно так же и с Конституционным Судом: либо правящая роль Компартии Китая – либо Конституционный Суд, потому что если прописать его в Конституции, то тут же в Конституцион-

ном Суде возникнут споры, связанные с Коммунистической партией. Они испугались: "Нам этого не надо!" Я предложил использовать другой наш опыт и создать Комитет конституционного надзора для выработки рекомендательных, аналитических решений по сложнейшим юридическим и политическим вопросам. Надеюсь, так и будет.

Парламент. Казалось бы, здесь сказать нечего, но скажу о Совете Федерации, хотя в Государственной Думе за это буду подвергнут критике: Совет Федерации – именно та палата, которая не может быть распущена, она должна действовать постоянно. Совет Федерации является коллегиальным антикризисным главой государства, что подтвердили события 1998 года, именно поэтому Председатель Совета Федерации является третьим лицом в государстве, который замещает президента и премьера, если они не могут исполнять свои полномочия, благодаря этому у нас не может быть ситуации в политической системе, когда парламента нет вообще, – могут быть очередные или внеочередные выборы в Государственную Думу, но Совет Федерации работает постоянно. Поэтому я ещё на страничку написал проект закона о формировании Совета Федерации: вместе с губернатором должен избираться его "заместитель" по работе в Совете Федерации, в законодательном собрании должен избираться "первый заместитель" по работе в Совете Федерации, и тогда не нужно будет привлекать филологов к толкованию термина "Совет Федерации" – он будет формироваться из избранных населением лиц, поэтому не будет угрозы двоевластия в регионе.

Моя идея, которая рано или поздно будет реализована, – это федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании. Есть конституционный закон о правительстве, есть конституционный закон о всех ветвях судебной власти, если исходить из логики разделения властей, то конституционный закон о Федеральном Собрании возможен для стыковки таких вещей, как представительный характер парламента, многопартийная политическая система и ряд других вопросов. В основном это будет, конечно, процедурный закон, чтобы нигде не пересекались полномочия, прямо закреплённые в Конституции, чтобы ей не противоречить.

Судебная власть. Можно ли и нужно ли объединять Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд? Такой вариант рассматривался, когда мы писали Конституцию, особенно на Конституционном совещании речь шла о Высшем судебном присутствии, речь шла о такой модели Верховного Суда, как в США, где именно Верховный суд выносит решение о толковании и применении Конституции, но остановились на нашей модели, чтобы не менять Конституцию. Мне кажется, можно принять ещё один конституционный закон – о случаях, когда руководители трёх конституционных органов могут рассматривать состояние судебной власти в стране, проблемы судебной власти, законодательные инициативы судейского сообщества, в конце концов, электронное судопроизводство, административное судопроизводство (последнее прописано в Конституции, но, несмотря на то что двадцать лет прошло, закон до сих пор не принят).

И два последних предложения. Возможен ли контроль общества за государственной властью с точки зрения Конституции? На мой взгляд, возможен – это конституционная модель государственного аудита, которую реализует Счётная палата, когда конституционные обязанности платить налоги корреспондируют с двумя конституционными правами – правом на информацию и правом на участие в управлении делами государства. Мы попробовали реализовать механизм общественного контроля в сфере ЖКХ – с чем мы столкнулись? Там, где речь идёт о бюджетных деньгах, отбоя в контролирующих органах нет – и государственные жилищные инспекции, и Счётная палата, а там, где речь идёт о наших с вами деньгах, о деньгах жителей, не о бюджетных деньгах, прокуратура говорит: не смей, ни один контролирующий орган эти деньги контролировать не вправе! Так, может быть, вернуться к идее общественно-государственного контроля, закрепить её законодательно? Уже есть наброски к очень маленькому федеральному закону, хотя вообще-то закон должен приниматься и действовать на уровне субъекта.

И последнее: возможен ли новый Союз? Открываем статью 79 действующей Конституции: "Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными

договорами...", то есть возможность дана, дальше речь должна идти о механизмах реализации этой возможности, поэтому ратифицированные международные договоры и являются частью Конституции как сложного организма.

Тот факт, что Конституция не содержит готовых решений на все случаи жизни, имеет большое философское и воспитательное значение: это заставляет всех нас постоянно размышлять над тем, что это значит – в каждом конкретном случае действовать по Конституции. Когда человек не знает, что ему предпринять, как правильно поступить в сложной ситуации, ему обычно советуют поступать по совести, когда же в подобном затруднении оказывается государство, оно должно поступать по Конституции. Конституция и есть совесть нашего государства, в этом её смысл и предназначение.

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Уважаемый Сергей Михайлович, позвольте выразить восхищение вашей лекцией: есть целый ряд крайне интересных вещей, которые вы отметили. Единственное, когда вы начали говорить о формировании ещё одной формы контроля – общественно-государственного, то меня испугала мысль о том, что это может опять привести к увеличению численности контрольного аппарата. У нас в настоящее время в промышленности занято, кажется, всего 13,9 миллиона человек из 142 миллионов населения, значит, занято очень много людей и в контрольных органах, помимо правоохранительных.

Пожалуйста, вопросы.

**Вопрос из зала.** У меня вопрос к вам, как к руководителю Аппарата Счётной палаты.

Известно, что Счётная палата Российской Федерации осуществляет контроль за расходованием бюджетных ассигнований, это распространяется на органы государственной власти, внебюджетные фонды и органы местного самоуправления, если они используют, перечисляют, расходуют бюджетные средства либо управляют федеральной собственностью, пользуются на-

логовыми и иными льготами. В свою очередь Счётная палата сама является получателем средств федерального бюджета. Кто осуществляет контроль за расходом самой Счётной палаты средств из федерального бюджета?

**Плигин В. Н.** Спасибо за очень серьёзный вопрос.

**Шахрай С. М.** Спасибо за вопрос. Он очень хорошо стыкуется с тезисом Владимира Николаевича о переизбытке контролёров в стране. Я отвечаю сразу на оба вопроса.

Действительно, плодить новые государственные контрольные органы смысла нет хотя бы потому, что у нас только в Росфиннадзоре работает 6 тысяч 600 человек при наличии эффективной системы Казначейства. Мы как-то посчитали: в стране существует примерно 27 контрольных и надзорных органов. Когда я говорил об общественно-государственном контроле, то имел в виду комбинацию из уже существующих структур с участием общественности.

**Плигин В. Н.** Слава богу!

**Шахрай С. М.** А вопрос о том, кто проверяет Счётную палату, был решён несколько лет назад, когда приняли соответствующий федеральный закон. Проверка расходования денег самой Счётной палатой на зарплату, на научные исследования и так далее осуществляется либо по решению одной из палат Федерального Собрания (это может быть постановление Государственной Думы, это может быть постановление Совета Федерации о проверке, как тратит деньги сама Счётная палата), либо по решению главы государства.

Хочу привести цифры за первые десять лет существования Счётной палаты. За тот период на наше содержание ушло 2,8 миллиарда рублей – огромные деньги! Но в это же время мы вернули в бюджет 66 миллиардов рублей – коэффициент отдачи явно будет выше, чем у паровоза. Кстати, проверка расходов Счётной палаты уже была три года назад. На самом деле это очень полезный опыт – не только проверять других, но и отчитываться, как сам тратишь деньги. И мы отчитались.

**Плигин В. Н.** Сергей Михайлович, единственное, что я хотел бы добавить: и Счётная палата, и Контрольное управление Президента Российской Федерации приводили цифру нецеле-



вого расходования денежных средств – только в течение одного года около триллиона рублей! Поэтому у Счётной палаты очень большие возможности: между 66 миллиардами и триллионом есть куда развиваться.

**Шахрай С. М.** Вы абсолютно правы. Но хотел бы отметить, что триллион – это касалось денег, связанных с контрактной системой, не все из них носили характер нецелевых расходов, потому что, к сожалению, в этой системе есть более хитрые механизмы увода бюджетных средств.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Лиана, я студентка второго курса юридического факультета Российского университета дружбы народов.

Два года назад, до поступления в этот вуз, я даже и не задумывалась об этом вопросе, потому что считала, что знаю ответ, но сейчас, изучив определённую литературу, я понимаю, что точного ответа у меня всё-таки нет. Я хотела бы узнать у непосредственного участника создания Конституции мнение насчёт того, что всё-таки в Российской Федерации является высшим источником права – Конституция Российской Федерации или международные договоры? Потому как в пользу как одной, так и другой позиции есть определённые доводы.

**Шахрай С. М.** Отличный вопрос! Для меня ответ однозначный: Конституция Российской Федерации по юридическому значению выше любого международного правового договора, ратифицированного нашим парламентом и подписанного президентом. По моему мнению, иерархия актов в нашей правовой системе выглядит следующим образом: Конституция; международные договоры, ратифицированные парламентом; федеральные конституционные законы и федеральные законы, то есть акты высшей юридической силы, принятые парламентом по специальной процедуре; затем указы президента и постановления правительства. Есть случаи, когда закон субъекта Российской Федерации, как я вам уже говорил, по юридической силе выше закона, принятого уважаемым Федеральным Собранием.

В данном случае, мне кажется, одной из причин дискуссии о верховенстве норм международных договоров и Конституции является ситуация, связанная с Европейским Судом по правам

человека и его решениями. Поставить точку в дискуссии, чтобы больше не возникало таких вопросов, можно двумя путями.

Один вариант – это грамотно сформулировать запрос в наш Конституционный Суд и побудить его дать толкование статьи 15 Конституции Российской Федерации. Я вас уверяю, в этом толковании будет указано, что Конституция суверенного государства выше международных договоров, им ратифицированных, иначе у государства не было бы права выходить из создаваемых межгосударственных союзов, денонсировать международные договоры и так далее. Если же Конституционный Суд не получит такого запроса (а без запроса он не может высказывать свою позицию), то на этот случай есть механизм федерального конституционного закона на эту тему, речь идёт о так называемом законе о законах. Владимир Николаевич Плигин это хорошо знает, поскольку такой проект давно обсуждается и в довольно неплохой юридической готовности находится, хотя ещё остаётся масса вопросов. Главное, что в законе о законах должно быть установлено, – это иерархия источников права. Я бы такой закон на самом деле принял.

**Плигин В. Н.** Сергей Михайлович, спасибо за оценку соотношения положения пункта 4 статьи 15 и закона о международных договорах. И комментарий специально для студентов, чтобы они не пугались, что им придётся ещё один закон учить: мне представляется, что в этом политическом цикле мы не сможем принять федеральный закон о законах.

**Вопрос из зала.** Студентка МГУ, третий курс.

Я бы хотела задать вопрос в связи с преобладанием федеральной собственности над частной: почему у нас можно изымать частную собственность под дороги или под строительство олимпийских объектов и почему это всё делается по назначенной цене?

**Шахрай С. М.** Спасибо за вопрос. В нём, собственно, несколько частей. Когда я говорил о том, что многие права и свободы дарованы нам, даны от рождения, я, естественно, не упускал из виду и того, что есть также конституционные права и обязанности, которые связаны с гражданством, то есть с принадлежностью к государству. Кроме того, есть механизм ограничения прав и свобод человека, он изложен в части 3 статьи 55 Конституции

Российской Федерации: наши права и свободы могут быть ограничены федеральным законом, и, как правило, эти ограничения должны носить временный характер. Это имеет прямое отношение к заданным вами вопросам. Если в общественных, государственных интересах, не одного человека, а всего общества, необходимо проложить дорогу и, соответственно, изъять чьи-то земли и разрушить дома, то в этом случае обязательно должно быть судебное решение – это в Конституции чётко установлено. Нельзя по решению местной власти, особенно муниципальной, решать такие вопросы, и обязательно должна быть соразмерная компенсация. Как определять размер этой компенсации? Конечно, это не пресловутая оценка БТИ, это должна быть всё-таки независимая оценка, тогда цена компенсации по правилам, по жизни, по опыту других стран всегда будет колебаться между свободной рыночной ценой и собственно оценочной со стороны чиновников – надо такой баланс найти. Но это всё законно, всё соответствует Конституции.

**Вопрос из зала.** Уважаемый Сергей Михайлович, не так давно, разговаривая со специалистом, я услышал мнение, что существует некий юридический казус, заложенный в статье 5 Конституции, где перечислены виды субъектов Российской Федерации, в том числе единственная в нашей стране автономная область. Был высказан тезис о том, что присоединить Еврейскую автономную область к какому-либо иному субъекту, тем самым исключив её из перечня субъектов, в принципе фактически невозможно, потому что иначе придётся вносить изменения в главу 1, что весьма и весьма затруднительно.

**Шахрай С. М.** Хороший вопрос, я его на семинарах рассматриваю. Не скажу, что мой рецепт правильный. Я пытался подвести эту гипотетическую ситуацию к процедурам, аналогичным переименованию, но если это уже будет не область, а будет как-то по-другому называться или войдёт в какой-то субъект как часть сложносоставного субъекта Российской Федерации, тогда можно обойтись без поправок в Конституцию – можно решить вопрос через толкование Конституционного Суда Российской Федерации. Но по опыту жизни я считаю, что Еврейскую автономную область лучше не трогать.

**Плигин В. Н.** Блестящий, правильный ответ!

**Вопрос из зала.** Газета "Московская правда".

У меня вопрос сложный даже для такого мудрого человека, как вы, он не от "Московской правды", а от меня лично, как от специалиста по эволюционной генетике. Почему мы историю не верифицируем теорией макроэволюции, это придало бы силу и доказательность тому, что вы делаете, перестало бы казаться бредом то, что у нас происходит, и аргументировало бы то, что обычно говорит Владимир Николаевич, когда звучат призывы отдать под суд тех, кто проводил реформы, хотя страну-то сохранили!

**Шахрай С. М.** Как член Российского исторического общества, я готов рассматривать все научные теории и аргументы. Главное, что вы затронули ключевой вопрос – нужна верификация истории, то есть в исторических исследованиях надо не эмоции и настроения формулировать, а верифицировать разные позиции и оценки с документами, с фактами на руках. И тогда оказывается, что вся идеологическая шелуха осыпается и оценки либо принимаются, либо отвергаются, как не выдержавшие научной критики.

**Плигин В. Н.** Если позволите, я хотел бы обратить внимание ещё на один аспект, о котором Сергей Михайлович сказал в своей лекции. Конституция является документом, Конституция является нормой, и Сергей Михайлович, говоря о реализации этой нормы, сказал о том, что нужно учитывать личность Президента Российской Федерации. Не так давно в Соединённых Штатах Америки вышла монография о президенте Обаме в американском конституционном пространстве. Действительно, очень многие вещи при реализации положений конституции любой страны, естественно, зависят в том числе от личностей, которые будут реализовывать те или иные положения конституции. Далее Сергей Михайлович сказал, что Збигнев Бжезинский в своих катастрофических для России прогнозах цифру "7" употреблял. Мы тоже исходим из цифры "7", но она у нас имеет совсем другой смысл. Нужно понимать, что очень многие вещи в социальном управлении испытывают влияние идей и мифов. Надо учитывать, что наряду с текстом Конституции есть ещё субъективное поле, которое формируется около Конституции, если угодно, – это поле представления о Конституции, о её

смысле и роли, о её возможностях, то есть речь идёт об аспекте, связанном с правосознанием.

И ещё. Предлагаю присутствующим перечитать в "Российской газете" фундаментальную статью Председателя Государственной Думы Сергея Евгеньевича Нарышкина "Конституция как идея". И рекомендую к прочтению потрясающую книгу академика Алексева Сергея Сергеевича "Самое святое, что есть у Бога на земле", в которой анализируются философские воззрения Канта на роль права, – очень интересная книга! Вдобавок ко всему скажу, что и Сергей Михайлович неоднократно ссылался на совместную работу с Сергеем Сергеевичем – величайшим российским философом, теоретиком права.

**Шахрай С. М.** Подписываюсь под вашей рекомендацией. И что касается роли личности в реализации норм Конституции – это тоже бесконечная тема. Кстати, сегодня я не стал читать последний раздел своей лекции, который называется "Конституция и мифы". Дело в том, что я вспомнил одну заповедь: как только начинаешь бороться с мифами, тем самым ты их повторяешь. То есть в результате всё, что ты говорил для разоблачения мифов, потом уже никто не вспомнит, зато сам миф повторят без запинки. Так что если мы хотим реально бороться с мифами, то нужно искать такую форму, чтобы не повторять и не распространять их самим.

**Плигин В. Н.** Да, к мифам нужно подходить очень осторожно. Что касается недавней российской истории и того, надо ли наказывать её участников, то я считаю, что нам всё-таки нужно думать о будущем: участники событий эпохи перемен действительно сохранили страну, и это было важнейшее обстоятельство.

Сергей Михайлович, спасибо большое!



**Лекция первого заместителя Председателя  
Верховного Суда Российской Федерации –  
председателя Судебной коллегии  
по административным делам  
П. П. Серкова**

*19 апреля 2013 года*

Уважаемые депутаты Государственной Думы, уважаемые коллеги! 2013 год отмечен знаменательным событием в истории российского государственного строительства – 20-летием Конституции Российской Федерации, принятие которой 12 декабря 1993 года стало отражением объективной потребности нового этапа политического, социально-экономического и правового развития России. Конституция Российской Федерации определила политико-правовую систему государства, конституционно-правовые модели организации и деятельности органов власти и управления. Именно с Конституцией связывается последовательное преобразование Российской Федерации в демократическое правовое государство, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод – обязанностью государства.

Целесообразно остановиться на её положениях, непосредственно связанных с судебной властью и с осуществлением правосудия, и с этих позиций напомнить отдельные исторические моменты развития российского конституционализма. Следует начать с предпосылок разработки основного закона государства.

Действовавшая ранее Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 года не соответствовала международно-правовым стандартам, в ней игнорировались принципы разделения властей и независимости судебной власти, а как следствие – своеобразно регулировались права и свободы человека. Изменения, произошедшие в политическом устройстве страны, кардинально изменили взаимоотношения между человеком и государством, что воплотилось в один из конституционных принципов



пов, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание, применение законов, деятельность законодателей, органов исполнительной власти и местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Дальнейшее развитие этой конституционной идеи стало отличительной особенностью принимаемых федеральных законов.

Построение правового государства требовало абсолютно иных подходов в формировании государственно-правовых институтов, пересмотра практически всех отраслей материального и процессуального законодательства, обновлённой организации судопроизводства, выработки соответствующей правоприменительной практики. Организационное обеспечение деятельности судов, подбор кандидатов на должности судей, вопросы их квалификационной аттестации находились в ведении органов исполнительной власти. Кроме того, за деятельностью суда осуществлялся прокурорский надзор. Вместе с тем в судейском сообществе уже тогда вызревало устойчивое мнение о необходимости введения подлинно независимой судебной власти, внедрения в судебный процесс принципа состязательности сторон, освобождения суда от обязанности по сбору доказательств и изобличения подсудимого.

Реализация этих воззрений предопределяла широкомащтабную судебную реформу. Её начало принято исчислять с 24 октября 1991 года, когда Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы в Российской Федерации в целях утверждения Российской Федерации как демократического правового государства, а одним из приоритетных направлений законодательной деятельности должно было стать принятие новой конституции страны.

В качестве важнейших направлений судебной реформы указывалось: создание федеральной судебной системы; введение суда присяжных заседателей; расширение возможности обжалования в суд неправомερных действий в том числе должностных лиц; установление судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других процессуальных мер принуждения; организация судопроизводства на принципах состязательности и равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого; совершенствование системы гарантий независи-



мости судей и подчинение их только закону; закрепление принципа их несменяемости.

Немаловажное значение для положений новой Конституции имели резолюции I Всероссийского съезда судей, состоявшегося 17 октября 1991 года. Выступая на этом съезде, Председатель Верховного Суда РСФСР Вячеслав Михайлович Лебедев отметил, что новая Конституция должна провозгласить отделение судебной власти от законодательной и исполнительной, обеспечить верховенство суда в системе юстиции. В постановлении II Всероссийского съезда судей от 30 июня 1993 года была отмечена позиция Верховного Суда Российской Федерации и органов судейского сообщества о необходимости закрепления в основном законе страны таких конституционных принципов правосудия и независимости судей, как единство правового статуса судей, включая судей субъектов Российской Федерации и судей военных судов, право суда при противоречии закона или акта исполнительной власти Конституции Российской Федерации руководствоваться нормами Конституции, имеющими прямое действие, и признанными Россией нормами международного права, право высших судов на законодательную инициативу, финансирование всех судебных органов из федерального бюджета в объёме, обеспечивающем гарантии независимого и объективного правосудия. Названные предложения были учтены Конституционной комиссией при работе над проектом основного закона: впервые в истории нашего государства отдельная глава Конституции была посвящена судебной власти, и в ней нашли отражение все перечисленные принципы, что обеспечило конституционную самостоятельность судебной власти и её независимость при реализации функций правосудия.

Наличие прочного конституционного ресурса относительно неотчуждаемых субъективных прав и свобод граждан служит правовой базой принятия федеральных законов, направленных на расширение доступа к правосудию и на повышение уровня защиты прав и законных интересов граждан. Об этом свидетельствуют данные о том, что за прошедшие двадцать лет число рассмотренных судами общей юрисдикции гражданских дел увеличилось с 1 миллиона 500 тысяч в 1991 году до 10 миллионов 250 тысяч в 2012 году. В немалой степени этому способствовала

правоприменительная практика высшего судебного органа – Верховного Суда Российской Федерации.

Используя своё конституционное право законодательной инициативы и полномочия по разъяснению судебной практики, Верховный Суд Российской Федерации постоянно обращался к проблемам реализации конституционных положений, относящихся к совершенствованию гарантий судебной защиты прав и свобод человека, включая развитие судебной системы и статуса судей. После одобрения концепции судебной реформы одной из первых законодательных инициатив Верховного Суда Российской Федерации стал законопроект "О статусе судей в Российской Федерации", в этом законе подробно регламентированы гарантии независимости и самостоятельности судей.

Принцип независимости получил закрепление в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 года, в статье 5 которого установлено, что "суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей-либо воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону". Этот закон предусмотрел структуру федеральных судов, а также институт мировых судей как один из институтов правосудия субъектов Федерации. Были определены порядок создания и упразднения судов, их компетенция и механизм обеспечения деятельности. Опираясь на Конституцию Российской Федерации, удалось отстоять ряд принципиальных положений, позволивших сохранить единство федеральной судебной системы и статус судьи, оградить судей от попыток поставить их в зависимость от властных структур на местах.

Дважды Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" не получал одобрения в Совете Федерации. Наиболее острым предметом дискуссии являлся вопрос о разграничении системы федеральных судов и судов субъектов Федерации. Другой проблемой закона было ограничение прав органов власти субъектов Российской Федерации назначать судей федеральных судов, включая председателей и их заместителей. И каждый раз, встречаясь с членами Совета Федерации, председатель Верховного Суда Лебедев Вячеслав Михайлович убеждал их в необходимости утверждения в России единой судебной системы, единого статуса судей

и единой вертикали судебной власти. Только при третьем обсуждении закона позиция Верховного Суда Российской Федерации возымела успех, и 26 декабря 1996 года Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" был одобрен верхней палатой парламента. 31 декабря закон был подписан Президентом Российской Федерации, а 1 января 1997 года он вступил в силу. Однако в нарушение Конституции Российской Федерации органы власти некоторых субъектов Российской Федерации продолжали использовать полномочия по назначению федеральных судей. В связи с этим большое значение имела принципиальная позиция Верховного Суда как высшего судебного органа, неоднократно отменявшего в 1997 году обвинительные приговоры по мотивам наделения полномочиями судей в порядке, противоречащем Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Приведённый пример показывает, как непросто в 90-х годах прошлого столетия проходил процесс реального укрепления правосудия, в том числе за счёт расширения компетенций.

На протяжении всех прошедших лет обеспечение независимости судебной власти не теряло своей актуальности. Ещё в заявлении I Всероссийского съезда судей в октябре 1991 года, то есть в самом начале становления российской государственности, было отмечено, что методы прямого или косвенного давления на суд, стремление подчинить его своей воле и своим интересам охотно восприняты функционерами общественно-политических движений, нередко использовавшими в своих целях средства массовой информации и стихийное недовольство людей. Под громкими словами и демагогическими заявлениями старательно маскировалось желание во что бы то ни стало воспрепятствовать становлению судебной власти. Уместно отметить, что попытки манипуляций общественным мнением в отношении судебной системы не прекращаются и сегодня, к сожалению. В этом смысле трудно переоценить выбранный вектор развития судебной политики в сторону максимальной открытости судебной деятельности для общества.

В Российской Федерации много сделано для реализации принципа гласности, закреплённого в нормах международного права и в Конституции России, в том числе через такие понятия,

как "публичность", "открытость", "транспарентность осуществления судопроизводства", в качестве эффективной гарантии справедливого и беспристрастного правосудия. Согласно статье 123 Конституции разбирательство дел во всех судах открытое, слушание дела в закрытом судебном заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Свою конкретизацию и развитие принцип гласности получил в федеральных законах, в соответствии с которыми открытость, гласность судебного разбирательства обеспечиваются правом свободного доступа граждан и представителей средств массовой информации в залы судебных заседаний на время рассмотрения судебных дел, в непосредственном взаимодействии судов со средствами массовой информации, открытостью процедур, выборов, подбора и назначения кандидатов на судебские должности.

Рассматривая информационную открытость правосудия как одно из условий реализации конституционного принципа гласности, Верховный Суд в порядке реализации права законодательной инициативы внёс в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации". Закон был принят 22 декабря 2008 года. В результате способы предоставления информации о деятельности судов расширились за счёт размещения текстов судебных решений в сети Интернет, возможности ознакомления с судебными архивами, предоставления пользователям информации о деятельности судов по их запросам. Своего рода экспериментальной базой по внедрению новых информационных технологий судов общей юрисдикции стал сам Верховный Суд.

Начиная с 1 июля 2010 года размещённой на сайте суда информацией воспользовались почти 6 миллионов пользователей. Вниманию граждан представлены судебные акты Верховного Суда Российской Федерации, принятые за последние одиннадцать лет. На сайте доступна информация по двум с половиной миллионам судебных производств по делам и жалобам, рассмотренным судом. С 2002 года в Верховном Суде работает система аудиопотоколирования всех судебных заседаний, а с конца 2010 года – и видеопотоколирование. Созданы электронные архивы судебных дел, находящихся в производстве Верховного

Суда начиная с 1938 года. Обратившиеся в суд заявители получают возможность в автоматическом режиме, по электронной почте или с помощью СМС-уведомлений получать информацию о движении их жалоб и заявлений, о времени и результатах рассмотрения судебных дел. В целях распространения в судах общей юрисдикции данной формы извещения 9 февраля текущего года Пленумом Верховного Суда Российской Федерации принято постановление, в котором судам даны рекомендации о порядке и формах уведомления граждан, о дате и времени, о месте слушания в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве, в том числе с использованием электронной почты и СМС-сообщений.

Существенное влияние на практическую реализацию конституционного принципа гласности судопроизводства оказывает разъяснение Пленума Верховного Суда, содержащееся в постановлениях от 15 июня 2010 года "О практике применения судами Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и от 13 декабря 2012 года "Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов". Важной гарантией обеспечения самостоятельности судов и их независимости от других ветвей власти стал установленный Конституцией Российской Федерации принципиально новый подход к финансированию судов – исключительно из федерального бюджета. Сложно переоценить значимость этой гарантии по обеспечению возможности полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Вероятно, не все присутствующие знают, что в 1996 году именно принципиальная позиция судейского сообщества позволила предотвратить процесс фактического прекращения осуществления правосудия в стране. Массовые нарушения, связанные с невыплатой заработной платы, с отсутствием средств на оплату труда присяжных и народных заседателей, судебных повесток и услуг связи, вызванные существенным недофинансированием судов, свидетельствовали об ответственности Правительства Российской Федерации за сложившееся положение. Как следует из постановления Президиума Совета судей Российской Федерации, в 1996 году реальные потребности судов были профинансированы лишь на 5,5 процента. Тогда было вы-

ражено персональное недоверие министру юстиции и в очередной раз было признано необходимым поддержать инициативу Верховного Суда Российской Федерации о создании Судебного департамента при Верховном Суде.

Тем не менее в 1998 году финансирование на содержание судов обеспечивалось лишь на одну треть от плановых показателей, более того, в нарушение Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" правительство на 26,5 процента сократило расходы на содержание судов, утверждённые законом "О федеральном бюджете на 1998 год". Предоставленное данным законом Правительству Российской Федерации полномочие самостоятельно сокращать объёмы финансирования расходов федерального бюджета на судебную систему повлекло обращение Верховного Суда Российской Федерации в Конституционный Суд, который признал оспариваемое положение закона не соответствующим Конституции Российской Федерации, как противоречащее конституционным гарантиям финансирования судебной системы, однако решение Конституционного Суда Российской Федерации осталось неисполненным. Нарушение Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", а также неисполнение министром финансов Российской Федерации принятого Конституционным Судом постановления послужило поводом к обращению Президиума Совета судей Российской Федерации к Генеральному прокурору Российской Федерации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении министра финансов по обвинению в незаконном сокращении бюджета судебной системы на 1998 год и неисполнении судебного решения.

Качественно ситуация начала меняться после вступления в силу принятого по инициативе Верховного Суда Российской Федерации Федерального закона "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации" от 8 января 1998 года. Тогда функции по финансовому, кадровому и материально-техническому обеспечению судов общей юрисдикции были выведены из компетенции Министерства юстиции и переданы непосредственно в ведение судебной власти, был учреждён Судебный департамент при Верховном Суде.

В развитие конституционного положения о финансировании судов и в целях устранения имевших место недостатков в организации обеспечения судебной деятельности по инициативе Верховного Суда Российской Федерации 10 февраля 1999 года был принят Федеральный закон "О финансировании судов Российской Федерации", которым запрещалось ограничение финансирования судов ниже ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом, и снижение их ниже уровня финансирования предыдущего года. В частности, законом предусмотрено, что уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов Российской Федерации в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не более чем на 5 процентов может осуществляться только с согласия Совета судей, а если более 5 процентов – с согласия Всероссийского съезда судей. Рациональность такого шага сегодня очевидна.

Принятие Конституции Российской Федерации оказало позитивное воздействие на интеграцию России в международное правовое пространство. Закрепив положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы, Конституция ориентировала законодателей и правоприменителей на их приоритетность. С одной стороны, это повлекло широкую имплементацию принципов и норм международного права в российское законодательство, с другой – их непосредственное применение при осуществлении правосудия, что способствовало совершенствованию и расширению судебной защиты прав и свобод граждан. Так, предпосылкой к конституционному положению о заключении под стражу и содержании подозреваемого и обвиняемого под стражей исключительно на основании судебного решения послужила правоприменительная практика, когда Верховный Суд в ноябре 1991 года впервые принял к рассмотрению жалобу на необоснованность применения меры пресечения в виде заключения под стражу. Тем самым Верховный Суд, как судебный орган, выступил в защиту прав граждан на свободу и личную неприкосновенность, применив Декларацию прав и свобод человека и гражданина как акт прямого действия. Вслед за этим

по законодательной инициативе Верховного Суда РСФСР Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР был дополнен статьями, предусматривающими обжалование в суд решений об аресте или о продлении срока содержания под стражей.

В последующем проблеме применения судами общепризнанных принципов и норм международного права при осуществлении правосудия был посвящён Пленум Верховного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 10 октября 2003 года отметил первостепенное значение положений Конституции Российской Федерации в использовании принципов и норм международного права в сфере судебной защиты прав человека и основных свобод. Было обращено внимание судов на то, что неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного решения, подчёркнута особая значимость практики Европейского Суда по правам человека.

Работа в этом направлении не прекращается и сегодня. В настоящее время в Верховном Суде обобщается практика исполнения судами общей юрисдикции постановлений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации, по завершении этой работы планируется подготовить законопроект о внесении изменений в процессуальные законы, призванные сделать более совершенной процедуру исполнения постановлений указанных судов. На основе мониторинга и анализа правовых позиций Европейского Суда по правам человека Верховный Суд Российской Федерации выступил с предложением, поддержанным Президентом Российской Федерации, относительно Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Его правовая природа проистекает из положений статьи 53 Конституции, закрепившей право каждого на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти. Это положение имеет самое непосредственное отношение к судебной власти, в частности, к обязанностям суда рассмотреть дела в разумные сроки, нарушение которых способно причинить гражданину тот или иной вред.



Отмечая значение принципов и норм международного права, нельзя недооценивать предоставленные судам самой Конституцией России широкие полномочия в сфере защиты прав и законных интересов граждан. Идея правозащитной функции судебной власти чётко прослеживается во многих конституционных нормах, устанавливающих принцип приоритетности защиты прав человека и гражданина.

Следует отметить, что в первые годы судебной реформы правовое поле Российской Федерации по своему содержанию было специфичным, а потому правоприменение представляло для судов определённые трудности. Ещё сохраняли своё действие законы и иные правовые акты, принятые в дореформенный период, подчас не во всём соответствующие нормам и принципам Конституции Российской Федерации, их применение ограничивалось той частью, которая не противоречила Конституции, поэтому при разбирательстве конкретных дел у судов нередко возникали затруднения в правильном выборе подлежащего применению закона, что объективно создавало сложности для судебной практики. Эти и ряд других обстоятельств придали особую значимость постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации. В этом плане были своевременно приняты постановления Пленума: 27 апреля 1993 года – "О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей", 24 декабря 1993 года – "О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации", 20 декабря 1994 года – "О некоторых вопросах применения судами уголовно-процессуальных норм, регламентирующих производство в суде присяжных", в них отчётливо проявились организационные и нормотворческие возможности в деятельности высшего судебного органа по делам, подсудным судам общей юрисдикции. В условиях формирующегося российского законодательства свою актуальность доказали разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 31 октября 1995 года "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", в котором было обращено внимание судов на необходимость обеспечить надлежащую защиту прав и свобод

человека и гражданина, в этих целях судам даны рекомендации в необходимых случаях прямо и непосредственно применять Конституцию Российской Федерации.

В демократическом правовом государстве основным признаком судебной защиты выступает её неограниченность, или всеобщность. В статье 46 Конституции России без всяких изъятий и исключений закреплено положение, согласно которому "решения и действие (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд". Весьма показательно, что именно эти вопросы стали предметом обсуждения на Пленуме Верховного Суда Российской Федерации, состоявшемся через несколько дней после принятия Конституции. В постановлении Пленума Верховного Суда от 21 декабря 1993 года "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" судам было разъяснено, что гражданами могут быть обжалованы в суд любые действия, решения государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных организаций, объединений или должностных лиц, кроме действий и решений, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации либо в отношении которых предусмотрен иной порядок обжалования. Данные разъяснения Верховного Суда придали существенный импульс развитию нового вида судопроизводства, правда, его судьба остаётся неясной, несмотря на прошедшие двадцать лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. Существующее правовое регулирование конституционных положений не позволяет утверждать, что они все реализованы. В соответствии с частью 2 статьи 118 Конституции "судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства". В настоящее время федеральные конституционные законы и федеральные законы устанавливают процедуру рассмотрения дел в конституционном, гражданском и уголовном судопроизводствах, в то же время административное судопроизводство не имеет самостоятельного правового регулирования.

Необходимость кодекса административного судопроизводства была отмечена ещё в 2000 году в постановлении V Всероссийского съезда судей. В Государственной Думе более шести лет находится без движения проект кодекса, внесённый в порядке законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации. Принятие этого кодекса будет развивать понимание компетентного суда по делам, возникающим из административных или иных публично-правовых отношений.

Следует отметить, что критерий правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы непосредственно вытекает из закреплённого Конституцией принципа юридического равенства (часть 1 статьи 19 Конституции), принципа верховенства Конституции и основанных на ней федеральных законов (часть 2 статьи 4, части 1 и 2 статьи 15). Неопределённость содержания правовых норм влечёт неоднозначное их понимание, а следовательно, и применение, создаёт возможность неоправданного усмотрения в процессе правоприменения и может привести к нарушению конституционных положений, а значит, к произволу. В частности, рассмотрение дела вопреки конституционным правилам о подсудности не отвечает требованиям справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение конкретного дела, по смыслу статей 46 и 47 Конституции не является законным судом. Данное правовое истолкование корреспондируется с правовой позицией Конституционного Суда, изложенной в постановлении от 21 января 2010 года № 1-П, и отвечает требованиям европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод о праве каждого на разбирательство дел компетентным судом, созданным на основании закона.

По мнению Верховного Суда, разделение юрисдикционных полномочий по рассмотрению административных дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами не отвечает требованиям статьи 126 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой рассмотрение административных дел отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, – во всяком случае, это в полной мере относится к оспариванию нормативных правовых актов полностью или в части, – в связи с чем инициатива Президента Российской Федерации по внесению

в Государственную Думу проекта кодекса административного судопроизводства служит реализацией названного выше конституционного положения. Надеемся, что в ближайшее время он будет принят Государственной Думой.

Несмотря на отмеченные проблемные вопросы, можно с уверенностью сказать, что фактически административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции эффективно используется гражданами для защиты прав и интересов. Причём последние три года просматривается устойчивая тенденция к росту поступлений в суды обращений в связи с нарушениями в сфере публично-правовых отношений. Так, в 2010 году было рассмотрено 150 тысяч дел данной категории, в 2011 году – уже 226,5 тысячи дел, а в 2012 году – 252 тысячи дел. При этом суды удовлетворяют более половины заявлений, в 2012 году этот показатель составил 68 процентов. Результаты работы судов общей юрисдикции являются убедительным доказательством того, что административное правосудие занимает активные позиции в механизме системы сдержек и противовесов.

Поскольку данное выступление проходит в стенах Государственной Думы, будет оправданно высказать предложения о необходимости разработки и внесения законопроекта об отнесении малозначительных по размеру хищений, например при стоимости до 3 тысяч рублей, к административным правонарушениям, а также введения правового механизма, освобождающего от уголовной ответственности лиц за совершение впервые преступлений небольшой тяжести с привлечением таких лиц к административной ответственности. По мнению Верховного Суда Российской Федерации, данные новеллы обоснованно позволят существенно сократить судимость в нашем государстве.

В развитие конституционного принципа состязательности и равноправия сторон Верховным Судом Российской Федерации подготовлен законопроект, направленный на реализацию права подсудимого на судебную защиту посредством обеспечения допроса потерпевших и свидетелей. Европейский Суд по правам человека в своих решениях в отношении Российской Федерации в ряде случаев установил нарушение конвенционного права обвиняемого на допрос показывающих против него свидетелей, отмечая недостаточность принятых мер по вызову в суд

свидетелей, показания которых были оглашены в судебном разбирательстве. При этом Европейский Суд отметил, что не могут быть положены в основу обвинительного приговора показания на предварительном следствии, если обвиняемому не была предоставлена адекватная и надлежащая возможность оспорить показания свидетелей или потерпевшего и не был произведён их допрос на момент дачи показаний. С учётом изложенного предлагается внести дополнение в статью 274 УПК Российской Федерации, которое развивает принцип состязательности и более чётко определяет обязанности сторон по представлению в суд доказательств, в том числе путём обеспечения явки в судебное заседание лиц, показания которых представляются в качестве доказательств обвинения или защиты.

А в целях формирования единой судебной практики в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права напрашивается дополнение в статью 281 УПК, часть 2, предусматривающее дополнительные условия для оглашения показаний не явившегося в суд потерпевшего или свидетеля. По нашему мнению, принятие названной нормы позволит повысить требовательность к оценке допустимости оглашения в ходе судебного разбирательства показаний потерпевшего или свидетеля, данных ими в ходе досудебного производства.

Представляется, что в ходе доклада были приведены достаточно убедительные аргументы в пользу того, что Верховный Суд Российской Федерации не только обеспечивает соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, но и последовательно содействует развитию и совершенствованию правового регулирования общественных отношений, опираясь на конституционные нормы, конструктивно используя право законодательной инициативы по наиболее значимому направлению судебной деятельности – в интересах защиты прав и свобод граждан.

Конституционное право законодательной инициативы было использовано Верховным Судом Российской Федерации более двухсот раз. Среди неназванных наиболее важных инициатив приняты федеральные законы: "Об исполнительном производстве" от 21 июля 1997 года, "О судебных приставах" от 21 июля 1997 года, "О военных судах Российской Федерации" от 23 июня

1999 года, "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" от 14 марта 2002 года, а также Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года, – все они так или иначе направлены на реализацию конституционных принципов правосудия.

Сегодня можно с полной уверенностью сказать, что утверждение судебной власти в стране стало одним из важнейших достижений развития российской государственности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и Верховный Суд внёс в этот процесс значительный вклад. Этому способствовал высокий уровень взаимодействия Верховного Суда Российской Федерации с Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по разработке и обсуждению законопроектов. Так, в 2012 году Верховным Судом Российской Федерации подготовлены мотивированные заключения на 248 законопроектов, относящихся к гражданскому, трудовому, пенсионному, семейному, административному законодательству, а также 69 официальных отзывов на законопроекты, предусматривающие внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

В заключение хотелось бы ещё раз подчеркнуть, что дальнейшее развитие положений Конституции Российской Федерации, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в деятельности органов судебной власти, является важнейшим условием социальной модернизации государства и достижения стабильности гражданского общества.

Благодарю за внимание.

## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Позвольте сказать вам спасибо за столь содержательную лекцию. Для меня она имела особое значение, поскольку фактически каждое сказанное вами здесь слово влечёт те или иные последствия для развития взаимоотношений Верховного Суда и Государственной Думы.

Пожалуйста, теперь вопросы.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Как известно, суды общей юрисдикции в России всегда сравнивают с арбитражными судами. Это связано с тем, что это две иерархические судебные структуры. При этом мы знаем, что арбитражные суды действуют на основании Арбитражного кодекса и фактически получается одна система, один суд. Суды общей юрисдикции применяют в своей деятельности и Гражданский процессуальный кодекс, и Уголовно-процессуальный кодекс. И в данном случае возникает вопрос о том, насколько удобно современным судам применение нескольких нормативных актов, регулирующих именно процедуры судопроизводства. Возможно ли и целесообразно ли, на ваш взгляд, появление консолидированного акта, который бы содержал общие положения о судопроизводстве в судах общей юрисдикции и в качестве особенной части уже разъяснял особые процедуры, предусмотренные в уголовном процессе, в гражданском процессе, в административном процессе?

**Серков П. П.** Уважаемые коллеги, вопрос судопроизводства, его регламентации, процессуальная сторона осуществления правосудия имеют самое принципиальное значение для защиты прав и свобод человека. Конечно, можно написать единый процессуальный документ, и все суды будут работать по этому закону. Но надо понимать, что мы сегодня, сейчас (когда я говорю "мы", имею в виду не только суды, но и общество) живём в особых условиях: существует сложнейшее правовое регулирование в различных отраслях общественной жизни. И я даже не представляю, как можно – на каких принципах – объединить в одно процессуальное регулирование производство по уголовным делам и производство по гражданским делам, – цели абсолютно разные.

С момента принятия Гражданского процессуального кодекса прошло чуть больше десяти лет. Там, в частности, закреплён институт публичного производства. И за эти годы мы поняли, что это неправильно: нельзя объединять в одно целое несовместимые вещи. Гражданский процессуальный кодекс призван обслуживать интересы гражданского законодательства (я в общем плане говорю), то есть частного права, туда попадает и Трудовой кодекс, и другое законодательство, а публичное производство основано на иных нормах, почему, собственно, на протяжении десятилетий с момента принятия Конституции Верховный Суд

настойчиво, последовательно доказывал, что необходимо введение административного судопроизводства: нельзя в одном кодексе регулировать два различных вида споров.

Мы понимаем, что общество нас услышало, и президент внёс такой законопроект, поэтому я отвечаю на ваш вопрос в этой части отрицательно. Исхожу из того, что права и свободы человека требуют специализированной защиты в каждой конкретной ситуации, а для этого нужна специализированная процедура.

**Вопрос из зала.** Фёдоров Иван Михайлович, Аппарат Государственной Думы.

На одной из лекций в рамках этого цикла Антон Иванов, отвечая на вопрос, как повысить исполнимость судебных актов, предложил два варианта: первый – ввести так называемый аст-рент по французской модели, а второй вариант – это повысить материальную заинтересованность приставов в том, чтобы судебные акты действительно исполнялись и доходили до своего, что называется, логического завершения. Как вы оцениваете эти предложения председателя Высшего Арбитражного Суда и какие вы видите пути совершенствования исполнимости судебных актов? Может быть, сместиться в сторону уголовной составляющей, потому что я знаю, что соответствующая статья в Уголовном кодексе есть, но она применяется исключительно почему-то к неплательщикам алиментов.

**Серков П. П.** Коллеги, ну, я не думаю, что у меня есть какое-либо право оценивать чьи-то суждения, точки зрения, не намерен этого делать.

Что касается вопроса исполнимости судебных решений, то, конечно, это одна из серьёзных и важных проблем. В постановлении пленума, которое я сегодня называл, о применении международных норм права и принципов мы указали, что исполнение решений является одной из стадий судебного производства, поэтому к этому нужно относиться соответствующим образом. Проблема исполнения требует принятия комплекса мер, в первую очередь, как мне кажется, очень серьёзной и существенной аналитики реального положения дел.

Верховный Суд неплохо анализирует ситуацию с исполнением постановлений по административным правонарушениям, и надо сказать, что ситуация в этой области сложная. Привле-



кать к уголовной ответственности? Но это усиление репрессивности, и у этого метода есть, видимо, какие-то определённые пределы: человека нельзя постоянно запугивать. Я полагаю, что мы должны подойти, может быть, с другой стороны, задуматься, как это сделать. Для чего вообще вводится правовое регулирование? Это нужно мне? Это нужно Владимиру Николаевичу? Или каждому из вас? Очевидно, это нужно всем нам, ведь если человек нарушает нормы, он бросает вызов всему обществу – значит, всё общество должно принять меры к тому, чтобы судебное решение было исполнено. И здесь, я повторю, нужен комплекс мер. Надо, видимо, брать за основу анализ и смотреть, почему не исполняются судебные решения.

Приведу один пример. В Кодексе об административных правонарушениях есть глава 12, в которой рассматриваются нарушения Правил дорожного движения. Человек имеет автомобиль, нарушает Правила дорожного движения, наложили штраф, но денег на оплату штрафа у нарушителя якобы нет: бензин покупать – деньги есть, ремонт автомобиля делать – деньги есть, а оплатить штраф – денег нет. Это нормальная ситуация?! Если человек действительно не может уплатить штраф, значит, нужно помочь ему это сделать, может быть, заменить штраф работами в интересах общества – пусть отработает этот штраф. Если не может сегодня заплатить штраф, а у него есть возможность это сделать завтра, значит, надо предусмотреть судебный механизм отсрочки платежа. Но, к сожалению, Кодекс об административных правонарушениях достаточно прямолинейно подходит к решению этих вопросов, и в результате мы имеем то, что имеем, – большое число штрафов не взыскивается. И даже получаем обратный результат: общество и государство тратят громадные ресурсы – финансовые, интеллектуальные, организационные – на производство по делам об административных правонарушениях, во имя того чтобы каждый, кто оказался субъектом ответственности, получил урок на будущее. Но поскольку штрафы остаются невзысканными, соответственно, превенция как таковая не наступает ни в отношении правонарушителей, ни в отношении лиц, окружающих их, и мы получаем, по существу, обратный результат.

**Плигин В. Н.** Обратите, пожалуйста, внимание на исключительную демократичность первого заместителя председателя

Верховного Суда: Пётр Павлович постоянно говорит именно о лимите уголовного наказания.

**Вопрос из зала.** Газета "Московская правда".

Невозможно не отметить огромное количество претензий к судебной системе, которые звучат в том числе и в Государственной Думе, и спросить я хочу о том, о чём обычно почему-то не говорят.

В советское время, когда мне нужно было обратиться в суд, независимо от отсутствия или наличия денег я туда шёл, мне помогали написать заявление и дальше всё решали в оперативном порядке, чтобы не оставлять висяки. В новое время, после 2005 года, я столкнулся с квартирным рейдерством, и оказалось, что подать в суд на участкового милиционера за отказ в возбуждении уголовного дела невозможно, потому что написать заявление можно только в юридической конторе, где сидит бывший судья этого же суда. Кончилось всё тем, что нужных мне юристов я нашёл в Государственной Думе, за что я Думе очень благодарен: мне здесь объяснили, с чем я столкнулся, мне здесь помогли, я много потерял, но мне сохранили жизнь. Нужно, чтобы человек мог прийти в суд и написать заявление без денег, без привлечения "конторы за углом"!

**Серков П. П.** Я думаю, что заявление в суд принимается без каких-либо денег, причём в Верховном Суде есть приёмная, но можно направить заявление и по почте. Да, в советский период судьи вели приём граждан, очевидно, помогали написать какие-то заявления, но надо ведь понимать, что судья должен быть вне подозрений и у второй стороны не должно быть никаких претензий к тому, что судья помогает кому-то написать заявление. Даже формальное участие в написании, в составлении этого документа может дать повод упрекать судью в том, что тот ангажирован.

Мировая цивилизация развивается в русле правовой защиты граждан, она идёт по такому пути: суд осуществляет правосудие, адвокаты помогают гражданину защитить свои интересы – наверное, это правильно. Суд должен быть вне подозрений, и даже формальное участие в написании заявлений может дать повод к тому, что судье будет заявлен отвод, – разве это правильно?!

Мы просим ввести административное судопроизводство, в частности, чтобы определённые дела рассматривались не по

нормам гражданского процессуального законодательства – сегодня в ГПК так и записано, что судопроизводство строится исходя из начал гражданского судопроизводства, – а по нормам административного судопроизводства, чтобы в отношениях гражданина с властью на стороне гражданина был некий потенциал, прямо заложенный в законе и уравнивающий процессуальное положение гражданина и властного органа или должностного лица, с тем чтобы он в большей степени защищал свои интересы. Я напомним, на сегодняшний день граждане даже при такой процедуре выигрывают спор у власти примерно по 68 процентам дел – это огромная цифра! И тем не менее до сегодняшнего дня у нас продолжают упреки в ангажированности судов.

Давайте поразмышляем: а какие наступают последствия для тех людей, кто проиграл спор с органами власти? Значит, государство и общество должны задуматься: почему должностное лицо довело данное дело до суда, заведомо, возможно, зная, что оно проигрышное, почему вынудило гражданина пойти в суд? Бывает, конечно, что ситуация достаточно сложная, и суду приходится размышлять, анализировать, изучать, но иногда видно, что гражданин был прав и требовалось его заявление или обращение удовлетворить.

**Плигин В. Н.** Пётр Павлович, хотелось бы задать такой вопрос. Основной тенденцией совершенствования судебного процесса является его максимальная открытость. Но не превращаем ли мы процесс в некий спектакль? В англо-американской системе в принципе запрещается съёмка в зале судебных заседаний, вы можете только делать какие-то зарисовки. Согласитесь, что даже поведение очень опытного судьи в присутствии телекамеры меняется, а ведь очень многое при вынесении решения зависит часто не только от нормы права, но и, условно говоря, от того, как человек ощущает себя в процессе. Я понимаю, что эта открытость нацелена на то, чтобы дать информацию о судебном заседании, сделать её максимально доступной, но не искажает ли это сущность суда как такового?

**Серков П. П.** Спасибо, Владимир Николаевич. Услышать такой вопрос от законодателя достаточно необычно.

**Плигин В. Н.** В данной ситуации это мнение частного лица.

**Серков П. П.** Я полагаю, что во всём должна быть разумность. Если речь идёт об открытости судебной власти во имя

того, чтобы решения были справедливыми, то открытость, конечно, должна занимать приоритетное место. Но я уже говорил, что доступ в зал судебных заседаний свободный, – пожалуйста, каждый может прийти в суд и слушать, как идёт судебное заседание. На сегодняшний день нет никакого запрета на пользование диктофонами, то есть весь ход судебного заседания может записываться на диктофоны без согласования этого вопроса с судьёй.

Что касается видеозаписей, то вопрос разрешения на видеозапись решается судьёй, это так: судья знает дело, понимает, какие вопросы будут обсуждаться, какие проблемы могут возникнуть, вы правильно сказали о том, что не каждый человек готов работать под видеозапись, а работа судьи очень сложная, и камера, конечно, может иногда нарушить осуществление правосудия.

Много ли мы читаем в наших средствах массовой информации о судебных решениях? Они все сейчас на интернет-сайтах. Нам говорили, что надо размещать решения на сайте и тогда станет ясно, какое решение справедливое, а какое нет. Все судебные решения сегодня на сайтах, за исключением тех, которые не положено размещать, – они или содержат сведения, составляющие государственную или иную тайны, или что-то другое, – всё по закону.

**Плигин В. Н.** Это даже меньше сотой доли процента, то есть очень незначительное число.

**Серков П. П.** Ну так вот: много ли мы читаем аналитических материалов по поводу этих решений? Суд вынес решение – ну давайте проанализируем, где что сделано неправильно в отношении коррупционных факторов, что нужно ещё дополнительно довести до сведения общества. Превращать судебное заседание в некое зрелищное мероприятие – я не уверен, что это правильно и что это в конце концов обществу нужно, вы правильно сказали. Но до сегодняшнего дня мы продолжаем слышать, как проигравшая сторона начинает приводить явно неправовые доводы. Нельзя также выступать под камеру, под микрофон. Раз мы юристы, мы должны руководствоваться правовыми доводами и анализировать именно правовые доводы, смотреть на судебное решение с точки зрения его содержания. В этом смысле, я полагаю, сегодня достаточно хороший механизм судебной власти – люди знают всё про нас, хотя и говорят, что мы самые закрытые.

**Вопрос из зала.** Как вы считаете, станет ли судебный прецедент в Российской Федерации в скором времени официальным источником права?

**Серков П. П.** Я не знаю, как отвечать на этот вопрос, потому что по-хорошему по этому вопросу можно написать докторскую диссертацию, я уж не говорю о кандидатской. Понимаете, понятие должно иметь содержательную часть, а прецедент – это не просто понятие. Если говорить об англосаксонской системе, то там правовое регулирование иное, принципы иные, прецедент имеет некие другие источники изначально, корни правовые иные. У нас абсолютно другое правовое регулирование, и прецедент вряд ли приживётся в том виде, как в той же Англии или в Соединённых Штатах Америки. Это первое.

Второе. Что понимать под прецедентом? Я сегодня вам назвал свыше десяти постановлений пленума, в каждом из этих постановлений примерно тридцать пунктов, значит, я могу сказать, что назвал триста прецедентов, потому что в каждом пункте сформулирована некая правовая позиция. Если подходить к прецеденту как к правовой позиции, то вот вам и прецедент, и суды, разрешая то или иное дело или готовясь к его рассмотрению, читают наше постановление и начинают ориентироваться на него, так вырабатывается единая судебная практика. Если в деле какие-то конкретные обстоятельства иные, то у судьи есть право сказать: в этой части я согласен, а здесь не согласен. Это разве не прецедент? Наверное, это тоже всё его элементы. Это очень ёмкий вопрос, требующий колоссального напряжения целого института.

**Плигин В. Н.** Пётр Павлович предложил автору вопроса написать кандидатскую или докторскую диссертацию на эту тему.

Пётр Павлович, спасибо большое!

Спасибо огромное всем за внимание.



**Лекция председателя Комитета Совета Федерации  
по конституционному законодательству, правовым  
и судебным вопросам, развитию гражданского общества  
А. А. Клишаса**

*22 апреля 2013 года*

Добрый день! Сегодня мы с вами поговорим о Конституции, но в большей степени о теории конституционного права и немножечко об истории, потому что какие-то моменты, которые, казалось бы, общеизвестны, общепризнанны, иногда бывает очень полезно проговорить, тем более что очень много молодых людей в зале, очень много студентов, надеюсь, студентов-юристов, политологов, для которых эти моменты не будут неожиданными, но, может быть, вы посмотрите немного под другим углом на те тезисы, те положения Конституции, которые казались вам очевидными.

Итак, давайте в первую очередь попробуем понять, что же такое Конституция как таковая, как документ.

Есть очень распространённое, даже банальное, скажем так, определение, что Конституция – это основной закон. Это безусловно так. Но если вы спросите своих коллег или друзей, почему это основной закон, они вам начнут рассказывать о том, что Конституция наиболее важные вопросы регулирует. Наверное, с точки зрения студентов-политологов это так и есть, но для студентов-юристов, я думаю, верным будет другой ответ: Конституция – это единственный документ, который содержит нормы всех отраслей права, это во-первых, а во-вторых, это документ политико-правовой. Вот на политической части Конституции мне и хотелось бы сегодня чуть подробнее остановиться.

Я знаю, в этой аудитории выступал Сергей Михайлович Шахрай, какое-то время назад мы вместе с ним опубликовали статью в "Вестнике Российской академии наук", которая называлась "Конституция 1993 года как план будущего для России", мы с коллегой Шахраем рассуждали в ней о том, насколько Кон-

ституция предопределяет вектор развития. Те юристы, кто, может быть, специализируется либо более глубоко изучает конституционное право, знают, конечно же, что Конституция содержит достаточно много норм, которые мы называем нормы-цели. Что такое норма-цель? Иногда очень сложно сформулировать ответ на этот вопрос, но классическое определение состоит в том, что норма-цель регулирует отношения, которые ещё до конца не сложились. Казалось бы, парадоксальная вещь – отношения, которые ещё до конца не сложились, тем не менее уже регулируются, и нормы-цели, обратите внимание, в большом количестве содержатся в Конституции, в частности, в первой и во второй главах, в тех главах, которые не подлежат изменению.

В чём политический характер этого документа? Вы знаете, очень часто на лекциях или семинарах, которые я веду в Университете дружбы народов, мне задают вопросы о том, что это значит – политический характер Конституции. Я всегда требую, чтобы при определении понятия конституции помнили не только о том, что это основной закон, но и о том, что это политико-правовой документ, потому что правоприменитель, и в первую очередь суды, конечно же, должен учитывать политический характер конституции, который отражён именно в нормах-целях, требующих принятия иных нормативных правовых актов, которые и выразят ту политику государства, те нормы, которые будут регулировать ещё только складывающиеся общественные отношения.

Мы с вами видим, как государство использует этот механизм, когда вносятся поправки, например, в избирательное законодательство. Государственная Дума и Совет Федерации постоянно работают над совершенствованием избирательного законодательства не просто потому, что кому-то захотелось что-то поменять. Был, например, определённый политический этап, когда стало необходимо стимулировать развитие политических партий, – и появилась пропорциональная избирательная система; нынешний этап требует более активного политического процесса в регионах, – во всяком случае так мы в Совете Федерации понимаем те предложения, которые сейчас рассматриваются в Государственной Думе, – возвращение к системе выборов по одномандатным округам, конечно же, отвечает потребностям нынешнего политического процесса, и я думаю, что коллеги в Государственной Думе, рассматривая этот документ, отре-



гулируют его положения таким образом, чтобы эти цели были реализованы, по крайней мере для нас, как для палаты представителей регионов, это очень важно.

Ещё один момент, который, может быть, будет самым важным в моём сегодняшнем выступлении, хотя кому-то, возможно, покажется самым спорным. Это касается вопроса о том, каковы границы действия норм. Вот если мы с вами посмотрим те или иные конституционные положения, то увидим, что очень часто они сформулированы очень широко: нам предоставляется то или иное право – а где граница применения данного права? И любое ли право подлежит защите? Любое ли право должно охраняться государством?

Я, наверное, начну издалека и предложу несколько ситуаций, которые всегда обсуждаю на лекциях, семинарах, на занятиях со студентами. Я всегда задаю вопрос: а как вам кажется, целесообразность применения той или иной нормы имеет значение или нет? Вот Конституционный Суд Российской Федерации, когда рассматривает ту или иную правовую ситуацию, должен учитывать политические обстоятельства или нет? Вот молодые люди в зале, наверное, помнят примеры, которые я часто привожу на своих лекциях, я стараюсь брать их из старых хрестоматий. Когда я учился, у нас лекции по истории и теории права читал Павел Сергеевич Грацианский, очень известный историк и теоретик права, и на своих лекциях и семинарах он пытался объяснить нам, например, в чём разница между англосаксонским правом и правом континентальным. Вот если мы с вами обратимся к истории, к тому, как складывались те или иные правовые системы, это поможет нам, поверьте, правильно оценить сегодняшнюю реальность.

Давайте вспомним, как складывалась система общего права и почему появилось впоследствии то, что кажется нам сегодня совершенно естественным, – разделение права на право публичное и право частное, пришедшее к нам из римского права, но ведь это не было аксиомой, ну скажем так, для цивилизованного мира несколько сот лет тому назад. В старых хрестоматиях по истории английского права есть такого рода примеры. Когда судья приезжал в английскую деревню, ему очень часто приходилось разбирать достаточно забавные, для нас забавные конечно же, но жизненно важные дела, например, спор двух крестьян: один крестьянин нанёс ущерб другому, и с точки зрения континентального права,

с точки зрения римского судьи (будем считать, и с точки зрения нашего сегодняшнего суда), этот ущерб считался доказанным, не было никакой необходимости собирать какие-то дополнительные доказательства, доказательства являлись допустимыми, и если богатый крестьянин понёс какой-то ущерб от бедняка, последний оказывался под защитой суда, бедняку не предписывали этот ущерб возместить. И вот нечасто я, к сожалению, в аудитории слышу верный ответ на вопрос, почему так происходило. А происходило это по одной простой причине: потому что так же, как и советское право, англосаксонское право не знало деления на публичное и частное, и судья писал в своём решении, что это "не в интересах короны" (так как тогда бедняк не заплатит налоги), и именно поэтому суд отказывал в возмещении ущерба.

Посмотрите, в основе применения норм лежит политическая целесообразность, на этом англосаксонское право построено и сегодня. Вспомним уже более поздние ситуации из практики Верховного суда Соединённых Штатов Америки. Наверное, у нас не так много времени, чтобы мы разбирали какие-то конкретные кейсы, но давайте вспомним – обращаюсь особенно к специалистам по конституционному праву зарубежных стран, – о чём нам говорит Уильям Ренквист, председатель Верховного суда США, и что часто выносят в качестве эпиграфа к его учебникам и статьям по конституционному праву в Соединённых Штатах Америки: Конституция – это всего лишь то, что о ней думают судьи. Посмотрите, с одной стороны, насколько спорное, но, с другой стороны, насколько точное, насколько ёмкое с точки зрения определения границ действия конституционных норм положение. Если я скажу, что конституционные права и свободы действуют только в тех пределах, которые обеспечивают защиту конституционного строя, я думаю, что в этой аудитории, да и не только в этой, найду очень много противников такой позиции, но ведь это было в истории конституционного права ещё не так давно.

Давайте ещё один момент вспомним. Я уверен, что большинство из вас читали учебники, которые появлялись в конце 90-х – начале 2000-х годов и в которых активно обсуждался вопрос о том, что советские конституции были фиктивными. Это достаточно важная тема, я всегда стараюсь подробно обсудить с моими слушателями в университете тему реальной эффективности Конституции, потому что сегодня очень часто, не понимая

природы норм-целей, не понимая природы норм-принципов, критики нашей Конституции говорят, что многие её положения фиктивны, что очевидно не так. Давайте вспомним хотя бы последнюю советскую Конституцию, брежневскую, которую принято называть конституцией развитого социализма, – так её обычно именовали в советских учебниках. Как вы думаете, нормы, которые касались прав и свобод в этой Конституции, являлись фиктивными? Можно немножко обострить этот вопрос, спросить так: а в сталинской Конституции, конституции победившего социализма, были фиктивные нормы? Вы знаете, ответ на этот вопрос покажется парадоксальным, скорее всего, но верный ответ состоит в том, что там не было фиктивных норм, потому что те права и свободы, которые предоставлялись сталинской Конституцией, могли и должны были быть использованы только для одной цели – для цели построения социализма в одной, отдельно взятой стране, а за пределами данной цели эти нормы не действовали, никто не предоставлял таких прав.

В этом зале выступал глубокоуважаемый Сергей Михайлович Шахрай, который является одним из авторов действующей российской Конституции, очень часто в беседах с ним мы приходили к одним и тем же выводам, – что с точки зрения юридической техники брежневская Конституция, конституция развитого социализма, намного более совершенна, чем Конституция 1993 года, по которой мы с вами живём сегодня. Так вот права и свободы человека и гражданина, прописанные в брежневской Конституции, являлись ли фиктивными? Я уверен, что в восьмидесяти процентах учебников, которые вы читали, говорилось о том, что этих прав реально не было, – не верьте этим учебникам, это не так, эти права были, эти права были абсолютно реальными, они были предоставлены гражданам в целях построения развитого социализма, а использование этих прав в иных целях государство не защищало, а скорее преследовало. Вам не напоминает это случай с английским судьёй и крестьянином? Это тот случай, когда в основе применения нормы права лежит целеполагание – то, во имя чего эта норма сформулирована, и только в этих целях и в этих пределах данная норма является действующей.

Посмотрите, актуальны ли для сегодняшнего политического процесса те нормы, те права и свободы, которые формулирует Конституция? Можно ли их использовать для того, чтобы со-

вершать действия, направленные на подрыв конституционного строя? Безусловно можно.

Недавно в "Российской газете" была опубликована статья Сергея Евгеньевича Нарышкина, где он сформулировал положение о том, что политическая борьба может вестись только конституционно-правовыми методами. Тезис, который Председатель Государственной Думы использовал в своей статье, не дежурный, это тезис, который вызван реалиями сегодняшнего дня, потому что мы с вами видим, как очень многие права и свободы, по сути говоря, пытаются использовать для того, чтобы подрывать основы конституционного правопорядка. Очень многие законы, которые принимает Государственная Дума сегодня, кажутся ограничивающими эти права, но так кажется только людям, которые поверхностно читают эти нормы, без учёта того, что границы применения норм сформулированы в самой Конституции исходя из норм-целей, исходя из принципов Конституции, которые содержатся, в частности, в главе 2 "Права и свободы человека и гражданина", и из тех положений, которые определяют основы государственного устройства, поэтому сегодня я хотел бы вам в первую очередь предложить для обсуждения вопрос о том, каковы эти границы, кто их определяет, какова роль Конституционного Суда в определении границ применения тех или иных норм. Мне очень важно, чтобы вы поняли мою позицию, хотя, может быть, не все с ней согласятся. Моя позиция, которую я достаточно последовательно отстаиваю, состоит в том, что норма сама по себе не является абсолютной ценностью, необходимо учитывать практику её применения, границы применения данной нормы и, мало того, чётко определять ту сферу, в пределах которой государство обеспечивает защиту этой нормы.

Здесь мы можем поговорить и о том, что такое собственно правовое государство, как оно понимается в Конституции. Очень часто говорят, что правовое государство – это государство, которое гарантирует права и свободы, это безусловно так. Но знаете ли вы государство, где не нарушают права и свободы? Нет такого государства, и мы с вами видим множество примеров того, что такого государства и не может быть, потому что наши представления об объёме этих прав и о границах этих прав существенным образом различаются. Когда государство определяет пределы, в которых оно обеспечивает правовую защиту, то-

гда мы с вами начинаем говорить о правовом государстве, потому что с точки зрения конституционного права правовым является государство, в котором обеспечен механизм восстановления нарушенных прав, и именно это является конституционным принципом и определением правового государства. Если механизм восстановления нарушенных прав чёткий и понятный, если его основы заложены в Конституции, в федеральных конституционных законах – я думаю, что вы все хорошо знаете и можете их сами перечислить, эти законы касаются судебной системы, прокуратуры, адвокатуры, – то тогда государство является правовым, то есть не тогда, когда ваши права не нарушают, а тогда, когда указан механизм восстановления прав в случае их нарушения. Парадокс заключается в том, что чем этот механизм будет сложнее, тем больше многие сидящие в этой аудитории юристы будут зарабатывать, и именно это является причиной того, почему юридическая профессия во многих государствах пользуется такой популярностью и почему доходы юристов растут: средний человек, обычный гражданин, который не специализируется на правовых вопросах, конечно же, не в состоянии разобраться во всё более усложняющейся правовой системе. Мы знаем, что даже судьи всё более и более специализируются при рассмотрении тех или иных вопросов, не говоря уже о том, что граждане, конечно же, нуждаются в эффективной правовой защите, в эффективной правовой помощи, и то, насколько государство готово развивать соответствующие законодательные процедуры, способствовать тому, чтобы граждане получали квалифицированную юридическую помощь – здесь речь идёт не только об адвокатской помощи, – именно это является критерием правового государства.

Вот давайте посмотрим на реалии сегодняшнего дня. Я не случайно вспомнил ситуацию со средневековым английским судьёй, с тем, как складывалась система общего права: вам это ничего не напоминает из сегодняшних реалий? Вот Соединённые Штаты Америки, там тоже есть права и свободы, есть конституция, но возникла некая политическая ситуация, когда государство, исходя из политической целесообразности, оказалось не готово защищать право на адвоката, на справедливый суд, право на свободу лица, который подозревается в сотрудничестве с террористами, и было принято два закона, но это новеллы только для тех, кто не понимает, как устроена система общего права,

как устроено англосаксонское право. Есть у американских граждан права и свободы? Конечно есть. Могут ли они ими воспользоваться, в случае если кто-то попал в ситуацию, когда является подозреваемым по определённой категории дел? Нет, не могут. Так же, как крестьянин 700–800 лет назад не мог рассчитывать на возмещение причинённого ему вреда, проживая в маленькой английской деревне, хотя знал, что это право у него есть, но судья ему говорил: это "не в интересах короны", потому что нет публичного и частного, а есть только публичный интерес. Советская система, кстати, исходила из этого уже тогда, когда формулировала нормы о правах и свободах и в сталинской, и в брежневской конституциях, поэтому, если вам рассказывают о фиктивности норм этих конституций, вспоминайте о том, что не было деления на публичное и частное и все нормы – публичные. И сегодня в Соединённых Штатах Америки этот принцип свято соблюдается: все нормы публичные, нет деления на публичное и частное, а значит, какие бы права и свободы ни были гарантированы Конституцией, они будут защищаться ровно в той степени, в которой государство считает это целесообразным.

Идея о том, что нормы Конституции действуют только в пределах собственно целеполагания, не является новой, но иногда стесняются это проговаривать. Я думаю, что во многих ситуациях такая концепция, такая теория является обоснованной, потому что именно в данном случае, указывая границы этого целеполагания, государство определяет реальное содержание данной нормы, которая, конечно же, меняется исходя из исторических обстоятельств.

У меня всё, спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Спасибо большое, Андрей Александрович. Вы знаете, я сначала пытался записывать, потом стал просто слушать и хочу сказать: очень интересная лекция! Давайте так: если позволите, я оставляю за собой право задать вопрос или, может быть, просто кое-что уточнить в конце нашей встречи.

Пожалуйста, теперь вопросы.

**Вопрос из зала.** Виктор Хамраев, газета "Коммерсантъ".

День добрый! Сталинская Конституция – победившего социализма, брежневская – развитого социализма, а ельцинская – чего она: социализма, капитализма? Разъясните, пожалуйста, где рамки, за пределами которых её нормы не действуют, политические рамки? Первый вопрос.

И второй вопрос. И в брежневской, и в сталинской, и в нынешней Конституции написано о защите строя, и есть одно ограничение: не допускаются призывы и деятельность, связанные с насильственным изменением существующего строя. Ненасильственное изменение допускается, как сейчас мы видим, и сколько ни есть партий, все стремятся к ненасильственному изменению. В брежневские времена, в сталинские эта норма не действовала, хотя и была включена в Конституцию, разъясните вот этот момент.

**Клишас А. А.** Будьте добры, вопрос почётче сформулируйте. Я первую часть понял, а второй вопрос скорее как утверждение выглядит.

**Хамраев В.** Я говорю о норме, которая включалась во все конституции: нельзя заниматься деятельностью, которая связана с насильственным изменением существующего строя, а с ненасильственным – можно. Но почему тогда, допустим, в брежневские времена диссиденты, которые пытались ненасильственно изменить строй, подвергались гонениям? Ну а про сталинские времена уж и говорить не буду.

**Клишас А. А.** Я понял ваш вопрос. Наверное, мне чуть подробнее стоит вам разъяснить, почему диссиденты подвергались в советское время преследованию, хотя мне казалось, что я почти половину своей лекции посвятил этому вопросу. Видимо, потому, что и авторам Конституции, и в первую очередь правоприменителям казалось удивительным, что люди пытаются изменить Конституцию. Ведь чем отличалась деятельность диссидентов? Они пытались применять действующие положения и нормы Конституции во имя неких иных целей, которые они сами для себя определяли. И советскому суду, и прокурору, и правоприменителям в Советском Союзе казалось, что это в некотором смысле на грани безумия: почему эти нормы люди понимают таким образом, почему они с их помощью пытаются, так скажем, построить капитализм? Эти нормы были предназначены для того, чтобы строить коммунистическое общество, это элемент доктрины советско-

го конституционного права. Мы можем с вами его пообсуждать сейчас, но, наверное, у нас не хватит на это времени. Я ответил, кажется, на ваш вопрос: эти люди эти нормы абсолютизировали и пытались использовать их во имя неких иных целей, что не соответствовало доктрине и правоприменительной практике.

Что касается того, как определить нынешнюю Конституцию. Знаете, это же вопрос историко-политологический, как мы её определим. Ведь откуда, например, взялось определение "конституция победившего социализма"? Когда я читаю лекции у себя в университете, мы всегда пытаемся понять, а зачем вообще была нужна сталинская Конституция? Ну посмотрите, прошёл целый не то что этап, прошло несколько периодов массовых репрессий, и государству необходимо было объяснить, почему это произошло и для чего, чего в итоге мы добились. Если вы начнёте анализировать историю, то поймёте, почему она так была названа, – потому что помимо всего прочего к 36-му, к 37-му году произошло обобществление собственности, то есть не осталось собственности на средства производства в частных руках, и поэтому Конституцию назвали конституцией победившего социализма.

Дальше брежневская Конституция. Как я сказал, с точки зрения юридической техники необходимо было показать, что советское общество вступило в новый этап, и её назвали конституцией развитого социализма. И здесь было множество мнений, почему именно так посчитали: например, потому, что система федеративных отношений приобрела качественно иной уровень к этому моменту, и вопросы федерализма, взаимоотношений между субъектами, система Советов в некотором смысле представляли из себя нечто совершенное с точки зрения понимания государства.

Конституцию 93-го года вы можете назвать как угодно, потому что в этом будет элемент политической оценки Конституции. Но сегодня мы называем её конституцией правового и демократического государства. Что такое правовое государство, я определил в своём выступлении. Что такое демократическое государство – здесь каждый может этот термин понимать по-своему, но традиционно мы понимаем под демократией механизмы, которые обеспечивают народовластие, говоря уже терминологическим языком. Что это за институты, что это за механизмы, обеспечивают ли они характер представительства, например, для Федерального Собрания – Государственной Думы и Сове-



та Федерации – это уже вопросы политико-правовые. И конечно же, когда Государственная Дума, Совет Федерации, когда мы работаем над избирательным законодательством, мы не просто процедуру правим, мы пытаемся этот элемент представительства увеличить, в частности для того, чтобы повисить легитимность парламента. Потому что в Конституции парламент определяется в первую очередь как представительный, а потом уже как законодательный орган, по-моему, это 94-я статья.

Я ответил на ваш вопрос или мне нужно ещё что-то дополнить?

**Плигин В. Н.** В вопросе ещё была затронута содержательная сторона слова "строй". Всё дело в том, что если говорить не о движениях внутри рамок строя, а о замене строя, то эта деятельность, конечно же, не соответствует нормам конституции любого периода времени, то есть замена строя происходит не через нормы, не через механизмы правового государства или механизм конституционной нормы, замена строя происходит совершенно по другим правилам.

И вы говорили о множестве политических партий. Мы исходим из того, что все политические партии, все участники политического процесса несомненно признают фундаментальные вещи, которые связаны с основными характеристиками строя: идеологическое многообразие, многопартийность, частная собственность, права и свободы человека и гражданина. То есть в любой ситуации должны быть консолидирующие нормы. А что касается борьбы собственно за власть, то она является естественным процессом.

**Клишас А. А.** Безусловно, но те положения, которые сейчас Владимир Николаевич вспомнил, содержатся в неизменяемых главах Конституции. И когда мы говорим о конституционном строе, то в первую очередь имеем в виду принципы Конституции, по которым она построена, в том числе систему органов государственной власти. Сами главы о Федеральном Собрании, президенте, правительстве можно менять, но поменять главы 1, 2 и 9 можно, только приняв новую Конституцию. И в этом смысле насильственными будут являться любые действия, которые затрагивают положения неизменяемых глав Конституции.

**Вопрос из зала.** Тарасов Константин, Управление по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ Аппарата Государственной Думы.

Я не юрист, поэтому заранее извиняюсь, может, я что-то недопонял, вы, может, проясните мне. Упомянув судебную систему в Соединённых Штатах Америки и советское право, вы говорили о том, что суды могли принимать решения, опираясь на политические интересы. Вот какие в Конституции 1993 года есть механизмы, которые бы нас оградили впредь от такого рода решений?

**Клишас А. А.** В своей лекции я призывал учитывать политические обстоятельства, а не ограждаться от них. И у нас много таких механизмов, в первую очередь это толкование Конституции, которое даёт Конституционный Суд. Опять же, уважаемые коллеги, давайте не пытаться толковать какие-то моменты даже в самой формулировке вопроса. Я простил вас сразу, потому что вы не юрист, но в самой формулировке вопроса, смотрите, вы пытаетесь нас от чего-то оградить.

Вот пример, который я тоже очень часто привожу. Было очень известное дело в Соединённых Штатах, по-моему, в конце 60-х годов, когда Верховный суд признал соответствующей Конституции расовую сегрегацию, при которой был подан иск. Поясню: железнодорожная компания отстаивала своё право формировать пассажирский состав, включая вагоны отдельно для белых, для цветных и для чёрных. Верховный суд Соединённых Штатов – вы знаете, что Конституция Соединённых Штатов не изменялась практически уже двести лет, – признал такие правила соответствующими Конституции. Тот же самый Верховный суд Соединённых Штатов несколько лет назад – я думаю, студентам это будет интересно – признал соответствующей Конституции систему, при которой в одном из университетов чем дальше цвет кожи человека от белого, тем больше начисляется ему дополнительных баллов при поступлении.

Нужно оградить общество от того, чтобы верховный суд, который выполняет функции и органа конституционного контроля, следовал политическому развитию государства и общества.

Есть такие понятия, как "гибкость" и "жесткость" конституции, – что это такое? Конституция как основной закон отвечает на запросы общества – это и есть гибкая конституция. Это не значит, как обычно пишут в учебниках, что её можно

легко поменять. Гибкость конституции – это только механизм, это инструмент реагирования на запросы общества. Конституция – это не закон о двенадцати таблицах, который отрыли где-то и поместили в музей, это политико-правовой документ, его особенностью является то, что он должен отвечать на политические запросы общества. Поэтому механизмы такие должны существовать, они должны быть прописаны, они должны быть обществу понятны. И в нашем государстве такой механизм – это, в частности, постановление Конституционного Суда.

**Плигин В. Н.** Но с этой точки зрения, несомненно, одним из важных механизмов является и гражданское общество, то есть гражданское общество должно воздействовать на тот или другой субъект государства.

**Клишас А. А.** Оно формулирует общественный запрос, помогает формулировать общественный запрос.

**Плигин В. Н.** Потому что, если будет клинч между представлениями и запросами общества, это тоже будет сложная ситуация.

**Клишас А. А.** Ну, понятие общества более широкое, чем понятие гражданского общества. Есть институты гражданского общества, есть политические партии, есть государственные институты, есть то, что мы иногда называем несистемной оппозицией, есть в конечном итоге диссиденты, есть люди, которые так или иначе представляют нам палитру общественных взглядов, запросов, потребностей общества. Иногда такие взгляды формулируются, что помогает консолидировать общество для того, чтобы защитить страну от тех или иных идей, это тоже бывает очень важно.

**Плигин А. А.** Андрей Александрович поднял очень важные вопросы: личность и государство, пределы защиты, вписывание норм или отступление от процедур, которые можно использовать. Вот сейчас в связи с террористическим актом, который был совершён в Соединённых Штатах, наблюдается отступление от процедур. Насколько оно является приемлемым, допустимым, какие ориентиры даёт обществу это отступление, не будет ли оно служить дополнительно провоцирующим фактором для дальнейших действий? Каждый раз факты и их последствия становятся довольно серьёзным предметом изучения. Я вчера

пытался разговаривать на эту тему с одним из самых глубоких американских аналитиков, и он тоже обеспокоен тем, что не применяются процедуры, связанные с обычными гарантиями прав, – это может создавать дополнительные сложности. Все эти представления формулируются, в частности, в ходе лекций и обмена мнениями.

**Клишас А. А.** Очень важно, конечно, насколько общество принимает эти ограничения, потому что механизм взаимосвязи государства и общества должен действительно эффективно работать. Важнейшим элементом, кстати, этого механизма является парламент как представительный орган.

Владимир Николаевич вспомнил институты гражданского общества, но нужно всё-таки помнить, что Конституция описывает нам механизм принятия решения: необходимо слышать и учитывать, но нельзя просто копировать те общественные взгляды, те запросы, которые адресованы государству. Государство должно исходить всё-таки из реальности, учитывая те реальные угрозы – мы видим это на примере Соединённых Штатов, – которые стоят перед обществом. Не всегда институты гражданского общества это понимают, потому что их особенность в том, что они действуют под защитой государства, поэтому со многими рисками они просто не соприкасаются, государство уже изначально их от этих рисков защищает.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, вопросы.

Раз нет больше вопросов, позвольте, я процитирую одно утверждение, даже, может быть, абсолютно точно: норма не является абсолютной ценностью, необходимо учесть границы её применения и пределы, в которых государство учитывает эту норму.

Соответственно, возникает вопрос борьбы за ценность нормы. То есть всё дело в том, что если норму отдать целиком на волю государства, а государство в узком смысле этого слова понимать как собственно власть, то где пределы волеусмотрения и как добиться того, чтобы эти пределы волеусмотрения не стали попыткой со стороны государства написать новую библию? И вы знаете, в нашей новейшей истории, в истории постсоветского

пространства, такого масштаба идея, такого рода книги были – где пределы ценности нормы?

**Клишас А. А.** Вы знаете, этот вопрос не государству должен быть адресован. Вы совершенно верно процитировали, но как раз моя позиция состоит в том, что для того, чтобы понять содержание нормы, государство должно обратиться к обществу: что для общества является приемлемым и допустимым в данном случае? Ведь очень часто норма формулируется, например право на жизнь, право на жилище, право на труд, но в том объёме, какой общество считает приемлемым. Вот смертную казнь общество считает приемлемой или нет? Это влияет на понятие содержания нормы?

**Плигин В. Н.** Общество считает приемлемой.

**Клишас А. А.** Когда вы определяете содержание нормы, ваша задача не с государством работать, не в Думе и не в Совете Федерации пытаться усложнять или совершенствовать эти нормы, а в первую очередь надо пытаться понять, что общество сегодня считает справедливым. В теории конституционного права – это широко известно – есть понятие правового государства, а есть – государства, в котором господствует закон. Поймите правильно это разграничение, ведь очень многие считают, что законы являются неправовыми. Очень часто можно сказать, что в силу закона допускается абсолютное бесправие граждан. Поэтому, когда мы говорим о том, что определяет содержание нормы, мы в первую очередь должны обратиться к обществу, в том числе к тем институтам гражданского общества, которые Владимир Николаевич упомянул и которые очень часто являются просто носителями, такой квинтэссенцией общественного сознания, в том числе и правового сознания. И, обращаясь к этому правовому сознанию общества, нации, мы можем на государственном уровне осуществить легитимизацию этого содержания, например через судебную практику.

**Плигин В. Н.** Андрей Александрович, камеры обращены как раз в сторону этой стены и государственного флага, это даёт нам возможность провести небольшой эксперимент, если вы позво-

лите: голосование будет абсолютно анонимным с той точки зрения, что оно не войдёт в трансляцию.

**Клишас А. А.** Но мы всё видим.

**Плигин В. Н.** Скажите, пожалуйста, кто считает приемлемой смертную казнь? Только очень быстро поднимите руку... Вот видите, таким образом, большинство зала проголосовало за приемлемость этого решения.

Понимаете, вы затронули фундаментальный механизм запроса, согласие с запросом, и это всё вновь возвращает нас к вопросу о границах ценности.

**Клишас А. А.** Вы знаете, а ответ на этот вопрос на самом деле очень прост. Теперь, когда мы увидели результат голосования, мы с вами можем работать с обществом, чтобы объяснить, что в нашей ситуации смертная казнь – это то, что уже государство считает недопустимым. На самом деле это нормально, когда государство является более гуманным, и в этом некоторая функция государства.

**Плигин В. Н.** Я считаю, что этот инструмент использовать нельзя.

**Клишас А. А.** Я вам хочу сказать, что когда окажется, что в этом зале 90 процентов людей поднимут руки за смертную казнь, а мы с вами в законе не будем её допускать, то смертные казни начнут случаться на улице, и это будет самый худший результат. Поэтому, если не удаётся убедить общество в том, что смертная казнь недопустима, я предпочту, чтобы она была прописана в законе, чем появились суды Линча.

**Плигин В. Н.** Вы затронули, Андрей Александрович, взаимоотношения палат Федерального Собрания. Мы практически не встречаемся, и поэтому я для себя узнаю сейчас очень много нового о некоторых позициях, что крайне интересно.

И всё дело в том, что вы правы с той точки зрения, что целый ряд людей, которые работают особенно в области правозащиты потерпевших, в настоящее время действительно применяют тот инструментарий, о котором вы говорили, когда государство не устанавливает какую-то крайнюю меру. И это уже даже не право. То, о чём мы начинаем сейчас говорить, это, вооб-

ще-то, на самом деле философия скорее, и она связана с правом на жизнь, с пониманием личности человека, субъекта.

**Клишас А. А.** Вы знаете, коллеги, вот буквально два слова по поводу смертной казни. Основной аргумент против смертной казни только один – это теоретическая возможность судебной ошибки. Почему я решил выступить? Я решил поделиться личным опытом. В какой-то момент ты сам себе задаёшь вопрос: ты за смертную казнь или против смертной казни? Вот я до определённого момента был за смертную казнь, а однажды (это, знаете, вопрос личного восприятия) я посмотрел по телевизору один документальный фильм. История была следующая: на Украине казнили отца маленькой девочки, которого обвинили в её убийстве, мать с этим согласилась, а через десять лет нашли настоящего убийцу. И показывали абсолютно чудовищные кадры, как отец на следственном эксперименте показывал, где он якобы убивал своего ребёнка, и он даже говорил о ребёнке в третьем лице, то есть отец признал вину. Это была самая чудовищная ошибка! По силе воздействия лично на меня это было настолько мощным, что я, ну, не то чтобы заплакал, но для себя я решил, что смертная казнь не нужна: пусть человек лучше всё-таки находится в местах заключения, потому что, не дай бог, судебная ошибка, а так у него хотя бы будет шанс остаться живым.

**Плигин В. Н.** Андрей Александрович, у меня к вам большая просьба: когда будете встречаться с различными представителями исполнительной власти, обязательно, пожалуйста, расскажите об английском суде, об отношении судьи к бедняку. У меня иногда складывается впечатление при разработке некоторых текстов законов, связанных с налоговой системой, с пенсионной системой и со сборами в социальные фонды, что английский судья семь веков назад вёл очень взвешенную политику, потому что, если отрывать аспект материального благополучия от другого аспекта, это приведёт к тому, что 400–500 тысяч предприятий малого бизнеса закроются в течение четырёх месяцев, например, и это очень серьёзно.

**Клишас А. А.** Я согласен с вами. На семинарах в университетах дружбы народов мы обсуждаем такие примеры, много таких

кейсов можно найти. Но поверьте, богатому крестьянину это казалось очень несправедливым.

**Плигин В. Н.** То есть вы отказываетесь разговаривать с представителями исполнительной власти?

**Клишас А. А.** Вы знаете, с представителями исполнительной власти мы разговаривать будем и примеры будем приводить. Только этот маленький пример говорит об одном: когда интерес государства лежит в основе принятия решения, это не всегда антигуманно и не всегда плохо. Потому что мы очень часто противопоставляем государство и личность. Противопоставление это, казалось бы, естественным образом происходит опять же из разграничения нашей правовой жизни на публичную и частную. Но если нет этого разграничения? И опять же попытаюсь апеллировать к советским реалиям, к советскому конституционному строю, который тоже отрицал разграничение на публичное и частное. Чем отличается, собственно говоря, советская система, система Советов, от нашей системы, помимо того что там нет института разделения властей? Это отсутствие разграничения жизни на публичную и частную. В том примере, который вспомнил Владимир Николаевич, это обеспечивало защиту частных интересов слабого, потому что государство, если это государство работает на собственную устойчивость, должно иметь максимально широкую базу для опоры. А слабых, как правило, всё-таки меньше, чем сильных, и если государство эффективно этот механизм создаёт и взращивает столетиями, то часто оказывается, что этот механизм бывает очень действенным. Мы, кстати, можем много положительных примеров из советских времён здесь вспомнить.

Конечно, Владимир Николаевич, в данном случае в примере, который вы вспомнили, казалось бы, очевидная совершенно для нас несправедливость, но посмотрите: защищая собственные интересы, государство таким образом защищало слабого. Очень часто в нашем обществе нам действительно этого не хватает.

**Плигин В. Н.** Уважаемые друзья, я бы хотел сказать Андрею Александровичу огромное спасибо за сегодняшнюю беседу. Я в известной степени завидую, может быть, не практикам, а студентам в том плане, что вы сегодня осветили несколько глубо-



чайших на самом деле вопросов. В конце концов право – это мы неоднократно вместе с вами говорили – не является чем-то абстрактным, право является той материей, которая живёт в коллективном, в индивидуальном мозгу, и в зависимости от того, какого рода существует представление у этого конкретного мозга, и формируется какой-то порядок. Мне кажется, вы сегодня подняли много вопросов, которые заставляют в ряде случаев определиться, а в любой ситуации думать, приемлемы или неприемлемы те или иные формулы, и пытаться найти для себя вот ту самую ценность нормы, которая, может быть, не является абсолютной, но всё-таки делает право и норму предсказуемыми и значимыми.

Андрей Александрович, огромное спасибо!

**Клишас А. А.** Спасибо и вам, Владимир Николаевич. Спасибо всем участникам. Я бы хотел, чтобы вы вынесли из обсуждения одну очень важную мысль: очень часто простые вопросы на самом деле намного-намного сложнее, чем это кажется. Поэтому ваша задача, как студентов, как юристов, учиться не упрощать: старайтесь разобраться в сути тех или иных процессов, понять, откуда они произрастают, в чём корни той или иной проблемы, в чём причины того или иного успеха. Упрощать вы получите право тогда, когда научитесь сложному, и сейчас ваша задача – научиться сложному. Всего доброго!



**Второй цикл лекций**  
*5 октября – 13 ноября 2013 года*

**Лекция члена Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации  
Б. С. Эбзеева**

*5 октября 2013 года*

Дорогие коллеги! Большинство присутствующих здесь – студенты-юристы, именно поэтому я и говорю: мои дорогие коллеги, товарищи и друзья, я вас сердечно приветствую и хочу сказать о том, что наша профессия имеет особое значение, особенно на этом этапе развития нашего общества и государства. Мы с вами отмечаем 20-летие Конституции России, и наконец-то пространство свободы в нашей стране перестало измеряться – вы хорошо, я надеюсь, знаете Москву – расстоянием от Лубянки до Лобного места – в этом огромная заслуга Конституции и людей нашей с вами профессии.

В двадцатом столетии государственность России трижды подвергалась угрозе: 1917–1920 годы, 1941–1942 годы (я имею в виду начало Великой Отечественной войны) и начало 90-х годов. Абсолютно разные по причинам, смыслу, значению и последствиям события, но и в том, и в другом, и в третьем случае под угрозу была поставлена тысячелетняя государственная бытийность России.

Наверное, люди старшего поколения хорошо помнят начало 90-х годов, с наивной, но очень сильной верой в созидательную силу разрушения, с откровенным предательством и глупостью, когда наивные люди ходили на многотысячные митинги на Манежную площадь, а умные, циничные и бессовестные ребята

в то же самое время нещадно воровали публичную собственность, созданную трудом многих поколений. Именно поэтому кризис начала 90-х годов был системным кризисом. Поверьте, угроза государственной бытийности нашей страны была абсолютно реальной: Советский Союз прекратил своё существование, Россия как государство ещё не оформилась, а государственный смысл народа существенно истончился. И в этих условиях принятие Конституции Российской Федерации было первым и – спустя два десятилетия об этом можно прямо сказать, – пожалуй, самым главным шагом по выходу из этого глубочайшего кризиса – кризиса государственного смысла нашего народа и российской государственности.

Выдающуюся роль в этом сыграло Конституционное совещание Российской Федерации – именно Конституционное совещание разрабатывало проект Конституции. Я говорю об этом не случайно. Сегодня многие готовы приписать себе авторство Конституции России. Я думаю, что это правда и неправда, потому что та достаточно малочисленная группа людей, которая тогда готовила текст проекта Конституции, конечно, не была оторвана от общества и работала вовсе не по наитию – эти люди обязаны были отразить общественные чаяния, требования, пожелания, они не могли этого не сделать.

Пожалуй, именно в этот исторический период особенно сильно столкнулись два начала социального бытия: с одной стороны, отдельный человек, индивидуальное начало, а с другой – естественные права и свободы человека и гражданина. Я полагаю, мои дорогие друзья, что вам на лекциях говорят о том, что первым европейским актом, закрепившим права и свободы человека и гражданина, была знаменитая Французская декларация 1789 года. Франция была воодушевлена, писали, что это было торжество французского духа, но прошло очень немного времени и оказалось, что государство, созданное в соответствии со стандартами декларации, вовсе не является идеальным. Именно поэтому первые три четверти XIX века прошли под флагом критики идей декларации: идеи индивидуального начала и идеи прав человека, и лишь только в конце XIX – начале XX века, поверьте

мне, под огромным влиянием тех событий, которые произошли в России, эти идеи, идеи прав и свобод человека и гражданина, вновь заиграли тем изначальным цветом и светом, какой они излучали в период создания Французской декларации.

В 1917 году произошла великая российская революция, но прошло семьдесят с небольшим лет, и этот великий социальный эксперимент – он был велик, он был трагическим и героическим одновременно – провалился. Он оказался неудачным, и я полагаю, в том числе и потому, что наша Конституция тогда не предусмотрела должной свободы, так называемого коридора свободы для отдельного человека – торжествовало коллективное начало. Когда я в вашем возрасте был студентом знаменитого Саратовского юридического института, в ходу было такое выражение: "Вначале общественные интересы, а потом уже личные", правда, люди, которые это говорили, кажется, не очень понимали, что такое общество и что такое личность.

Именно поэтому великая историческая заслуга нашей Конституции заключается в том, что она вернула Россию – я повторяю: после семидесятилетнего провалившегося эксперимента – на дорогу естественного исторического развития, развития в соответствии с объективными закономерностями социального прогресса. Конституция – документ юридический, помимо этого, в моём понимании она является ещё и отражением тех объективных закономерностей социального прогресса, которыми управлять невозможно, и противостоять им тоже невозможно – попытки подобного рода всегда заканчивались провалом и неисчислимыми бедами и страданиями того общества и того государства, которые их предпринимали.

В конституционном праве как в науке и, пожалуй, что гораздо важнее, в практическом конституционализме есть один главный, основной вопрос, и я полагаю, что поиск ответа на него в равной степени значим для любого государства в современном мире, государства демократического: "Каким образом соединить принцип сильного, дееспособного, динамичного в развитии государства с принципом соблюдения прав и свобод личности?" Государство не может быть безразлично к человеку, в свою оче-

редь, человек, гражданин, личность не имеет права быть безразличным по отношению к государству и обществу. Почему? Потому что именно государство в условиях демократии является высшей формой воплощения социальной свободы отдельной личности, различных ассоциаций и общества в целом. В связи с этим я хочу, мои дорогие друзья, подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации, на мой взгляд, адекватно решила проблему силы государства, при этом я имею в виду силу правового государства, государства, которое само подчинено праву и закону, с одной стороны, а с другой стороны, соблюдает права и свободы личности. Я совершенно не случайно обратил внимание на подчинённость закону и праву – этим, ещё одним чрезвычайно значимым достоинством отличается наша Конституция. Я очень сожалею, что до сих пор в учебниках "Общая теория права и государства" и "Конституционное право" даны разные подходы к пониманию того, что такое школа естественного права (здесь, в аудитории, мои коллеги, и я могу свободно оперировать этими понятиями) и каково соотношение права естественного и права позитивного, при этом полагаю, что естественное право осталось где-то там, позади, в далёкой истории, если хотите, в чулане забытых либо ненужных вещей. В этом смысле наша Конституция, следуя мировой конституционной практике, представляет собой синтез естественного и позитивного права и прав, рождённых вместе с человеком.

Мне иногда приходится слышать, к сожалению, от политиков и некоторых юристов слова о том, что надо защищать права хорошего, законопослушного человека. Наша Конституция – и это мировая практика любого демократического государства – исходит из того, что коль скоро "аз есмь человек", то из достоинства, присущего мне как человеку, проистекают соответствующие права и свободы, и в равной мере это касается любого человека, государство не дарует права и свободы, государство может либо признать, – и если государство является демократическим и правовым, то это обязанность, а не право государства, – либо не признать эти права и свободы. Государство может либо защищать эти права и свободы, либо отказывать в их

защите. Уже в преамбуле Конституции Российской Федерации идея естественного права получила своё отражение: в статье 18 говорится о том, что "права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими", а в статье 55 – о том, что права и свободы человека и гражданина не могут умаляться. Таким образом, естественно-правовые начала позитивированы нашей Конституцией, Конституцией Российской Федерации, и это ещё одно её выдающееся достоинство.

Далее. Наша Конституция, на мой взгляд, адекватно определила параметры демократии. В мире существует более двухсот определений демократии, я хотел бы, произнеся всего одну фразу, которая может показаться в этом зале нонсенсом, дать ещё одно определение: демократия представляет собой разлив Амура, то самое половодье, которое поставило под угрозу жизнь живущих там людей, затопило их дома, уничтожило массу животных. Не случайно в течение очень длительного времени глава Российского государства держит под личным контролем ситуацию. То есть я хочу сказать о том, что демократия – это очень часто половодье, а высшая форма, высшее проявление демократии – это народное восстание либо революция.

Мы привыкли в течение семидесяти лет слово "революция" произносить с придыханием, вкладывая в него какой-то позитивный смысл. На самом деле и народное восстание, и революция уничтожают социум, создают хаос, из которого потом с огромными трудностями, лишениями и потерями общество вынуждено заново формироваться в качестве некоего социального организма. Так вот конституционализм – я надеюсь, ваши преподаватели эту идею будут развивать, – это гранитные берега, которые не позволяют половодью демократии угрожать основам государственного, общественного, если хотите, конституционного строя. Демократия не любит Конституцию, Конституция с опаской поглядывает на демократию. В 1993 году удалось найти равновесие между демократией и этими гранитными конституционными берегами, которые прежде всего защищают права и свободы человека и гражданина.

В своё время нас учили, что высшая форма демократии – это народовластие, и, я думаю, если бы мы с вами попытались провести некий социальный эксперимент, вышли бы на улицу и спрашивали бы людей, что важнее всего, что значимее по Конституции: государство, общество, народ либо отдельный человек, то, поверьте, абсолютное большинство опрошенных нами сказали бы, что, конечно, народ и народная воля. Но волей народа ограничиваются, ликвидируются, уничтожаются права и свободы человека и гражданина: в течение семидесяти лет воля народа находилась на пьедестале – этот лозунг звучал постоянно, на самом же деле этот самый народ был отделён от власти и политики. Одновременно с этим волей народа оправдывались ограничения, а нередко и отказ в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, и только в 1977 году в Конституции СССР впервые появилось само понятие "права человека", и то лишь в контексте межгосударственных связей и отношений – в качестве одного из принципов внешней политики Советского государства.

Я говорю это для того, дорогие друзья, чтобы подчеркнуть, что тот стандарт прав и свобод человека и гражданина, который содержится в нашей Конституции, отвечает всем самым высоким общемировым стандартам прав и свобод человека, которые зафиксированы во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, в двух международных пактах 1966 года – в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Кроме того, наш конституционный стандарт прав человека значительно шире стандартов, закреплённых в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и во многих иных международных правовых документах, ратифицированных Российской Федерацией.

Ещё одна особенность нашей Конституции: в отличие от многих иных конституций она закрепляет и целый ряд экономических, социальных и культурных прав, причём они закреплены именно в качестве прав, соблюдать которые Российское государство обязано. Здесь опять возникает вопрос о силе государства и способности центральной власти эффективно и правовым обра-



зом оказывать воздействие на всей территории Российской Федерации и на всех без исключения субъектов российского права, и с этой точки зрения абсолютно не случайно в нашей Конституции закреплены два великих принципа правового государства.

Первый принцип: подчинение самого государства Конституции и праву и, стало быть, наличие возможности для любого человека, вооружённого Конституцией России, правовым образом спорить с государством в лице его органов и должностных лиц в суде, включая Конституционный Суд Российской Федерации.

Другой великий принцип – это принцип социального государства. Нас с вами 142 миллиона человек, но далеко не все из этих 142 миллионов такие же молодые, красивые, здоровые и успешные люди, как присутствующие в этом зале слушатели. Вы способны сами формировать основы собственного материального благополучия, но в обществе есть и сырые, убогие, обездоленные, престарелые – люди, которые нуждаются в социальном призрении (есть такое старое, доброе, красивое и очень тёплое русское слово), которых государство обязано призрывать. И этот принцип означает именно обязанность государства заботиться о сырых, больных, об убогих и обездоленных.

Поверьте мне, дорогие друзья, этот принцип, зафиксированный в статье 7 нашей Конституции, с очень большим трудом был интегрирован в её текст. Немало людей работало над ним, в частности, великий, выдающийся советский, российский учёный-юрист Сергей Сергеевич Алексеев – именно по его учебникам и книгам учились многие поколения юристов. Против этого принципа выступал известный учёный и политик Анатолий Александрович Собчак – в то время мэр города Санкт-Петербурга, доктор юридических наук, профессор – и многие другие, которые полагали, что этот принцип не отвечал требованиям того этапа демократического развития нашей страны. Именно поэтому с большим трудом удалось убедить участников Конституционного совещания в жизненной необходимости закрепления этого принципа для нашей страны.

Представьте себе Российскую Федерацию: семнадцать с лишним тысяч квадратных километров и нас с вами всего-навсего

сто сорок два миллиона, а во времена Петра Великого наших предков было всего-навсего шестнадцать – шестнадцать с половиной миллионов человек. Расстояние от Москвы до Саратова – родной для меня город, где я учился и много лет работал, – 860 километров, от Саратова до Самары – около 480 километров, от Москвы до Санкт-Петербурга – тоже где-то порядка 800 километров, о Дальнем Востоке, Хабаровске, о юге и далёком севере я уже не говорю. Как выразился один философ: необъятные просторы нашей страны породили в нашем сознании и в нашем характере некую таёжность. С другой стороны, посмотрите: Франция – одна из крупнейших стран Западной Европы, густонаселённая, семилетние, двадцатипятилетние, тридцатилетние и даже столетние войны, в ходе которых сначала вырабатывались некие правила, которые потом обретали юридический характер и выступали уже в форме юридических законов.

Я ещё раз возвращаюсь к тому, что два фактора – власть и право – то, что жизненно необходимо нашей стране. Мне иногда приходится слышать выступления политиков, которые пытаются поставить под сомнение адекватность круга полномочий, властных полномочий главы государства, и я очень боюсь, что общество может поддаться этим призывам и в условиях, так сказать, неконцентрированной власти может возникнуть угроза существованию Российского государства. Возможно, на меня повлияли события двадцатилетней давности, когда из танковых орудий чугунными болванками стреляли по зданию Верховного Совета, и поэтому я очень боюсь, что в условиях так называемой неконцентрированной власти, не способной энергично и эффективно воздействовать на всю территорию Российской Федерации и на любой субъект права, может произойти ферментация интеграционных процессов в нашей стране. В связи с этим я категорически против необдуманных изменений, поправок в Конституцию, но, к сожалению, подобные предложения всё чаще звучат в последнее время, и я очень хочу, чтобы мы с вами, юристы, выступали здесь единым фронтом: любое вмешательство в Конституцию допустимо только при одном условии – если это вмешательство осуществляется лазерным скальпелем.

Также я хочу, мои дорогие друзья, сказать о том, что в нашей Конституции заложен и очень важный принцип внешнеполитической деятельности Российского государства. В 1998 году мы ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, предусмотрев предварительно в нашей Конституции право каждого обращаться в международные органы и организации за защитой своих прав, то есть, когда гражданин России обращается в Европейский Суд по правам человека, он действует в рамках Конституции России. Иногда я слышу заявления подобного рода: а он, видите ли, в Европейский Суд пошёл – это антипатриотично. Да ничего подобного! Гражданин, ассоциация граждан действуют в рамках Конституции, и здесь нет ничего дурного, это легализованное Конституцией поведение.

Например, 4 июля этого года Европейский Суд по правам человека принял решение по обращению двух осуждённых из Российской Федерации, которые ни много ни мало убили несколько человек, совершили иные тягчайшие преступления и по приговору российского суда отбывают наказание в местах лишения свободы. Они обратились в Европейский Суд с жалобой на то, что лишены активного избирательного права, и Европейский Суд по правам человека принял решение, отметив, что в России абсолютно неправильно поступают в данной ситуации, – люди, которые находятся в местах лишения свободы, должны пользоваться активным избирательным правом.

Но самое страшное заключается в другом. В тексте этого обширного решения Европейского Суда по правам человека содержатся многократные ссылки на статью 32 нашей Конституции, в которой закреплено великое право гражданина России – избирательное право, активное и пассивное, и говорится о том, что избирательными правами не могут воспользоваться граждане, признанные судом недееспособными либо содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Таким образом, Европейский Суд по правам человека, возможно, я скажу грубо, на скамью подсудимых посадил нашу Конституцию. Меня, как юриста, который в числе других принимал участие в работе над этим текстом, – поверьте, никакого авторского самолюбия – это

возмущает, и я просто не хочу, дорогие друзья, чтобы вы поддавались влиянию сладкоголосых сирен.

В 2004 году государства, входящие в Европейский союз, подписали Конституцию для новой Европы, позднее – Лиссабонский договор. Сегодня там идут активные интеграционные процессы: предлагается избрать единого президента, создать единые вооружённые силы, единое ведомство иностранных дел и так далее, и тому подобное. Я глубоко убеждён, что западноевропейское пространство рано или поздно, и скорее значительно раньше, чем я даже могу предполагать, обретёт формы федеративного государства, но есть хорошее русское выражение: это не наша свадьба – это чужая свадьба, и с этой точки зрения мы далеки от интеграционных процессов, происходящих в Западной Европе. Поэтому проблема защиты суверенитета Российского государства, мне кажется, сегодня является особо актуальной.

Я очень надеюсь на то, что – поверьте, друзья, я говорю абсолютно искренне – коэффициент полезного действия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации много выше, чем парламентов, наверное, абсолютного большинства государств, и не только европейских, но и находящихся за пределами Европы. И я очень надеюсь на то, что депутаты Государственной Думы обратят внимание на это обстоятельство, имея в виду, что наша Конституция велит нам жить своим умом, а не западноевропейским, имея в виду, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод по своему юридическому уровню играет роль федерального закона. Я хочу, чтобы мы с вами были юристами.

Спасибо за внимание.

## **Ответы на вопросы**

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, вопросы.

Представьтесь, если можно, вуз назовите, чтобы персонально общаться.

**Вопрос из зала.** Перминов Илья Константинович, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, факультет государственного управления.

У меня возник такой вопрос: не считаете ли вы, что за последние два десятка лет сильно изменились обстоятельства, изменилось время и требуются некоторые кардинальные изменения многих статей Конституции нашей страны по части хотя бы её территориального устройства, например, – деление не по национальному, а по экономико-географическому принципу?

**Эбзеев Б. С.** Спасибо, вопрос очень интересный. Я могу ответить на этот вопрос одним-единственным словом: нет, не считаю. Но я мог бы, наверное, и развить эту идею.

Зачем нужна Конституция – фундаментальная основа социального порядка? Общество – четыре сферы: экономическая, политическая, социальная и духовная, и Конституция, если хотите, юридическое оформление того социального порядка, который сложился и который мы желаем видеть. И с этой точки зрения можно рассматривать Конституцию как отражение реалий нашей социальной действительности, с одной стороны, и как модель – с другой. Так вот, я хотел бы сказать, что модель социального порядка, заложенная в Конституции Российской Федерации, абсолютно современная, она вытекает из объективных процессов развития любого европейского государства и в огромной мере неевропейских государств тоже, я имею в виду особенности, скажем, Арабского Востока, особенности восточных стран, Китайской Народной Республики, Японии, Латинской Америки и так далее, и тому подобное.

Мы европейское государство, при всех вопросах, которые, наверное, могут возникнуть, мы тем не менее европейское государство. Именно поэтому, я глубоко в этом убеждён, тех фундаментальных начал, которые заложены в Конституции, абсолютно недопустимо касаться. И не случайно эта проблема специально обсуждалась рабочей группой Конституционного совещания, там было человек пятнадцать-семнадцать. Наша Конституция в этой части – я имею в виду принципы конституционного строя

и главу 2 "Права и свободы человека и гражданина" – предельно жёсткая с точки зрения возможности внесения в неё изменений.

Что же касается иных положений Конституции, их изменение возможно. Поверьте, никто в 1993 году не думал о возможном изменении Конституции – Конституция создавалась на века. И с этой точки зрения было внесено несколько очень важных изменений, я имею в виду закон о поправках в Конституцию России, касающийся усиления контрольных полномочий, например, Государственной Думы в отношении правительства. На мой взгляд, абсолютно разумным, рациональным, очень продуманным было и решение об увеличении сроков, на которые избираются депутаты Государственной Думы и глава государства.

Так вот, я хотел бы, дорогие друзья мои, сказать о том, что Конституция в 2013 году – это вовсе не та тоненькая книжечка, которую мы принимали всенародным голосованием в 1993 году. Конституция во всяком благоустроенном государстве, государстве демократическом, с сильной судебной властью, – это то, что говорит о ней конституционное правосудие. Теперь, когда мы говорим о нашей Конституции, мы должны иметь в виду и двенадцать томов фундаментальных решений Конституционного Суда России. И с этой точки зрения наша Конституция развивается в соответствии с теми процедурами, которые предусмотрены ею самой, развивается законодателями Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации. И вот именно по этой причине я хотел бы, мои дорогие друзья, сказать о том, что я лично категорический противник тотального изменения Конституции России. Именно поэтому я и говорю: не лазерным скальпелем резать, и не семь раз мерить, а семьдесят семь раз подумать и отмерить – не иначе. Вот более полный ответ на ваш первый вопрос. Прошу прощения, я сразу же ухватился за самый больной для меня вопрос, а теперь что касается федерализма. Поверьте, этот вопрос я не очень больным считаю, я считаю его неактуальным сегодня вопросом, попытаюсь объяснить почему.

Вы знаете, по старинке я просматриваю все без исключения учебники по конституционному праву, да и не только, так по-

лучилось, что я много лет состою экспертом Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России. О федерализме не пишут, кажется, только ленивые. Почему? Потому что ленивые пишут либо о правах человека, либо о конституционном правосудии. Так вот, по сегодняшний день мы повторяем, как бы это выразиться, те научные позиции, которые сложились в советский период отечественной истории. И тогда говорили, что федерализм – это способ решения национального вопроса. В своё время по этому поводу много говорили деятели большевистской партии, разумеется, об этом очень много писали Владимир Ильич Ленин, Иосиф Виссарионович Сталин и затем уже наша наука – советская наука государственного права. Мы тогда не знали конституционного права, и с этой точки зрения федерализм – это способ решения национального вопроса.

Так вот, я бы хотел сказать о том, что Конституция 1993 года – абсолютно осознанно это было сделано – закрепила принцип федерализма в принципиально, если хотите, новом понимании: это рациональная организация распределения предмета ведения и полномочий между различными уровнями публичности власти, единой публичной власти. И с этой точки зрения получилось так: мы ложимся спать и слышим по телевидению о Северо-Кавказском регионе, мы просыпаемся и, к сожалению, опять-таки слышим именно о нём. В результате заключения Федеративного договора 1992 года и принятия в 1993 году Конституции Дагестану не добавилось ни одного полномочия, в то время как края, области и автономные образования были подняты до уровня субъектов Российской Федерации. И я ещё раз повторяю: никаких, так сказать, национальных проблем – это, если хотите, результат того рационального разграничения предметов ведения и полномочий, которые предусмотрены нашей Конституцией. Мне пришлось быть главой одного из субъектов именно в Северо-Кавказском регионе. Поверьте, там точно такие же люди, как и везде, – жаждущие закона и законности. И у них один-единственный вопрос: почему действие законов нашего государства – а государством для людей, живущих там, является Россия – останавливается на границе этого субъекта Российской Федерации? Дума приняла, а Совет Федера-

ции одобрил закон о том, что для отдельных субъектов можно делать исключения: везде выборы руководителей субъектов, а вот для отдельных субъектов можно делать исключение, и эти исключения были сделаны для двух субъектов Северо-Кавказского региона.

И я признаюсь вам, Владимир Николаевич: я боюсь подобных исключений. И боюсь по одной простой причине: не означает ли это разрушение единства конституционного пространства России? В Карачаево-Черкесии, например, везде пишут: "Навеки с Россией!" И поверьте, жители Карачаево-Черкесии с большим одобрением относятся к этой надписи, и там все говорят: "Мы не пупочки, и Россия начинается именно отсюда!"

**Плигин В. Н.** Один из моих личных друзей в тот сложный период времени, когда Борис Сафарович, в частности, стал руководителем Дагестана, довольно много занимался проблемами этой республики. Сейчас это один из руководителей Российского государства очень высокого уровня, очень известная личность, он там бывал, и единственный вопрос, который ему задавали, касался равноправия. И единственное требование, в том числе тех женщин, которые потеряли своих близких, было такое: добейтесь того, чтобы к преступникам было применено право Российской Федерации, то есть не было для них исключения. Вот это настаивание на равноправии – это важнейшее обстоятельство.

Почему мы сейчас остановим дискуссию по этому поводу? В Государственной Думе в течение последней недели неоднократно звучали именно национальные вопросы, миграционные вопросы, они самым подробным образом оценивались. Но разговор на эти темы не может быть кратким, он должен быть исключительно уважительным. Мы в этой аудитории неоднократно произносили уже слова о том, что по переписи, если я не ошибаюсь, в России 860 народов, этносов, субэтносов, малых народов, которые образуют совершенно малые группы. И каждый раз, когда говорим об этом вопросе, мы должны относиться к нему очень щепетильно, уважительно, в том числе в вербальной плоскости. Но есть одно очень важное правило – это правило суверенитета. Суверенитет распространяется на всю территорию Российской Федерации. Сейчас Борис Сафарович отметил



одну действительно очень интересную особенность – "Навеки с Россией!". Если навеки с Россией, значит, есть и элементы изоляции в том числе, поэтому, наверное, действительно очень важным аспектом является лозунг "Навеки в России!" – я пытался здесь или применить слова "часть России", или выстроить какой-то термин, подчёркивающий глобальную принадлежность.

Я неоднократно встречался с молодыми людьми, в частности, в Ингушетии и сегодня разговаривал с президентом Ингушетии для того, чтобы наметить какие-то другие встречи, и скажу, что нужно точно понимать, что, конечно же, в каком-то мозгу абстрактном, но очень малом мозгу присутствуют, может быть, проблемы изоляционизма или проблемы перемещения в какое-то другое культурное пространство. Но был такой великий человек – Валерий Коков (он уже ушёл из жизни), один из лидеров кавказских республик. И вот когда он анализировал эту ситуацию – я сейчас не берусь воспроизвести точно его слова, поэтому прошу не использовать их в качестве официальной цитаты, но мне говорили, что он так сказал, – он говорил так: если я представлю Кавказ без русского народа, который там живёт, то историю своего народа мне придётся переписывать заново. Но надо также понимать, что если кто-то подталкивает какой-то народ или представляет историю какого-то народа, своего народа, вне России – какие-то, допустим, крайние националисты и прочие, – то эти люди втягивают свои народы в совершенно другое пространство – в пространство слабых государств и фактически толкают к потере собственно национальной идентичности. Потому что наряду со всем прочим – наверное, Борис Сафарович, вы согласитесь – Россия сумела в течение длительного периода времени сохранить и народы, которые в ней жили, и культуру этих народов. Вот это было очень важно!

**Эбзеев Б. С.** Уважаемый Владимир Николаевич, совершенно с вами согласен. И когда я сам размышляю об этом, я невольно прихожу к следующему выводу. Столетие назад было ли столкновение цивилизаций? Да, было: великая русская, славянская цивилизация и, с другой стороны, самобытная кавказская цивилизация. Но вот удивительное дело: даже самые ярые антисо-

ветчики и сегодняшние антироссийские политологи, социологи, исследователи, писатели никогда не писали, что Россия является колонизатором тех либо иных народов. И вот в результате столкновения столетие назад этих двух цивилизаций сложилась уникальная, единая, если хотите, евразийская цивилизация, которая питала и питает весь культурный мир современного человечества.

И маленький такой пустячок. Начиная, скажем, от помещика, ну, где-нибудь в Калуге и кончая государем императором все носили черкески, и вот эта типично кавказская форма одежды выступала символом служения Отечеству, символом служения России.

Вот поэтому я и говорю: Кавказ не с Россией, Кавказ в России. И 99 процентов людей, живущих на Кавказе, мыслят именно так. Поверьте, мрази, которые элементарно не способны себя вести, наверное, есть и там, и с этой точки зрения нужна, с одной стороны, просветительская работа и, с другой стороны, сильные законы.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, ещё вопросы.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте, мы из Московского государственного университета культуры и искусств.

Скажите, пожалуйста, считаете ли вы, что мы в полном объёме реализуем конституционные положения относительно культуры в сегодняшней практике? Ведь культура имеет очень важное значение в нашей жизни, в жизни общества и страны в целом.

**Эбзеев Б. С.** Также кратко отвечу: разумеется, нет. Но я бы ответил вопросом на вопрос. Считаете ли вы возможным интегрировать социальную практику в правовое государство, ну, скажем так, сегодня легли спать в условиях государства неправового, а завтра проснулись в условиях правовой государственности? Я думаю, что сам по себе этот процесс является бесконечным и при этом одновременно с правовой государственностью мы с вами просто обязаны ставить вопрос о правовом обществе и правовой личности. И вот здесь прошлое именуется как культурный феномен, конечно, оно имеет непреходящее, огромное, неоценимое значение. Но когда я слышу, как тот, кто, изрядно подвыпив, при этом нарушая все мыслимые нормы, законы, нравственные, моральные принципы, говорит: "А где правовое государство?", я невольно думаю: господи, боже ж ты мой, нам же надо дви-

гаться в направлении формирования одновременно правового государства, правового общества и правовой личности, и, если это пространство не будет проникнуто какими-то нравственными опорами, культурой, я очень боюсь, что наша дорога в этом направлении будет бесконечно долгой.

Кстати, именно по этой причине я также против того, чтобы меняли Конституцию либо вносили в неё плохо продуманные дополнения и поправки. Это долгий процесс, и, очевидно, общество должно сознавать, что речь идёт об усилиях всего общества и каждого отдельного человека. Вот я сегодня шёл сюда и – что вы думаете? – иду на красный свет, но вспомнил, куда и зачем иду, и мне стало совестно. Я подумал: буду говорить о правовом государстве и правовой личности, и остановился, дождался зелёного и только после этого перешёл.

**Плигин В. Н.** И совершенно не обращая внимания на то, что Государственная Дума увеличила штрафы за переход на красный свет.

Пожалуйста, ещё вопросы.

**Вопрос из зала.** Минин Иван, аспирант Московского государственного юридического университета имени Олега Емельяновича Кутафина.

Я хочу вернуться к лазерному скальпелю и к поправкам в Конституцию. Вы сказали, что поддерживаете нынешние поправки, которые внёс президент. Но вот, например, у меня другой взгляд на лазерный скальпель. На мой взгляд, операция должна быть подготовлена, то есть должно быть проведено какое-то обсуждение в научных кругах, с конституционалистами, процессуалистами, с практикующими юристами, с судьями. Но в данном случае такого широкого научного или общественного обсуждения не было, то есть сейчас идёт обсуждение уже постфактум, когда текст проекта закона внесён в Государственную Думу и уже на ноябрь назначены первые слушания. Вот у меня такой вопрос: как вы считаете, насколько с этой точки зрения данный закон является тем лазерным скальпелем, про который вы говорили?

**Эбзеев Б. С.** Уважаемый Владимир Николаевич, это вопрос вам.

**Плигин В. Н.** Спасибо большое. Я бы мог сослаться на то, что время закончилось.

В Государственной Думе действительно 12 ноября состоятся первые слушания, и поправки к Конституции, я думаю, будут приняты в первом чтении. Одновременно есть 28 проектов законов, над которыми ещё предстоит работать, это поправки и в ГПК, и в уголовно-процессуальное законодательство. В Государственной Думе организована рабочая группа, которая включает в себя очень широкий круг и учёных, и специалистов в области конституционного права, и, естественно, процессуалистов, поэтому довольно широкое обсуждение состоится.

Хотел бы также отметить следующий исторический факт: президент заявил о такого рода возможности на Петербургском международном экономическом форуме. Это было сделано за несколько месяцев до внесения данных поправок, поэтому это не было неким неожиданным жестом, это совершенно осознанно проводимая государственная политика.

Что касается рабочих групп. Существует возможная численность рабочих групп и возможный объём их работы. Так или иначе, если собирается пятнадцать-двадцать специалистов, работать становится уже очень сложно. Но, с другой стороны, все тексты обычно размещаются на сайте Государственной Думы – "Открытая Дума", на сайте правительства – "Открытое правительство". Таким образом, мы работаем с очень большим спектром и объёмом информации.

У нас есть и совершенно другая проблема. Один уважаемый мною государственный деятель, очень смелая личность, не так давно по телевидению сказал о том, что Государственная Дума тайно, без обсуждения приняла один закон. Вот такая проблема, на которую мы хотели бы обратить ваше внимание. Государственная Дума – абсолютно открытый государственный орган. Сколько примерно здесь присутствует аккредитованных журналистов, вы можете мне подсказать? Я думаю, что из журналистского пула несколько сотен журналистов аккредитовано в Государственной Думе. Вы их не видите, но ваши коллеги присутствуют здесь. Идёт прямая трансляция, это я знаю, эту

лекцию все смотрят. Кстати, ваши коллеги, которые здесь присутствуют, обеспечивают трансляцию.

Второй момент. Все тексты выкладываются на сайтах. Заседания комитетов в настоящее время уже транслируются или начинают транслироваться в Интернете. Другое дело, нужно сделать огромное усилие над собой, и для молодого человека сделать это очень важно: нужно проскочить рекламу, на которой потрясающе красивая молодая девушка, и добраться до более скучного – текста закона на сайте Государственной Думы. Иногда препятствия бывают совершенно непреодолимыми, и в результате добраться до этого текста очень сложно. И после этого мы говорим, что Дума работает в закрытом режиме!

**Эбзеев Б. С.** Владимир Николаевич, признайтесь, что в их возрасте вы бы тоже не смогли преодолеть такое препятствие и добраться до текста закона.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, не рассказывайте все анекдоты, которыми мы обменивались с вами.

То есть это обсуждение абсолютно открытое, и мы приглашаем вас участвовать в нём.

Мы с вами работаем уже больше часа и, к великому сожалению, должны заканчивать.

Борис Сафарович, спасибо огромное, что вы нашли время посетить нас.

**Эбзеев Б. С.** Вам спасибо!

**Плигин В. Н.** Спасибо большое всем за внимание!



**Лекция советника Президента Российской Федерации  
члена-корреспондента Российской академии наук  
В. Ф. Яковлева**

*16 октября 2013 года*

Добрый день, уважаемые друзья! Спасибо вам за то, что вы собрались здесь. Я хочу поделиться некоторыми своими соображениями относительно Конституции Российской Федерации и состояния нашей судебной системы, судебной системы современной России.

Начало 90-х годов, когда появилась действующая Конституция, – это, конечно, совершенно особое время, это особая страница нашей многовековой истории. Это было время больших перемен, это было время больших надежд, но, к сожалению, иногда и потерь: мы потеряли большую Россию, неважно, как она называлась, но мы её потеряли, сегодняшняя Россия довольно заметно (даже по карте, географически) отличается от той, какой она была до 1992 года. Так вот сейчас, через двадцать лет после появления Конституции, я, как специалист в области права, могу констатировать, что это великий документ, которым страна может гордиться, люди могут на этот документ полагаться, а общество ещё долго-долго будет реализовывать заложенный в нём потенциал.

Конституция поставила великие цели, она сформулировала пути и средства их достижения. Надо сказать, что она подвела итоги многовековых поисков социальной справедливости, что всегда было характерно для нашей страны, для нашего общества, и одновременно она вобрала в себя современный мировой опыт достижения этих целей. Я, например, Конституцию читаю каждый день, и не для того, чтобы выучить её наизусть, а для того, чтобы получить ответы на вопросы, которые передо мной возникают. Это необыкновенно глубокий и содержательный документ, там можно найти ответы на все самые главные вопросы, например, каким должно быть образование в нашей стране –

платным или бесплатным, каким должно быть медицинское обслуживание – платным или бесплатным, ну и так далее. И поэтому мы действительно должны этот документ знать, уважать, беречь, но главное – пытаться вносить свою лепту, чтобы все основные положения Конституции были воплощены в жизнь.

Пожалуй, самое главное – это преамбула Конституции. Я бы вам посоветовал преамбулу очень вдумчиво прочитать, потому что в ней как раз сформулированы цели принятия Конституции. Затем я обратил бы ваше внимание на статью 2 и статью 1 Конституции и их соотношение. Например, мой коллега по юридическому ремеслу профессор Алексеев Сергей Сергеевич, к сожалению, ушедший из жизни, полагал, что эти статьи должны были быть в другой последовательности: статья 2 должна быть первой, а статья 1 должна быть второй. Почему? Потому что статья 2 указывает нам на положение человека в обществе: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства", а статья 1 указывает нам на средства достижения этой цели, в ней говорится, что Российская Федерация – это демократическое федеративное правовое государство, являющееся республикой. Эти две статьи, по существу, раскрывают соотношение человека и государства: не человек для государства, а государство для человека. Вот, можно сказать, душа нашей Конституции, её исходное положение! Это, между прочим, перекликается со словами одного из великих президентов Соединённых Штатов Америки, который говорил: власть народа, волей народа и для народа. Вот такой должна быть власть и в нашем государстве, и это зафиксировано в нашей Конституции.

Конституция действительно даёт ответы практически на все вопросы, возникающие в процессе её реализации, в том числе и в отношении судебной системы, она прежде всего закрепляет необходимость подлинно эффективного правосудия как важнейшего фактора правового государства, государства, в котором обеспечивается верховенство права. Конституция определяет основную функцию правосудия, а именно правозащитную функцию, она закрепляет условия, при которых подлинное правосудие только и возможно, – это разделение функций государственной власти и самостоятельное их осуществление, я имею



в виду власть законодательную, исполнительную и судебную (это статья 10 Конституции).

Что особенно важно, Конституция закрепляет принципы судоустройства, судопроизводства и статуса судов и судей – это глава 7, которая называется "Судебная власть". Вы знаете, что сейчас в Государственной Думе находится проект закона о внесении изменений в Конституцию, и если этот закон будет принят, то глава 7 будет называться уже "Судебная власть и прокуратура". В действующей главе "Судебная власть" говорится о прокуратуре, она там упоминается, но она не обозначена в заглавии этой главы, теперь же предлагается переименовать главу 7.

Статья 118 этой главы закрепляет четыре вида судопроизводства в нашей судебной системе. Какие четыре вида судопроизводства? Конституционное, гражданское, административное и уголовное – вот именно в такой последовательности, это тоже очень важно. Спрашивается: есть же арбитражные суды, а где арбитражное судопроизводство, почему это не отмечено в статье 118? Я хорошо знаю почему. В проекте статьи 118 арбитражное судопроизводство было, но я, будучи Председателем Высшего Арбитражного Суда СССР и затем Российской Федерации, возражал против этого. Почему? Потому что виды судопроизводства определяются не тем, как называются суды, виды судопроизводства определяются характером правоотношений, из которых возникает спор, и применяемым материальным правом: конституционное судопроизводство – это применение конституционного права; гражданское судопроизводство – это применение гражданского права (судебное применение гражданского права в широком его понимании включает трудовое, семейное, жилищное право и так далее); административное судопроизводство – это применение публичного права, административного, финансового; ну и наконец, уголовное – это применение материального уголовного права судами. Вот какие, собственно, четыре вида судопроизводства существуют.

Как эти четыре вида судопроизводства распределяются между тремя судебными подсистемами, которые сегодня существуют в соответствии с Конституцией? Конституционный Суд является единственным судом, который осуществляет конституционное судопроизводство на уровне Российской Федерации. В субъектах, где есть конституционные (уставные) суды,

эти суды осуществляют данное судопроизводство на уровне субъектов. Ни Верховный Суд, ни Высший Арбитражный Суд не могут осуществлять конституционное судопроизводство. Гражданское судопроизводство осуществляется двумя судебными системами – судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Административное судопроизводство также осуществляется двумя судебными системами, теми же самыми. И наконец, уголовное судопроизводство осуществляется только судами общей юрисдикции. Вот так выглядит наша судебная система с точки зрения содержания работы, то есть видов судопроизводства.

Такое судоустройство – оно оптимальное или надо его менять? При решении этого вопроса надо использовать и собственный революционный опыт, и мировой опыт. Изучение этого опыта показывает, что во всех странах наряду с судами общей юрисдикции, которые есть везде, существуют и какие-то специализированные судебные подсистемы. Например, в Соединённых Штатах Америки существуют суды по банкротству, у нас нет таких отдельных судов, а там есть, и они рассматривают в год до полутора миллионов дел – это огромная, вообще говоря, система. У нас сейчас дела о несостоятельности (банкротстве) рассматриваются арбитражными судами. Вот в отношении граждан-непредпринимателей, если они будут подвергаться этой процедуре в связи с несостоятельностью (банкротством), как раз шла дискуссия о том, передавать эти дела, если они появятся, в суды общей юрисдикции или передавать их в арбитражные суды. Ну, я думаю, что это не так уж важно, важно только, чтобы было чётко определено, кто именно осуществляет вот эту судебную процедуру – рассмотрение дел о банкротстве, здесь должно быть всё чётко и ясно.

Как же производится разграничение подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, если те и другие осуществляют и гражданское, и административное судопроизводство? Суды общей юрисдикции рассматривают всё, кроме того, что должны рассматривать арбитражные суды. Какие дела рассматривают арбитражные суды, есть ли у нас чёткая линия разграничения? Я думаю, что она есть, потому что действующая норма (статья 127) указывает на то, что арбитражные суды рассматривают экономические споры. Что такое экономические споры? Как видно из других законодательных

актов, это споры, сопряжённые с предпринимательской деятельностью, иначе говоря, это имущественные споры между двумя предпринимателями или двумя юридическими лицами, а также споры между предпринимателями и государством. Первая категория споров, между предпринимателями, – это гражданские правовые споры; вторая категория, между предпринимателями и государством, – это споры административные. Вот, собственно, и всё, больших проблем здесь нет. И тем не менее общемировой тенденцией является сочетание судов общей юрисдикции и специализированных судов, и возникают, в общем, две проблемы: первая проблема – разграничение подведомственности, как я уже сказал, и вторая проблема, гораздо более важная, – это проблема единства судебного правоприменения, то есть единообразного подхода и единообразного толкования и применения норм Гражданского кодекса, Бюджетного кодекса, Налогового кодекса и так далее, и так далее.

Как решить эти проблемы, если у нас два высших суда – Верховный Суд и Высший Арбитражный? Как это сделать, если у нас две системы – арбитражные суды и суды общей юрисдикции? Куда обращаться и как обеспечивать единство правоприменения? Как только у нас вот эти судебные системы в 1992 году стали действовать, сразу же возникли эти две проблемы. Эти две проблемы существуют не только у нас, они существуют везде, где есть несколько судебных систем. У нас три, а в Германии, например, в два раза больше – шесть. Там со своими высшими судами существуют система конституционных судов, система судов общей юрисдикции во главе с Верховным Судом Германии, система административных судов во главе с Федеральным административным судом, а также есть социальные суды, трудовые суды и финансовые суды. Бюджет в Германии большой, но обслуживает его совсем маленькая система финансовых судов со своим высшим судом, они рассматривают налоговые споры, таможенные споры, вот такого рода споры. Как Германия умудряется обеспечивать единое правоприменение и чёткое разграничение подведомственности? За счёт очень чёткого регулирования, в Германии чётко распределена подведомственность.

Я думаю, что в России это тоже чётко распределено, особых проблем я здесь не вижу, и тем не менее, как только эти две судебные системы у нас начали действовать, мы стали искать спо-

соб, как обеспечить чёткое разграничение подведомственности и как не допустить расхождений в толковании и в правоприменении. И мы этот способ сразу нашли: совместное постановление пленумов двух высших судов – Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. И первое постановление пленумов было как раз посвящено разграничению подведомственности. Мы здесь убили двух зайцев: решили проблему разграничения подведомственности и нашли способ принятия совместных решений в виде совместных постановлений пленумов. Если бы у нас вот это продолжало функционировать, то, я думаю, больших проблем у нас сегодня с судебной системой не было бы. К сожалению, в последние годы (не знаю почему) всё это немножко подраладилось и практика Верховного Суда и практика Высшего Арбитражного Суда не во всех случаях сегодня совпадают с точки зрения правоприменения, толкования одних и тех же норм. Вот это и послужило причиной внесения Президентом Российской Федерации того проекта закона, о котором я упомянул. Объединение двух высших судов для обеспечения единообразия в подходах, единообразия в толковании и в применении норм права – это действительно чрезвычайно важная задача. Ведь что такое право? Это регулятор общественных отношений. Для чего нужен этот регулятор? Для того, чтобы обеспечить стабильность и определённую, устойчивость в отношениях, чтобы все знали, как себя вести, что соответствует нормам права, а что не соответствует, кто является потерпевшим и должен получить защиту, а кто должен быть привлечён к ответственности или понести, так сказать, тяготы возмещения имущественных потерь своего контрагента. Вот, собственно говоря, в этих вопросах должна быть полная определённая. Вносит эту определённую правосудие, но правосудие вносит эту определённую при условии действительно единообразного толкования и применения норм права. Нам эту задачу надо решить, это важная задача, и вот в данном случае предлагается решить её путём объединения двух высших судов. Я полагаю, что если бы высшие суды продолжали прежнюю практику, то необходимости в этом не было бы, но, видимо, она всё-таки возникла.

Очень важно решить эту задачу, задачу объединения, так, чтобы были приобретения, была польза и не было потерь. Потери возможны, поэтому не надо увлекаться, надо сделать так, чтобы

сложившаяся и функционирующая уже двадцать лет судебная система не понесла серьёзных потерь. В первую очередь надо руководствоваться принципом "не навреди", а уж дальше думать, как извлекать из этого выгоду, то есть действительно использовать вновь созданный объединённый Верховный Суд как центр единообразного правоприменения. Вот так видится это сегодня.

Надо сказать, что арбитражных судов появилось очень много, если бы не было столько арбитражных судов, то не было бы много другого. Была сформирована, по существу, вся необходимая для коммерческого (экономического) правосудия инфраструктура. Что я имею в виду? Именно потребности арбитражных судов в разрешении важнейших экономических споров, связанных, например, с приватизацией, с договорами, заключаемыми между юридическими лицами, между предпринимателями и так далее, повлекли за собой необходимость обновления нашего гражданского законодательства. Одновременно с созданием арбитражных судов началась работа по подготовке вначале новых Основ гражданского законодательства, а потом нового Гражданского кодекса. Задача подготовки проектов этих документов решалась на двух основных площадках – это Исследовательский центр частного права, созданный при президенте, и Высший Арбитражный Суд, который был, так сказать, поставщиком материалов, отражающих практику, которая должна была обязательно найти отражение в новом Гражданском кодексе. Таким образом, появился новый Гражданский кодекс, вместе с ним появились государственная регистрация юридических лиц, государственная регистрация прав на недвижимость, появилось новое законодательство об исполнении судебных решений, появилась Федеральная служба судебных приставов, появились арбитражные управляющие по делам о банкротстве, появился институт арбитражных заседателей в арбитражных судах, появился институт помощников судей, появились федеральные целевые программы развития судебной системы. В самой судебной системе, а именно в арбитражных судах, вначале появились полноценные судебные институты обжалования, апелляции, кассации, появился надзор, который вполне устроил Совет Европы и Европейский Суд по правам человека, потому что это стало полноценной судебной процедурой, создано было десять

кассационных судов в системе арбитражных судов и двадцать апелляционных. При этом мы, я вам скажу откровенно, исходили из опыта построения дореволюционной судебной системы, и апелляционные и конституционные суды были созданы по округам, в отрыве от административно-территориального деления, с тем чтобы повысить независимость судей и судов, что действительно является важнейшим фактором правосудия.

Всё это должно быть сохранено сейчас, если мы это потеряем, то судебная система будет отброшена назад и понесёт серьёзный урон. Но я уверен, что мы ничего не потеряем, всё сохраним, и общество сможет оценить существующую судебную систему. Также, я надеюсь, мы не потеряем опытнейшие кадры, потому что сформировать опытные кадры и удержать людей на этой очень трудной и ответственной работе – это дело непростое. Мне кажется, что эту задачу мы должны будем решать в процессе совершенствования нашей судебной системы.

Судебной системе, в отличие, может быть, от многих других элементов современной государственности, в своё время, в 1991 году, очень повезло – она была создана лучшими юридическими умами нашей страны, тогда инициатива была ключом, и, так сказать, не по голове, а с пользой. Тогда появилась подготовленная снизу инициатива – концепция судебной реформы (эта концепция судебной реформы и сегодня прекрасный, актуальный документ), и наша судебная система была выстроена в соответствии с этой концепцией, а Конституция закрепила результаты реализации концепции.

У нас сегодня ещё немало проблем, которые в соответствии с Конституцией должна решать наша судебная власть. Я постоянно общаюсь с судьями арбитражных судов, выступаю перед ними в качестве лектора и спрашиваю у них, в чём проблемы. Главная проблема – перегрузка, большое количество дел. Суды работают очень напряжённо, что, конечно, сказывается на качестве правосудия. Ещё одна проблема – низкая оплата труда специалистов, помощников судей. Суды не могут работать без хороших специалистов, нужны специалисты, нужен устойчивый состав кадров. Кроме того, помощники судей – это самый надёжный кадровый резерв. Конечно, в судьи должны идти ад-

вокаты, лучшие адвокаты, юристы с предприятий и так далее, но и должность помощника судьи в этом смысле очень важна.

А что касается перегрузки, то мы никогда не решим эту проблему чисто количественным путём, путём увеличения количества судей, специалистов, для этого требуются огромные деньги, надо строить новые судебные помещения и так далее, судебная система – это очень дорогая вещь. Бюджет имеет рамки, мы видим, что происходит с бюджетом даже в Соединённых Штатах Америки, хотя это страна, имеющая самую развитую экономику в мире. К бюджету надо относиться бережно, не надо создавать лишних проблем, надо искать другие пути совершенствования правосудия, я думаю, что они есть, весь мир их знает, надо идти этим же путём. Прежде всего надо усиливать дифференциацию в судопроизводстве: не следует рассматривать большие, сложные спорные дела по той же схеме, что и маленькие, незначительные, где и спора-то, по существу, нет, надо дифференцировать процедуры, для дел мелких, для дел бесспорных можно вводить ускоренные процедуры и на этом экономить время. Надо обязательно использовать такие судебные процедуры по административным делам, надо создавать органы внутренней апелляции там, где много споров, например в налоговой службе, надо обязательно использовать досудебную процедуру по гражданским делам, допустим рассматривать в претензионном порядке, путём предъявления претензий, урегулировав это соответствующим образом в законе, и тогда наши суды разгрузятся, а качество их работы повысится, об этом свидетельствует, повторяю, мировой опыт, об этом свидетельствует и опыт работы дореволюционных судов.

У нас считается, что реформа судебной системы началась с 1864 года, но здесь некоторая историческая неточность: на самом деле великая судебная реформа началась на тридцать два года раньше, в 1832 году, во время правления императора, которого называли Палкиным, но который много сделал для правовой системы. Тогда была создана система коммерческих судов и был утверждён Устав торгового судопроизводства. Сегодня мы, по существу, восстановили систему коммерческих судов, назвав их арбитражными, и у нас есть Арбитражный процессуальный кодекс, до революции он назывался Уставом торгового

судопроизводства. Вот эти исторические традиции надо сохранять. Надо дифференцировать судопроизводство в зависимости от характера сторон, от характера дела и так далее, и так далее, надо более широко использовать переговорно-примирительные процедуры. Наше общество сегодня очень конфликтно, и мало институтов, которые работали бы на снижение уровня конфликтности. Нам надо создавать такие институты, и здесь очень важным является развитие переговорно-примирительных процедур при рассмотрении дел о спорах между конфликтующими сторонами, в том числе с участием медиаторов. Нам надо развивать третейское разбирательство, так называемый коммерческий арбитраж. Вот этим путём идёт весь мир, и нам следует идти этим же путём.

Нам надо думать над тем, как повышать доверие к правосудию. Доверие к правосудию, говорят, надо повышать через открытость. Правильно, но я думаю, что этого недостаточно. Доверие к правосудию надо повышать путём расширения участия нашего народа в отправлении правосудия, и, между прочим, Конституция нас к этому обязывает: часть 5 статьи 32 Конституции указывает, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия. Давайте сопоставим советское время и нынешнее: когда народ больше участвовал в отправлении правосудия? Я вам скажу, что в советское время. Почему? Потому что были народные заседатели. Почему мы от них отказались, мне непонятно. Почему бы нам это не восстановить хотя бы при рассмотрении отдельных категорий дел? Я думаю, что это вполне возможно. Суд присяжных – это дело хорошее, но это дело громоздкое и дорогое, и использовать его, так сказать, для стрельбы по воробьям не стоит, суд присяжных надо использовать только при рассмотрении определённых категорий дел, а вот народных заседателей можно было бы побольше иметь, тогда люди видели бы, как всё-таки у нас формируются и выносятся решения, и это позволило бы резко повысить доверие к судам.

В арбитражных судах нам нужны арбитражные заседатели. Под арбитражными заседателями понимаются не люди с улицы, а специалисты, там нужны специалисты, которые хорошо знакомы с определёнными видами предпринимательской деятельности. Предпринимательская деятельность – деятельность сложная, надо знать хорошо корпоративное право, надо знать



хорошо, например, финансовый рынок, законодательство о ценных бумагах, надо знать законодательство о банкротстве, надо знать законодательство о морских перевозках, о воздушных перевозках, надо знать законодательство, регламентирующее строительство. Это колоссальный объём – кто это может хорошо знать и, вообще, хорошо знать суть соответствующей предпринимательской деятельности? Те, кто варится в этом котле, то есть сами предприниматели. Почему в судебном процессе не могут принимать участие люди, которые пользуются доброй репутацией и уважением? Вот именно так действуют коммерческие суды во Франции, в Германии, и я знаю огромное количество германских, французских предпринимателей, которые гордятся тем, что они являются судьями коммерческих судов и участвуют в отправлении правосудия, не будучи штатными судьями, но в соответствии с законодательством тем не менее они участвуют в рассмотрении дел.

Нам надо совершенствовать всю правовую инфраструктуру, потому что суды работают не сами по себе, не в безвоздушном пространстве. Необходимо развивать институт арбитражных управляющих, которые в состоянии были бы осуществлять не только процедуры банкротства, но и процедуры оздоровления, мы остро нуждаемся в таких арбитражных управляющих, мы остро нуждаемся в квалифицированных адвокатах, которые могли бы вести дела по очень сложным экономическим спорам, и так далее. Одним словом, повторяю, нам надо совершенствовать всю правовую инфраструктуру.

Я думаю, что особого внимания заслуживает Федеральная служба судебных приставов, без неё правосудия нет – когда судебные решения не исполняются, грош цена этим решениям. Служба судебных приставов появилась у нас, потому что некому было исполнять решения арбитражных судов. В то время Япончик уехал в Соединённые Штаты Америки. Вы знаете, зачем он уехал в Соединённые Штаты Америки? Его пригласил к себе другой известный вор в законе, Дед Хасан (он тоже недавно ушёл из жизни), который сказал ему: "Чего ты сидишь, когда все "жирные коты" уехали в Соединённые Штаты Америки и прихватили с собой деньги, чужие деньги? Есть судебное решение, а исполнить судебное решение невозможно, потому что ответчики уехали в Америку. Вот надо съездить туда и навести

порядок". И Япончик поехал в Соединённые Штаты Америки исполнять роль судебного пристава, но его там вовремя остановили. Вот для того, чтобы не Япончики работали, а работала полноценная судебная служба, она и была создана. Но она до сих пор не сформировалась так, как должна была бы сформироваться, и не работает так, как должна бы работать. Почему? А потому что заработная плата судебных приставов не позволяет укомплектовать эту службу необходимыми кадрами. Там колоссальная нестабильность: состав судебных приставов в городе Москве за один год меняется на 80 процентов, представляете?! Ну как при таком положении дел обеспечить стабильность этой службы?! Это запущенная проблема, которую надо решить во что бы то ни стало.

Я сел на своего любимого конька – как совершенствовать судебную систему, я вынужден себя на этом остановить и сказать вам большое спасибо за внимание, с которым вы меня выслушали.

## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, теперь вопросы. В зале есть микрофоны, можно задавать вопросы.

Да, пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Спасибо за интересный рассказ! Хотелось бы уточнить ваше личное отношение к процессу объединения судов. И второй – в продолжение, в развитие этого вопроса: как, на ваш взгляд, сформирован пакет поправок к Конституции, насколько он полный и согласованы ли поправки между собой?

**Яковлев В. Ф.** Ну, во-первых, я должен сказать, что речь идёт именно об объединении двух высших судов. Почему я об этом говорю? Потому что я постоянно читаю комментарии, и эти комментарии мне кажутся неадекватными. Довольно часто говорится о том, что происходит поглощение Высшего Арбитражного Суда Верховным Судом, присоединение. Я не знаю, как Владимир Николаевич понял, но я понял таким образом проект закона о внесении изменений в Конституцию: речь идёт именно об объединении двух высших судов. Почему? Потому что судьба коллективов судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда совершенно идентичная, правильно?

**Плигин В. Н.** Абсолютно идентичная судьба. Нужно читать конституционный закон целиком.

Спасибо, что подняли этот вопрос. Сейчас Вениамин Фёдорович закончит, и я буквально в двух словах дополню, пользуясь публичностью нашей лекции, скажу, с моей точки зрения, об одном очень важном положении.

**Яковлев В. Ф.** Да, судьба судей совершенно одинакова: они сохраняют свои полномочия в течение шести месяцев – предельного срока, переходного периода, до формирования состава образуемого Верховного Суда, а в пояснительной записке ещё употреблено слово "вновь образуемого". Таким образом, действительно это не сохранение одного суда и прекращение деятельности другого, а это создание нового Верховного Суда, объединяющего функции двух высших судов – Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Полномочия всех судей сохраняются на переходный период, затем идёт формирование нового суда, и шансы здесь у судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда стать судьями нового Верховного Суда Российской Федерации, на мой взгляд, совершенно одинаковые, идентичные. Причём, обратите внимание, численность судей будущего Верховного Суда представляет собой сумму числа судей двух высших судов – нынешнего Верховного Суда и нынешнего Высшего Арбитражного Суда. Поэтому я думаю, что впадать здесь в какую-то панику ни тем, ни другим не надо, положение их совершенно одинаковое. То есть вот такой очень мягкий способ реорганизации двух высших судебных инстанций.

А как я лично к этому отношусь? Я уже говорил вам о том, что лично я в качестве Председателя Высшего Арбитражного Суда делал всё возможное для того, чтобы Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд обеспечивали единство правоприменения в виде совместных постановлений пленумов. К сожалению, сегодня мы этого в полной мере не наблюдаем, и, наверное, в самом деле возникла та проблема, которую надо решать. Вот так я к этому вынужден относиться.

**Плигин В. Н.** Я бы хотел сказать следующее, и Вениамин Фёдорович это подчеркнул, действительно, нет повода для личных переживаний у судей, которые задействованы в той и другой системе, не возникает проблема сдачи так называемого квали-

фикационного экзамена. Иногда в прессе говорят о том, что судьи образуемого суда должны будут сдавать экзамен. Это не так, должны будут сдавать экзамен новые претенденты: если кто-то будет претендовать на должность, тогда возникнет этот вопрос. Что касается судей, уже работающих в настоящее время, этой проблемы не возникает.

Второй момент. Действительно, численность нового суда – 170 человек, и предложение было сделано всем судьям.

И последний момент, тоже публичный. Я бы хотел сказать, что действительно часть судей Высшего Арбитражного Суда в настоящее время уходят в отставку, но это связано исключительно уже с их собственным внутренним подходом, – это люди в возрасте, который позволяет им уйти в отставку. Я просто с ними знаком, и они подчёркивают, что это вызвано не какими-то проблемами, связанными с объединением судов, это просто собственное решение, которое в настоящее время, может быть, таким образом созрело.

Действительно, были элементы споров по компетенции в целом ряде случаев, были элементы определения правовых позиций, но решение президента поддерживается профессиональным сообществом.

И очень важный момент, на который я бы хотел обратить внимание, мы этот момент обсуждали. У информационной системы, организованной в Высшем Арбитражном Суде, действительно есть достоинства и определённые преимущества, что, несомненно, будет сохранено, с тем чтобы такой доступный материал не утратил своё значение.

Почему мы ещё раз говорим о судьях? Я не знаю, читается ли в настоящее время такой предмет, как этика судопроизводства, или поведение судьи, вообще, от внутреннего ощущения судьи во время процесса исключительно много зависит, и поэтому, например, если накануне ребёнок судьи получил двойку в школе, это может наложить отпечаток на принятие решения.

Вениамин Фёдорович, я говорю только об уголовных делах, не о гражданских. В уголовных делах есть очень большой разбег санкций – часто от двух месяцев до десяти лет, а внутри всего этого есть абсолютная свобода, свобода усмотрения. Мы здесь пытались обсудить шкалу наказаний – чтобы разбег был только шесть месяцев, у нас, честно говоря, не получилось. Внутренняя

этика судьи, внутренний настрой, внутренняя свобода, понимание ценностей жизни, понимание свободы вообще, сам судья – в этом весь смысл и сердце правового государства, и вот поэтому мы очень тщательно каждый раз подходим к нормам законодательства, которые касаются деятельности судей.

У юристов есть один совершенно колоссальный недостаток: к сожалению, юристам в очень молодом возрасте начинают вручать судьбы людей. Первый раз решать судьбу человека юристам поручают в девятнадцать с половиной лет: если вы учитесь в классическом вузе, то в девятнадцать с половиной лет наступает первая практика, и в рамках этой практики с учётом отсутствия достаточного количества следователей очень часто разрешают самостоятельно проводить следственные действия. Вот слишком рано юристы получают в руки судьбы людей.

Пожалуйста, вопросы.

**Вопрос из зала.** Вы говорили, что надо очень бережно относиться к нашему федеральному бюджету, тогда как вы объясните переезд Конституционного Суда Российской Федерации в Петербург, ведь на это были потрачены большие деньги, что подтверждают сообщения. Как вы к этому относитесь?

**Плигин В. Н.** Вы вопрос задаёте Вениамину Фёдоровичу?

**Из зала.** Да, он говорил об этом.

**Яковлев В. Ф.** Я говорил о бюджете, но не говорил о переезде.

**Плигин В. Н.** Наш комитет отвечал за переезд Конституционного Суда, и однажды по этому поводу я неудачно пошутил, и шутка дорого стоила. Мне позвонили с радиостанции "Эхо Москвы" и говорят: "Дайте, пожалуйста, комментарий по поводу переезда Конституционного Суда". Я начинаю рассказывать о совершенно фантастических зданиях Сената и Синода: такого рода помещений в мире больше нет, это фантастика! Ты заходишь туда и ощущаешь и дух истории, и смысл правосудия – это фантастическое место!

**Яковлев В. Ф.** Да, это правда, на мой взгляд, это лучший дворец Санкт-Петербурга – изумительные здания Сената и Синода, где теперь расположен также и Конституционный Суд. Если Верховный Суд, вновь образованный, получит что-нибудь подобное, я думаю, это для судебной системы будем совсем неплохо.

**Плигин В. Н.** Это будет новое здание, скорее всего.

Возвращаюсь к телефонному разговору о переезде. И вдруг раздаётся возглас: "Но вы их отправляете в клетку!" Звучит очень глухой голос, и я узнаю адвоката Резника Генри Марковича. На что я допускаю шутку, которую нельзя было допускать: "Но клетка золотая!" – имея в виду количество расходов бюджета на это.

На самом деле я должен отдать должное Валерию Дмитриевичу Зорькину, который здесь тоже выступал с лекцией: они оценили это историческое здание – там, куда бы ты ни повернулся, на что бы случайно рукой ни показал, видишь из окон Конституционного Суда... Вспомните декабрьское восстание: история писалась именно здесь, история писалась в этом здании!

**Яковлев В. Ф.** Да, конечно...

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, вопросы.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте! Скажите, пожалуйста, как вы относитесь к специализированным судам и нужны ли они России.

**Яковлев В. Ф.** К каким судам?

**Плигин В. Н.** К специализированным.

**Яковлев В. Ф.** К специализированным судам?

**Из зала.** То есть когда происходит дифференциация по отраслям права.

**Яковлев В. Ф.** Я к специализированным судам отношусь положительно, только увлекаться этим чересчур не надо, конечно. Специализированные суды полезны в тех случаях, когда определённые дела обладают какой-то значительной спецификой и требуют особенностей и судопроизводства, и подготовки всех участников процесса к рассмотрению этих дел и так далее. Например, к специализированным судам, я думаю, относятся дела о защите интеллектуальной собственности.

Вот я знаю об одном из таких судов – это Федеральный патентный суд Германии, совершенно великолепный суд, специализированный суд. Германия – самая патентная страна Европы, то есть там больше всего регистрируется патентов, Мюнхен – это патентная столица Германии, там расположено, во-первых, патентное ведомство, которое регистрирует изобретения, и, во-вторых, там же находится патентный суд Германии. В чём особенность этого суда? В том, что дело рассматривается тремя судьями. Один судья (председательствующий) – это юрист, специалист в области патентного права, человек, который досконально знает патентное право, а два других, справа и слева

от него, – это так называемые технические судьи, то есть это люди, не являющиеся юристами, но являющиеся специалистами в той отрасли науки и техники, в рамках которой возник данный патентный спор.

Я, например, видел – на моих глазах всё это происходило, – как рассматривалось дело о том, является ли изобретением узел управления автомобилем, в который поступает информация о состоянии всех составляющих автомобиля: колёс, покрышек, тормозной системы, рулевого управления и так далее. В этом узле собирается информация о том, в порядке ли автомобиль или нет, а также внешняя информация о состоянии дорожного покрытия: дорога сухая, мокрая, покрытая ледяной коркой и так далее, и так далее. Вот такой узел управления автомобилем является изобретением или нет?

Соответствующая крупная компания представила документ на регистрацию изобретения, вот это дело и рассматривалось. И тогда сам процесс представлял для меня колоссальный интерес. Почему? Потому что представители истца и ответчика были патентными поверенными, то есть специалистами именно по этой категории дел. Они защищали прямо противоположные позиции: один утверждал, что это изобретение, а другой опровергал это. Но делали они это в высшей степени профессионально! Это для меня была настоящая школа рассмотрения подобно рода спорных дел.

Потом суд удалился на совещание для вынесения решения. И тут неожиданно для меня ко мне подошёл клерк суда и сказал: "Вы не хотели бы пройти туда, куда ушли судьи, – в совещательную комнату?" – "Ну, конечно, я хотел бы". Я пошёл туда и спросил: "А я имею право присутствовать?" Председатель сказал: "По нашему законодательству здесь нет нарушения, потому что у вас нет никакой заинтересованности в исходе данного дела. Но мы видим большой интерес, который вы проявляете к нашему суду, и мы хотели бы, чтобы вы посмотрели, как мы формируем свои решения". И вот они на моих глазах сформировали решение. Вначале оба технических судьи высказали своё мнение по этому поводу. Юрист подвёл итоги. Узел этот изобретением они не признали, потому что никакой научной, технической новизны по-настоящему там не было, это было просто собрание и использование уже имеющихся изобретений. Вот это

был класс рассмотрения очень сложного дела! Я думаю, что специализированные суды такого характера действительно очень полезны. Я согласен с тем, что название "арбитражные суды" не самое удачное, до революции они назывались коммерческими, во Франции называются торговыми, но я сегодня постарался аргументировать, что специализация судов и судей на рассмотрении коммерческих споров, предпринимательских споров помогает существенно повысить уровень правосудия.

Хорошо помню, как-то я выступал перед аудиторией в американской ассоциации юристов, это была середина 90-х годов примерно, и там меня коллеги спрашивали, почему в России бизнеса мало, а суды для предпринимателей есть, а Америка – страна бизнеса, но судов таких специализированных нет. Я сказал: "Я не понимаю почему. Это вы сами себя спросите, почему так у вас получилось". И между прочим, в некоторых штатах были подготовлены и вынесены на рассмотрение соответствующих парламентов предложения о создании таких специализированных судов – если они не были созданы, то были созданы хотя бы коллегии по рассмотрению коммерческих споров. Это под влиянием уже нашего опыта. Так что не только мы заимствуем зарубежный опыт, но и наш опыт тоже используется и распространяется.

**Плигин В. Н.** У нас очерёдность была определённая.

Да, пожалуйста, вы хотели задать вопрос.

**Вопрос из зала.** Вениамин Фёдорович, вы сказали, что было бы неплохо реализовать право граждан на участие в управлении правосудием посредством возрождения, что ли, института народных заседателей. Подразумевали ли вы, что он должен быть реализован в той же форме, как это было в Советском Союзе, или же надо придумать что-то оригинальное? И как быть со статусом этих самых народных заседателей – граждан, потому что, если я не ошибаюсь, в Советском Союзе народные заседатели обладали статусом, равным статусу судьи? Но если народный заседатель по профессии не юрист, то как же тогда быть бедному судье, если он один юрист, а с ним рядом сидят ещё два неюриста, которые обладают, ну, таким же, равным статусом и правомочны решать вопросы наравне с судьёй?

**Яковлев В. Ф.** Вы знаете, я действительно этот институт хорошо знаю, потому что много лет, будучи преподавателем гражданского права, профессором кафедры Свердловского юридического



института, был всегда народным заседателем Свердловского областного суда, это позволяло мне постоянно держать руку на пульсе практики. Вот иногда преподаватели, знаете ли, забывают практику, я же полагал, что преподаватель должен к практике быть поближе. И надо вам сказать, что у нас народных заседателей боялись не из-за того, что они способны запереголосовать председателя, такой опасности не существовало. Этот институт не пользовался большой популярностью, может быть, потому, что народных заседателей называли кивалами, то есть они соглашались со всем, что говорил председательствующий-юрист. Так вот я, будучи народным заседателем, кивалой не был, как вы понимаете. И мне кажется, что у нас сейчас в стране много людей, которые довольно хорошо разбираются в праве, просто имеют неплохую правовую подготовку и в то же время у них, может быть, есть немножко свободного времени хотя бы потому, что они уже на пенсию вышли и так далее. Ведь эти люди могли бы быть хорошими народными заседателями, правда? Да даже и без хорошей подготовки, если человек действительно хорошо знает жизнь, правильно всё понимает, способен правильно оценивать ситуацию и отвечать на вопросы: виновен – не виновен, заслуживает – не заслуживает снисхождения, это неплохо для присяжного заседателя, но и для народного заседателя этого тоже вполне достаточно. Мне кажется, что это расширило бы возможности участия населения в отправлении правосудия и, конечно, это способствовало бы тому, что люди имели бы верное представление относительно того, как судьи работают, чем они дышат, что это вообще за народ – судьи.

Вот я вам скажу, что быть судьёй в нашем обществе очень трудно, поверьте мне, потому что я знаю многих судей арбитражных судов, и я знаю, что это в высшей степени профессиональные и честные люди, но они находятся под постоянным прессом – прессом недоверия, прессом огульного обвинения в том, что все они – взяточники и так далее. Меня это постоянно беспокоило и даже унижало. Трудно работать, понимаете, трудно иногда нести этот крест, он становится тяжёлым, когда ты встречаешься с недоверием общества. Поэтому надо, чтобы народ знал больше правды об истинном положении дел в судах, тогда, может быть, и судьи были бы более надёжными и относились бы к своей работе ещё более ответственно.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, задавайте вопрос.

В Государственной Думе начнётся пленарное заседание через несколько минут, поэтому, к сожалению, через два вопроса мы вынуждены будем прерваться.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Вениамин Фёдорович, как мы знаем, в этом году Конституции исполняется 20 лет, прошёл довольно большой срок, и мне бы хотелось знать, возможно, у вас есть какие-то соображения и вы хотели бы поменять какие-либо положения либо дополнить, скорректировать, не касаясь опять же судебной системы, возможно, даже те положения, которые, как мы знаем, нельзя изменять в Конституции, но, если бы была такая возможность, что бы вы добавили, скорректировали.

**Яковлев В. Ф.** Нет, я не стал бы её особенно корректировать. Я вам скажу откровенно, я больше боюсь того, что корректировками Конституцию испортят, будут, так сказать, снижать её регулятивный потенциал, вот этого я боюсь больше. А вот дискутировать вокруг этого, спорить, предлагать и так далее можно и нужно, нужно это делать.

Но у меня нет рвения обязательно что-то поменять, я там вижу некоторые, конечно, положения, которые... У нас там есть вообще одна уникальная статья, по-моему, если не ошибаюсь, 53-я, в которой говорится об ответственности за действия (бездействие) власти. Да, статья 53-я, давайте её прочитаем вместе: "Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц". Вот такая у нас есть норма. Вы ни в одной Конституции мира такой нормы не найдёте! Благодаря этой норме она превосходит все остальные конституции, потому что в других конституциях говорится о том, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями, но чтобы было ещё и бездействие, за которое государство тоже должно отвечать, вот этого нигде нет.

**Плигин В. Н.** Это положение нашло отражение, реализацию в конкретном законодательстве.

**Яковлев В. Ф.** Было и в конкретном законодательстве. И вот, например, в Швейцарии тоже хотели записать в Конституции ответственность за бездействие, а потом прикинули, чем это может обернуться для швейцарского бюджета, и решили,

что швейцарский бюджет этого не выдержит. Я думаю, что наш, российский, если мы начнём эту норму применять, тоже не выдержит, поэтому лучше бы, так сказать, может быть, поаккуратнее написать, но тем не менее.

**Плигин В. Н.** Мы дадим задание нашим геологам, и они найдут ещё одно месторождение.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Спасибо за интересную, достаточно содержательную лекцию.

У меня такой вопрос: отражает ли вообще Конституция 1993 года существующее, реальное положение дел в нашей стране, в нашем государстве, в нашем обществе, если нет, то нужно ли её менять или вносить поправки? В принципе, как показывает практика, например, в других государствах поправки неизбежны, со временем всё-таки их приходится вносить, даже, например, в ту же Конституцию США уже внесли порядка двадцати семи, если не ошибаюсь, поправок, и она претерпела достаточно серьёзные изменения.

**Яковлев В. Ф.** Да, в Конституцию Соединённых Штатов Америки необходимость внесения поправок, может быть, гораздо больше, чем в нашу Конституцию. Почему? Она была принята давно и на сегодняшний день уже не смотрится. Наша Конституция смотрится намного лучше, она полнее, она лучше, конечно. И поэтому если куда-то надо вносить поправки, то, скорее, в американскую, чем в нашу, – наша лучше!

**Плигин В. Н.** Очень интересно, я постоянно себя останавливаю... Спасибо большое, вы задали великолепный вопрос, вы очень серьёзный, хороший вопрос задали.

Вениамин Фёдорович, прошу прощения, вы прочитали достаточно интересную лекцию, потрясающе интересную. Я ещё раз говорю, что Вениамин Фёдорович воспользовался ситуацией: лекция в Государственной Думе, мы понимаем, наряду со всем прочим – это такой значимый акт влияния на Государственную Думу, хотите вы того или нет. И в результате я, допустим, с точки зрения того, что вы сказали и сделали, по крайней мере, уже к завтрашнему мероприятию буду несколько менять некоторые свои подходы. Спасибо большое! Вениамин Фёдорович, огромное спасибо за участие в цикле лекций Государственной Думы.

**Яковлев В. Ф.** Спасибо.



## Лекция судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Г. А. Гаджиева

*23 октября 2013 года*

Добрый день, уважаемые слушатели! Хочу начать с выражения благодарности за предоставленную мне возможность выступить в Государственной Думе. Для любого юриста, какой бы пост он ни занимал, как долго бы он ни работал в том или ином органе, выступление в парламенте – это, конечно, высочайшая честь, поэтому я не мог не принять такое приглашение.

Меня попросили рассказать о новых конституционных ценностях, то есть посмотреть на нашу российскую Конституцию вот под этим углом, с точки зрения того, какие новые ценности в ней отражены, и вообще о том, что такое конституционно-правовые ценности. Вы знаете, эту задачу можно решить по-разному. Дело в том, что конституционных ценностей в Конституции так много, что, пожалуй, самое сложное – сделать выбор, на чём остановиться, о чём рассказать подробнее из всего этого очень интересного массива. Мне пришла в голову мысль, что, в общем-то, с учётом в основном молодёжной аудитории можно поговорить о таких конституционных ценностях, которые, собственно, в тексте Конституции чётко и не выражены, то есть о таких правовых принципах, которые стали частью нашей и юридической, и государственной жизни, но при этом представляют собой то, что называется духом Конституции, то, что можно прочесть между строк, но что чёрным по белому не написано. Я имею в виду идею верховенства права, я имею в виду принцип правовой определённости, который, конечно же, генетически связан с принципом правового государства, заложенным в нашей Конституции.

Очень интересно проследить, как эти конституционные ценности стали частью реальности – правовой реальности, реальности права – благодаря деятельности судов. Мне кажется, это

очень удачный аргумент и очень хороший способ доказать, что такая конституционная ценность, как самостоятельность парламента, судов, исполнительной власти, реально существует. Конституционные ценности, о которых я буду говорить (если, конечно, хватит времени), по сути дела, появились не благодаря тексту закона, не благодаря нашей российской юридической науке, которая, надо признаться, довольно сильно отстаёт от жизни, а благодаря прорывным решениям судебной власти.

Учитывая, что я всё-таки обращаюсь к молодёжи, прежде всего скажу, что к изучению конституционного права можно подходить по-разному, – это методологический вопрос, который нужно для себя решить. Большинство наших учёных-юристов (и это совершенно обоснованно и правильно) по-прежнему занимаются тем, что я условно называю метафизикой конституционного права – понятием конституционного права, системой базовых понятий и взаимоотношениями между ними. Для каждой отрасли права, в том числе для конституционного, эта догма (в хорошем смысле слова, в юриспруденции слово "догма" не ругательное, а наоборот) является как бы основным содержанием науки.

Помимо догматики и метафизики сейчас, в начале XXI века, в конституционном праве вдруг неожиданно появились новые точки роста. Это очень любопытно наблюдать, интересно и то, что они возникают на стыках с другими общественными науками, – удивительное явление! Вот на этих междисциплинарных стыках вдруг появляются новые интересные направления, и в нашей юридической науке, кстати сказать, такие явления уже можно обнаружить. Ныне покойный Владик Сумбатович Нерсесянц предложил аксиологический подход, о котором я сегодня буду много говорить, то есть оценку норм как ценностей, а в своей только что вышедшей книге, солидной книге о Конституции, Сергей Михайлович Шахрай (вы, наверное, эту фамилию знаете) применяет очень интересный, как мне показалось, подход с позиции институциональной экономики – институциональная экономика, теория игр задействуются для анализа норм Конституции. Что в этих подходах привлекательного? Учёные не боятся нарушить методологическую чистоту, стараются рассматривать Конституцию с разных точек зрения. Тема нашего разговора – конституционные ценности – это, собствен-

но говоря, стык конституционного права и социологии, по сути дела, можно сказать, конституционно-правовая аксиология.

Наука аксиология является частью философской науки и очень важным направлением в социологии, её проблематика нашла отражение в философии, в общем-то, сравнительно недавно. Вне всякого сомнения, здесь в первую очередь следует назвать Иммануила Канта с его учением о сущем и должном. С помощью этих двух понятий Кант обозначил проблему нормативности: всегда есть некий идеал, должное, в основе которого лежит этическая система ценностей, и есть проблема сущего – насколько сущее, то есть всё, что нас окружает в жизни, соответствует этому идеалу. А что собой представляет эта дуальность с точки зрения юридической науки? Это нормативность, причём нормативна не только юридическая наука, нормативны и этика, и богословие – теология основывается на нормативности. Нельзя не вспомнить и, по сути дела, основоположника современной социологии Эмиля Дюркгейма. Вслед за Огюстом Контом он, в общем-то, уже по-настоящему, фундированно разработал теорию ценностей. У Дюркгейма теория ценностей – это очень важная социологическая теория. Творцом социальных ценностей, с точки зрения Дюркгейма, является само общество, оно создаёт те ценности, которые потом становятся обязательными для человека. Дело в том, что человек – существо изначально социальное, поэтому он необычайно восприимчив к идеалам, человек не может жить без идеалов, а общество, в свою очередь, не может сформироваться, если идеалов нет либо они потускнели. Если идеалы тускнеют – это первый сигнал неблагополучия общества, идеалы должны быть обязательно!

Может быть, я немножко отвлекусь от темы, но ведь это вечный спор – нужно ли нам иметь идеалы, должна ли у нас быть идеология. Вы знаете, в нашей Конституции есть такая строгая норма, чуть ли не запрет на идеологию, которая имеет, собственно говоря, исторический характер. В других конституциях мы такой нормы не найдём, а у нас это была реакция на то, что долгое время в стране существовала одна идеология, которая воспринималась как единственно истинная, как истина в последней инстанции, что, конечно, не есть хорошо. Вот и появилась такая норма, носящая исторический характер и устанавливающая, что



нельзя одной идеологией блокировать возможность создания какой-то другой идеологии.

Ценностные суждения всегда отражают связь вещей, явлений с идеалом. Идеалы, предназначением которых является преобразование реалий, к которым они относятся, представляют собой ценностные идеалы. Связь конституционно-правовой аксиологии и социологии проявляется в том, что даёт возможность сравнивать номиналистский подход к системе конституционных ценностей, характерный для традиционного конституционного права (то, что я опять-таки называю метафизикой конституционного права), с другим, социологическим подходом, который предполагает взвешивание, определение реального веса той или иной конституционной ценности. Взвешивание конституционных ценностей становится необходимым вот почему: дело в том, что ценности Конституции просто-напросто рефлекторно отражают ценности самого общества, а поскольку общество всегда очень противоречиво, то и его ценности, представленные в системе конституционных ценностей, тоже весьма противоречивы.

Например, если говорить о такой ценности, как социальное государство, с учётом истории нашей страны... а у нас выдающаяся история, ведь Россия не молодое государство, Россия является наследницей древнейших государственных традиций, которые восходят и к Византийской империи, и к Золотой Орде, – это всё наши традиции, такими традициями государственности могут похвастаться немногие нации на земле! Так вот, эта ценность, социальное государство, означает, что государство должно заботиться о тех людях в обществе, которые находятся в экономически неблагоприятной ситуации в силу разных причин, чаще всего из-за возраста, болезней, инвалидности – много-много есть разных обстоятельств, которые заставляют государство заботиться об этой категории граждан. Для того чтобы реализовать эту конституционную ценность – социальное государство, нужны перераспределительные процессы, то есть надо у тех, кто экономически успешен, а это в основном молодые люди, изымать часть создаваемого ими экономического продукта. Социальное государство – это прежде всего перераспределительные процессы. Естественно, тут возникают коллизии: предприни-



матели считают, что смогут сделать больше, если государство не будет изымать у них продукт в виде налогов, поскольку тогда они вложат эти деньги в качестве инвестиций и моментально создадут то, что называется инвестиционным климатом, но государство не может поступить иначе, у него свои конституционные обязанности. Так появляется дуга напряжённости между идеей правового государства и идеей социального государства, между экономической свободой, которая, конечно же, является очень важной конституционной ценностью, и необходимостью уделять внимание гражданам, находящимся в экономически неблагоприятной ситуации.

Если мы внимательно посмотрим на систему конституционных ценностей, то обнаружим, что таких взаимоисключающих ценностей в конституционном материале, в ткани конституционного права невероятно много. Допустим, такая ценность, как свобода прессы, – святая для американских конституционалистов, это специфика их конституционного права, что называется, абсолютная ценность. Однако надо сказать, что этот абсолютизм в американском подходе, собственно, не всегда устраивает европейцев. Европейцы говорят: да, свобода прессы, но ведь есть ещё частная жизнь! Если какая-то известная личность – селебрити, как таких людей называют, – кинозвезда, например, идёт с рынка ненакрашенная, без макияжа, а её сфотографируют, чтобы всем показать, как она выглядит на самом деле, то ей это не понравится, она скажет: "У меня есть частная жизнь!", и конституция обеспечивает неприкосновенность частной жизни. Вот вам опять совершенно разные интересы: с одной стороны – пресса, которая утверждает, что поскольку публика желает развлекаться, есть интерес, то нужно его удовлетворять, а с другой – живые люди, которые не хотят, чтобы кто-то развлекался, разглядывая их физиономии.

Такая же проблема возникает, когда проводятся выборы. Кто-то в конкурентной борьбе хочет облить коллегу грязью, оболгать: выборы идут – "Все средства хороши!" (лозунг эс-кобарства), и пресса услужливо предоставляет такую возможность – конкуренция ведь, политическая конкуренция! Да, при этом должны быть определённые ограничения, тем не менее принцип свободы выражения мнений соблюдается в ходе выбо-

ров, и в нашей Конституции закреплён принцип свободных выборов – значит, никто не должен чрезмерно влиять на сознание людей, искажая реальный облик другого кандидата. Вот вам ещё один пример, когда свободу прессы надо ограничивать с учётом того, что есть другая, антиномичная ценность, то есть надо конституционные ценности, что называется, балансировать.

Вообще, баланс, о котором я сейчас говорил, – это очень интересный юридический образ, который появился лет двести пятьдесят назад. Вы, наверное, знаете известное выражение из области английского конституционного права "checks and balances" – "сдержки и противовесы", означающее на практике, что одна власть балансирует другую, – это некая искомая цель. Откуда же взяли этот образ специалисты по английскому конституционному праву? Вне всякого сомнения, это междисциплинарный образ, который, как ни странно, был заимствован из механики: может быть, вы видели, в сельской местности и сейчас в домах есть ходики (такие часики с противовесами) – вот откуда, даже из элементарной механики, приходят некоторые юридические образы!

Поскольку конституционные ценности как бы антиномичны, противоречивы, они образуют бинарные пары, и такие противоречивые бинарные пары можно найти в Конституции. Соответственно, возникает вопрос: как же они должны сосуществовать в жизни, не в тексте – в тексте всё благополучно, там райская тишина, все эти конституционные принципы мирно сосуществуют и не противоречат друг другу, – а в жизни? Когда люди начинают пользоваться этими конституционными ценностями, возникает дилемма, которую можно сформулировать так: либо эти конституционные принципы должны мирно сосуществовать, либо в каких-то ситуациях приходится отдавать предпочтение одной конституционной ценности, если хотите, возвеличивать её над другой. Возможно это или невозможно? Если исходить из текста Конституции, есть только одна ценность, которая возвышается над другими, образуя некую иерархию, ей посвящена 2-я статья Конституции, это она заставляет нас размышлять о Конституции с точки зрения аксиологии, то есть учения о ценностях. Человек, его права и свободы – вот что считается высшей ценностью. Иногда мы забываем о первом слове и гово-

рим: права и свободы – вот высшая ценность. Это неправильно, потому что всё-таки на первом месте – человек. Однако даже эту высочайшую ценность, основу либерализма, если хотите, мы не должны рассматривать как некое изолированное явление, эта ценность существует в системе конституционных ценностей.

Где мы можем обнаружить конституционные ценности, где их, так сказать, наибольший сгусток? Конечно, в преамбуле Конституции – это те самые семьдесят семь слов, с которых она начинается. Каждое из них не только нормативно, но и сакрально, священо. В словах Конституции о том, что мы единый народ на своей земле, огромный смысл, это выстраданные нашим народом положения Конституции!

В преамбуле вы также можете найти такую конституционную ценность, как необходимость чтить память предков. А что это значит? Вот тут сложнее, ведь чтить память предков – это значит рассматривать Конституцию не только как набор современных, совершенно новых конституционных ценностей, что было бы неправильно. В Конституции закреплены очень многие ценности, которые достались нам в наследство, в том числе от советского общества, – это огромный пласт важных конституционных ценностей, имеющих непреходящее значение. В Конституции мы можем прочесть о том, что одной из высочайших ценностей являются гражданский мир и согласие – это очень важная, во многом социалистическая идея. Я думаю, что, говоря о правах человека, мы не можем отрывать одну ценность от другой, не можем говорить только "права и свободы", мы должны говорить "права и свободы в рамках гражданского мира и согласия" – вот формула нашей Конституции.

Кроме как в преамбуле, конституционные ценности, конечно же, есть в главе 1 – это конституционные принципы, а также в главе 2 "Права и свободы...". Вообще, я как бы делю Конституцию на два слоя: для меня собственно Конституция – это преамбула, глава 1 "Основы конституционного строя" и глава 2, а дальше идут главы, определяющие полномочия президента, Федерального Собрания, – это тоже конституционное право, конечно, но уже государственное, а высочайшие правовые цен-

ности, вот тот самый их сгусток, о котором я говорил, содержится в преамбуле и в первых двух главах.

Итак, продолжим размышления о том, как же всё-таки должны сосуществовать конституционные ценности в реальной жизни. Вот мы в суде рассматриваем следующее дело. Сложилась такая ситуация: глава муниципального образования был досрочно отправлен в отставку (есть такой правовой механизм, который наш парламент создал сравнительно недавно), после этого он пошёл в суд и обжаловал состоявшееся решение – наш суд, согласно 46-й статье Конституции, может рассматривать любой вопрос, в том числе и этот. Суд поступил следующим образом – он мудро не стал торопиться. Прошёл месяц, два, заявитель снова обратился в суд: "Надо бы обеспечительные меры принять, выборы уже назначены, может быть, вы отсрочите проведение выборов, иначе что будет, если вы вдруг меня поддержите?" Суд отклонил это требование. Прошли выборы, и через неделю после того, как избрали другого человека на пост главы муниципального образования, суд, надо думать, со спокойной совестью принял решение о том, что глава муниципального образования был уволен незаконно, точнее сказать, отправлен в отставку. И что получается? Получается, что есть восстановленный судом глава муниципального образования (решение об этом вступило в законную силу) и глава, избранный народом. Так благодаря существующей норме и благодаря суду, который принял такое решение, теперь два главы муниципального образования, и нам нужно оценить, кто из них, из этих обоих правых, так сказать, правее.

Вот какая конституционная ценность выше? Тот, кто выиграл суд, подпадает под действие права на судебную защиту. Право на судебную защиту – это не только право обратиться в суд, это также право получить решение суда, и не только получить решение суда, но и право на то, чтобы это решение суда было беспрекословно исполнено. Если в обществе решения судов не выполняются в силу каких-либо причин, это первый звонок, что в обществе проблемы с верховенством права. А верховенство права – это очень тонкая штука, говоря простым языком, к этому присматриваются инвесторы, когда решают, где лучше

размещать капиталы: вот Турция, вот Россия, они по разным параболом, но развиваются, а где больше уважают верховенство права? Есть целая система критериев для оценки того, как в обществе соблюдается верховенство права, и один из главных критериев – исполнимость, самодостаточность решений суда.

Однако сейчас я вам рассказал только об одной ценности, так называемой "рес юдиката" – исполняемом решении суда, о праве на судебную защиту, а в Конституции говорится и о другой ценности – о воле народа. Народ выразил свою волю – человека избрали, возможно, что-то произошло в обществе, может быть, тот, кто раньше работал, скомпрометировал себя. Уже состоялись новые выборы, и, следовательно, мы не можем просто отмахнуться и от этой конституционной ценности: воля народа свободно выражена, и в результате избран новый глава. Как видите, это очень непростая дилемма, и есть разные варианты решения этого вопроса.

Сейчас я воспользуюсь методом обучения, который применял Сократ. Он никогда не давал ответов, а только задавал вопросы. Это, кстати, очень хороший метод, я им часто пользуюсь, когда читаю лекции в Высшей школе экономики. Я стараюсь никогда не объяснять, скажем так, как надо решать ту или иную проблему, – я задаю вопросы и предлагаю, чтобы студенты сами искали ответы на них. Итак, вот две разные антиномичные конституционные ценности. Как решить эту проблему? Вот несколько возможных вариантов.

Вариант первый, несколько конфронтационный. Можно сказать: есть позиция Конституционного Суда. Ещё в 90-е годы Конституционный Суд утвердил – во многом благодаря выдающемуся судьё Конституционного Суда Тамаре Георгиевне Морщаковой, замечательному специалисту, – такую правовую позицию: в отличие от других прав право на судебную защиту – это абсолютное право. Оно является абсолютным потому, что все остальные права зависят от того, как будет исполняться это право, это гарантия всех других прав. Если исходить из этого, то можно сказать: "Нет, знаете, кого бы там ни избрали, даже самого лучшего, сначала восстановите того, кого незаконно уволили!" – и всё.

Вариант второй. Можно рассуждать следующим образом: народ всегда прав, ему, в общем-то, виднее. Народ, точнее сказать, население (на уровне муниципалитета нам вряд ли стоит использовать понятие "народ", ведь это каких-нибудь шестьдесят-восемьдесят человек, которые хорошо друг друга знают) проголосовало за другого главу. Может быть, им виднее, может быть, они правы? Если рассуждать вот в такой системе координат, то, наверное, можно сказать, что последнее выражение мнения населения наиболее актуально и надо поддержать эту конституционную ценность.

Казалось бы, существует только два варианта решения проблемы, но можно найти и третий, компромиссный вариант. В решениях Конституционного Суда Российской Федерации всегда достигается компромисс между ценностями, это своего рода фирменный знак Конституционного Суда. Поиск компромисса необходим, чтобы не умалялось значение ни той, ни другой ценности, надо искать такие варианты решений, чтобы обе ценности оказались на одной линии как равные, чтобы не создавалась их иерархия. Вот тогда можно рассуждать следующим образом: если это равные ценности, какой может быть найден третий, компромиссный вариант, чтобы эти ценности как бы примирить? Допустим, можно ввести такую норму, которая не позволит проводить выборы, пока дело не будет рассмотрено в суде, чтобы тем самым проявить уважение к решению суда: вот решение суда состоится – тогда посмотрим, а пока мы выборы не проводим. Если выборы назначены, значит, они приостанавливаются. Вот вам третий вариант, позволяющий как бы развести эти ценности.

Я умышленно не говорю, какой из этих трёх вариантов правильный, пусть заработают ваши воображение и любознательность, пусть вам самим захочется найти решение в этом хитросплетении конституционных ценностей, это гораздо интереснее, чем получать готовые ответы на вопросы!

Поскольку, кажется, моё выступление подходит к концу, буквально два слова о том, о чём я говорил в самом начале, – о верховенстве права. "Верховенство права" и "правовое государство" – мы очень часто путаемся в этих терминах. Иногда мы говорим, что "rule of law" – это то же самое, что "Rechtsstaat",

то есть верховенство права – то же самое, что правовое государство. У нас однажды даже произошёл такой анекдотичный случай, подобного которому, наверное, нигде больше не было. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод мы в нашей стране официально публиковали два раза: был первый официально опубликованный перевод, а потом был опубликован ещё один перевод, потому что первый перевод оказался дефектным. В частности, выражение "верховенство права" в преамбуле было переведено как "верховенство закона" – это всё равно что сказать, что социальное государство и социалистическое государство – одно и то же, такого же масштаба была эта юридическая ошибка. Вроде бы лингвистика, юридическая лингвистика, но иногда она создаёт вот такого рода проблемы.

В общем, поскольку времени совсем мало, поясню только, что "верховенство права" и "правовое государство" – это совершенно разные доктрины, появившиеся в разных странах, у них разное нормативное содержание, это вовсе не одно и то же. Нашу доктрину верховенства права в основном верстают, формируют суды. Вот на этом, пожалуй, я и завершу лекцию.

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Вяткин Д. Ф.** Уважаемый Владимир Николаевич, уважаемый Гадис Абдуллаевич! Жизнь такова, что провести беседу, дискуссию у нас практически нет времени, но есть возможность, слава богу, задавать друг другу вопросы. Чаше всех это делает, конечно, многоуважаемый Гадис Абдуллаевич во время заседания Конституционного Суда, а я и мои коллеги, которые присутствуют в зале и представляют либо сторону заявителя, либо сторону, принявшую и подписавшую тот или иной нормативный акт, который обжалуется в Конституционном Суде или конституционность которого ставится под сомнение, – мы имеем возможность разрешать вот такие непростые дилеммы.

Гадис Абдуллаевич сегодня сказал о сравнении двух ценностей: право народа, граждан страны выбирать своих представителей, формируя органы публичной власти, и их право обжаловать

вать любые действия (бездействие) тех или иных органов в суде. Действительно, это было конкретное дело, я тоже участвовал в заседании, и у нас была возможность на эту тему порассуждать. Во время "правительственного часа" при рассмотрении ситуации вокруг событий в Бирюлёве Восточном также возник этот вопрос во время выступления одного из наших коллег, который с трибуны сказал: "Мы требуем справедливых судебных решений!", на что я, сидя в зале, тихо своим коллегам говорю: "Погодите, решения должны быть законными и обоснованными". Коллеги, которые не являются юристами, посмотрели на меня косо и сказали: "Минуточку, а это что, не одно и то же?" – возникла дилемма.

И всё-таки, Гадис Абдуллаевич, каково ваше мнение? На самом деле это бесконечная дискуссия – о соотношении закона и справедливости, эти две ценности заложены в Конституции, и дискуссия может быть бесконечной. Конституционный Суд, и это следует признать, сейчас имеет не только правоприменительную функцию, но отчасти и нормотворческую функцию. Это очевидно, и в какой-то степени это действительно восполняет занятость иных органов, хотя речь не идёт о передаче компетенции. Вы закончили свою лекцию словами, что суд формирует правовое государство и реализует принцип верховенства права. Вот интересно было бы узнать ваше личное мнение: чего всё-таки больше должно быть в судебных решениях – законности или справедливости? Ибо очевидно, что эти вещи могут не совпадать.

**Гаджиев Г. А.** Так вот, у Дмитрия Фёдоровича на самом деле очень сложная задача. Он ведь не просто человек, юрист, он человек-функция, он приходит в зал Конституционного Суда как представитель Государственной Думы. И даже если он в глубине души где-то, может быть, с какой-то нормой и спорит, хотя я не думаю, что он с ней не согласен, он тем не менее вербально должен сказать: "Это всё правильно, это всё хорошо". И я понимаю, насколько ему тяжело, ведь иногда с другой стороны, с противной стороны бывают такие люди, у которых на лице написано, что они ко всем представителям государства и к самому Российскому государству относятся как бешеные псы. А что



делать с бешеным псом? Ногой пнуть, подальше его отогнать и, главное, бояться. Вот так относиться к родному государству нельзя, понимаете? Это в принципе совершенно неправильно, когда к публичной власти, к своей, родной публичной власти так относятся! И у Дмитрия Фёдоровича на самом деле очень хорошо всё получается. Иногда бывает его немножко жалко, потому что юридические тезисы он выдаёт, и это видно, исходя из функциональных обязанностей.

Теперь что касается ответа на ваш вопрос по поводу справедливости. Да, это действительно очень сложная категория. Вот есть такой знаменитый американский философ Джон Ролз, он написал книгу, которая считается абсолютной классикой XX века, "Теория справедливости", ну, это бестселлер номер один, все считают автора гениальным. Недавно опубликована ещё одна книга, называется она "Право народов". И в этой книге совершенно серьёзно автор говорит, что есть некий авангард либеральных наций. Этот авангард либеральных наций может обнаружить, что есть государство диктаторское, криминальное, то есть такое, которое не соблюдает права человека и абсолютно с ними не считается. И вот, обнаружив такое государство, говорит он, нельзя авангарду либеральных наций мириться с таким государством: можно бомбить, можно нападать, можно делать всё что угодно – и это будет справедливо. Вот вам один вариант справедливости.

В спор с ним вступил в Стамбуле очень известный наш современник Юрген Хабермас, немецкий философ. Он говорит: "Как это так, даже не сообщество государств, не Организация Объединённых Наций, а только некий, кем-то отобранный либеральный авангард принимает решение? Но это же непропорционально, несоразмерно и несправедливо!" Вот вам две точки зрения на справедливость – американская и европейская.

И ещё в порядке курьёза. Недавно выступал в Берлине Кэрри, госсекретарь Соединённых Штатов, он искажил название одной среднеазиатской страны, неправильно произнёс, и ему на это указали. Может быть, коллега Кэрри шутил, но, во всяком случае, шутка не получилась, потому что он сказал: "Знаете, это часть американского понимания свободы. У нас настолько высоко чтут свободу, что я, американец, имею право на глу-

пость". Понимаете, вот когда человек говорит, что он имеет право на глупость, а другой имеет право на невежество, так можно очень далеко зайти, надо знать меру!

Какое решение является справедливым? Только законное и только обоснованное. Оно не может быть справедливым, если оно будет незаконным и необоснованным. И конечно, это при том непременном условии, что законом, который мы используем в качестве первой посылки силлогизма, является право выбора, вот всё и становится на свои места.

**Вяткин Д. Ф.** Спасибо.

**Плигин В. Н.** Очень сложный вопрос, и ответ тоже сложный. Если я не ошибаюсь, – я, к сожалению, не специалист в этой области права, – в Уголовном кодексе Российской Федерации, кажется, есть указание на принцип справедливости.

**Гаджиев Г. А.** Да, ниже низшего предела...

**Плигин В. Н.** Таким образом, в саму структуру закона очень часто вмонтирован этот принцип, но понимание его возможно, конечно, в абсолютно философском аспекте. Гадис Абдуллаевич сейчас затронул вопрос, который будет нас сопровождать, к сожалению, весь XXI век или по крайней мере первую половину XXI века: право предопределять чью-то судьбу. Вы будете с этим жить, вы должны будете выработать своё понимание того, есть ли авангард или нет, есть ли мировое правительство или всё-таки это многогосударственная структура и какой-то единый порядок. Ответ на этот вопрос, кстати, очень непростой. Мы, анализируя глобализацию, несомненно, настаиваем на многогосударственности и многокультурности, но, допустим, те люди, которые с нами в этой области спорят, они говорят: "Одновременно рождается совершенно иное информационное пространство, единое информационное пространство – Интернет".

Прошу прощения, всё дело в том, что в этой части мы действительно можем очень долго рассуждать сами с собой.

Пожалуйста, вопросы.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте! Меня зовут Мамдали, я аспирант МГУ.

В первую очередь хочется выразить слова благодарности и сказать спасибо за такую интересную лекцию.

И мой вопрос заключается в следующем. В нашей Конституции записано, что если мы хотим внести изменения в главы 1, 2 и 9 Конституции, то в соответствии с ФКЗ созывается Конституционное Собрание. А как мы знаем, такого закона у нас пока нет. И хотелось бы спросить: почему? И стоило бы в этот год, когда мы отмечаем юбилей Конституции, 20-летие, принять данный федеральный конституционный закон?

И во-вторых, хотел бы сказать Владимиру Николаевичу спасибо: вы говорили о Дербенте, а так как я сам из Дербента, мне было очень приятно слышать ваши тёплые слова.

**Гаджиев Г. А.** Это тот самый момент, когда я должен сказать, коллеги, я не просто профессор, я судья. У судей есть своя судебная этика и есть очень строгие ограничения. Пожалуй, ни у кого из государственных чиновников нет такой строгой системы ограничений, как у судей. И один из элементов этой системы ограничений – концепция молчаливого судьи. Хочется ответить на вопрос, но иногда ты должен понимать, что твоё – это вопросы права, а когда возникают вопросы о политике, в том числе правовой политике, – это вопросы Владимира Николаевича. И нельзя заниматься браконьерством: если я сейчас стану отвечать на ваш вопрос, я уже буду нарушать конституционные полномочия Владимира Николаевича Плигина, который является председателем комитета по конституционному законодательству. Это не моё, я на эти вопросы не могу отвечать.

**Плигин В. Н.** Гадис Абдуллаевич, спасибо большое за такую деликатность.

Всё дело в том, что на кафедре конституционного права Московского госуниверситета уважаемым и великим Суреном Адибековичем Авакьяном разработан проект федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. На стадии подготовки этого закона мы, по крайней мере, делали всё для того, чтобы этот закон не был принят, и наша позиция, позиция ряда моих коллег, заключается в том, что мы не считаем необходимым наличие такого закона. Мы полагаем, что это не должен быть рамочный закон. Мы считаем, что только в случае, если реально возникнет такая политическая ситуация в стране, что встанет вопрос об изменении глав 1, 2 и 9 Конституции, только

тогда должен появиться специальный конституционный закон о Конституционном Собрании. Вот такова наша позиция. Какой-то период времени назад этот вопрос активно обсуждался и, если я не ошибаюсь, даже было поручение Президента Российской Федерации проанализировать этот вопрос. В конечном результате точка зрения, что этот закон не необходим, получила преимущество. Но одновременно должен вам сказать, что у вас есть очень мощная поддержка. Где-то два с половиной года назад мы в этом зале встречались с преподавателями конституционного права всех кафедр страны: большинство из них считают, что этот закон необходим.

Поэтому если это предмет вашего диссертационного исследования, то у вас здесь, может быть, найдётся официальный оппонент – в этом зале присутствует один из наших коллег Саид Амиров, который совсем недавно защитил блестяще кандидатскую диссертацию по конституционному праву, поговорите с ним, если это предмет вашей диссертации.

Пожалуйста, вопросы.

**Вопрос из зала.** Во-первых, хотел бы, Гадис Абдуллаевич, поблагодарить вас за шикарную лекцию, очень яркую, очень интересную.

Я уже задавал одному из предыдущих лекторов, заместителю прокурора господину Кехлерову, такой вопрос, он, может быть, чуть-чуть примитивный, но я хотел бы, с вашего позволения и с позволения Владимира Николаевича, повторить его уже в ваш адрес: как часто вы бываете в родных краях, ведь вы родились в Дагестане, в высокогорном лакском селении, и вообще как часто вам удаётся быть в Дагестане при всей загруженности, при всей суматохе? Такой, знаете, отстранённый вопрос.

**Гаджиев Г. А.** Интересно узнать: как Сабир Гаджиметович на этот вопрос ответил?

**Из зала.** Он сказал, что если он раз в год не побывает в родных местах, не встретит там рассвет, то, как говорится... Вообще, посещение родных мест для него как бы подзарядка своеобразная.

**Гаджиев Г. А.** Я тогда отвечу так: я гораздо чаще бываю там, чем Сабир Гаджиметович.

**Из зала.** Понял, спасибо.

**Плигин В. Н.** Сабир Гаджиметович Кехлеров – заместитель Генерального прокурора, если кто не знает, я бы сказал, что он даже очень поэтично ответил на этот вопрос. И конечно же, вы бываете чаще, чем Сабир Гаджиметович.

**Гаджиев Г. А.** Намного чаще!

**Плигин В. Н.** Но надо понимать, что он иногда туда приезжает неофициально. Всё дело в том, что есть одна очень важная проблема. Сегодня Гадис Абдуллаевич, как судья, говорил, что есть сдерживающие моменты, связанные с публичностью личности. Заместитель генерального прокурора бывает там часто, может быть, по личным делам, хотя скрыться ему, естественно, сложно, не удаётся.

Пожалуйста, ещё вопрос.

**Вопрос из зала.** Соловьёв Дмитрий, аспирант.

У меня такой вопрос. Вы, отвечая на один из вопросов, пытались как бы отграничить правовую деятельность судьи от политической позиции. Ещё Кирин, по-моему, говорил о политико-правовой природе Конституционного Суда в принципе. С 1993 года Конституционный Суд как-то пытается уйти от политических вопросов, от политической остроты в правовую плоскость, как бы ограничивает свой статус как конституционного органа. Какова ваша позиция по этому вопросу?

**Гаджиев Г. А.** Сам по себе Конституционный Суд как орган, конечно, не в чистом виде суд. Мне в большей степени ближе та позиция, когда говорят, что Конституционный Суд – это особый суд, кто-то даже более резко говорит – это, вообще-то, квази-суд. И я думаю, что это на самом деле так, потому что, в общем-то, предназначение судов – применять закон в нашей континентальной системе права. А суд, который иногда, наоборот, закон отменяет, выступает как отрицательный законодатель, нарушает внутрисистемные связи в этом законе. Он не очень-то похож на обычный суд; мы находимся в очень своеобразных конституционно-правовых отношениях с парламентом. Когда мы принимаем решение о том, что норма не соответствует Конституции, – что это? Есть учёные (я с ними совершенно не согласен, пока во всяком случае я до этого не дозрел), которые говорят, что суд привлекает к конституционно-правовой ответственности

парламент. Не могу я с этим согласиться, понимаете? Потому что в моём понимании понятие "юридическая ответственность" нельзя раздувать, его нельзя делать чрезмерно широким – шарик может лопнуть. Это, кстати, образ Олимпиада Соломоновича Иоффе, один раз – я был тогда студентом – на конференции он сказал, что если раздувать понятие юридической ответственности, включая туда и позитивную ответственность, лопнет шарик, лопнет, не будет общего юридического понятия ответственности. Поэтому наши отношения – это абсолютно партнёрские отношения, никакая не ответственность.

И я думаю, что очень неудачно в нашем законе написано, Дмитрий Фёдорович: Конституционный Суд принял решение, а Государственная Дума должна исполнять это решение. Это неправильно, потому что на самом деле в нашей Конституции написано, что мы самостоятельны – и органы законодательной власти, и судебные органы. Мы своё дело сделали – дали некую констатацию, и тут начинается уже деятельность парламента. Парламент необязательно должен следовать воле Конституционного Суда. Конституционный Суд своё решение принимает, он только как бы включает фары дальнего света: вот дорога, на 500 метров видимость, можно налево, можно направо. Всё зависит от парламента, и Конституционный Суд ничего тут не может, что называется, навязать и предложить. Это сфера диспозитивных полномочий, это дискреция парламента, а поэтому никак нельзя говорить, что парламента исполняет решения суда. Да ничего он не исполняет! Он творит, и законодательная работа – это творческая деятельность. Мы постоянно должны помнить о том, что это законотворчество, а не законоделание. Вот так!

**Плигин В. Н.** Очень интересный ответ.

Единственное, что хочу сказать: когда Конституционный Суд принимает решение, то Государственная Дума – может быть, это неправильный термин, сейчас меня поправите – обязана изменить ту или иную позицию: либо усовершенствовать, либо доразвить. Но законодатель – Правительство Российской Федерации в соответствии с законом о правительстве обязано внести предложения о внесении изменений в закон, правда, круг этих субъектов расширен в настоящее время. И вот последнее

решение было принято Конституционным Судом, кстати, по нашему с вами, Дмитрий Фёдорович, проекту: он был признан неконституционным, и, естественно, этот текст будет изменён. Но действительно ли можно ставить вопрос о конституционной ответственности парламента?

**Гаджиев Г. А.** Думаю, что нет, это не санкции, это не ответственность.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, вопрос.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Минин Иван, я аспирант Московского государственного юридического университета имени Кутафина.

Прежде хочу сказать спасибо за интересную лекцию о конституционных ценностях.

И вот в ходе лекции у меня возник такой вопрос: являются ли конституционные ценности чем-то неизменным, статичным, или же они находятся в динамике и на протяжении развития общества, государства могут как-то изменяться, менять своё смысловое наполнение? Либо же, может быть, есть ценности, которые не изменятся никогда, а есть ценности, которые в принципе могут измениться на каком-то этапе развития общества или государства?

**Гаджиев Г. А.** Спасибо, очень хороший вопрос. Вопрос, по сути дела, из сферы социологии: могут ли ценности динамично меняться либо они непреходящи?

Наверняка могут, они меняются. И наша Конституция – я хотел эту мысль довести до вас – не является абсолютным модерном, хотя мы иногда говорим, что там всё самое современное, самое новое. На самом-то деле там очень много традиционных ценностей, ценностей нашего народа. Эти ценности сформировались не в XX веке и не в XIX. Вот немецкий конституционалист Йозеф Изензее очень правильно, на мой взгляд, сказал, что Конституция кодифицирует не только самые важные юридические нормы, она незаметно кодифицирует связи с прошлым народа, страны, прошлое страны тоже проникает в конституционные ценности. И самый сложный вопрос из тех, что вы обозначили: а всё ли из того, что раньше было ценностями, должно и сейчас оставаться такими же ценностями? Но поэт

сказал: "Нам, свободным, / В наследство досталась / Заржавелая рабская кровь". Это что, тоже ценности: "нам, свободным", но "рабская кровь"? Нет, я думаю, что это не ценность, что нельзя выставлять это как некое достижение и хвастаться "заржавелой рабской кровью", нет. Но система ценностей, вне всякого сомнения, очень динамична.

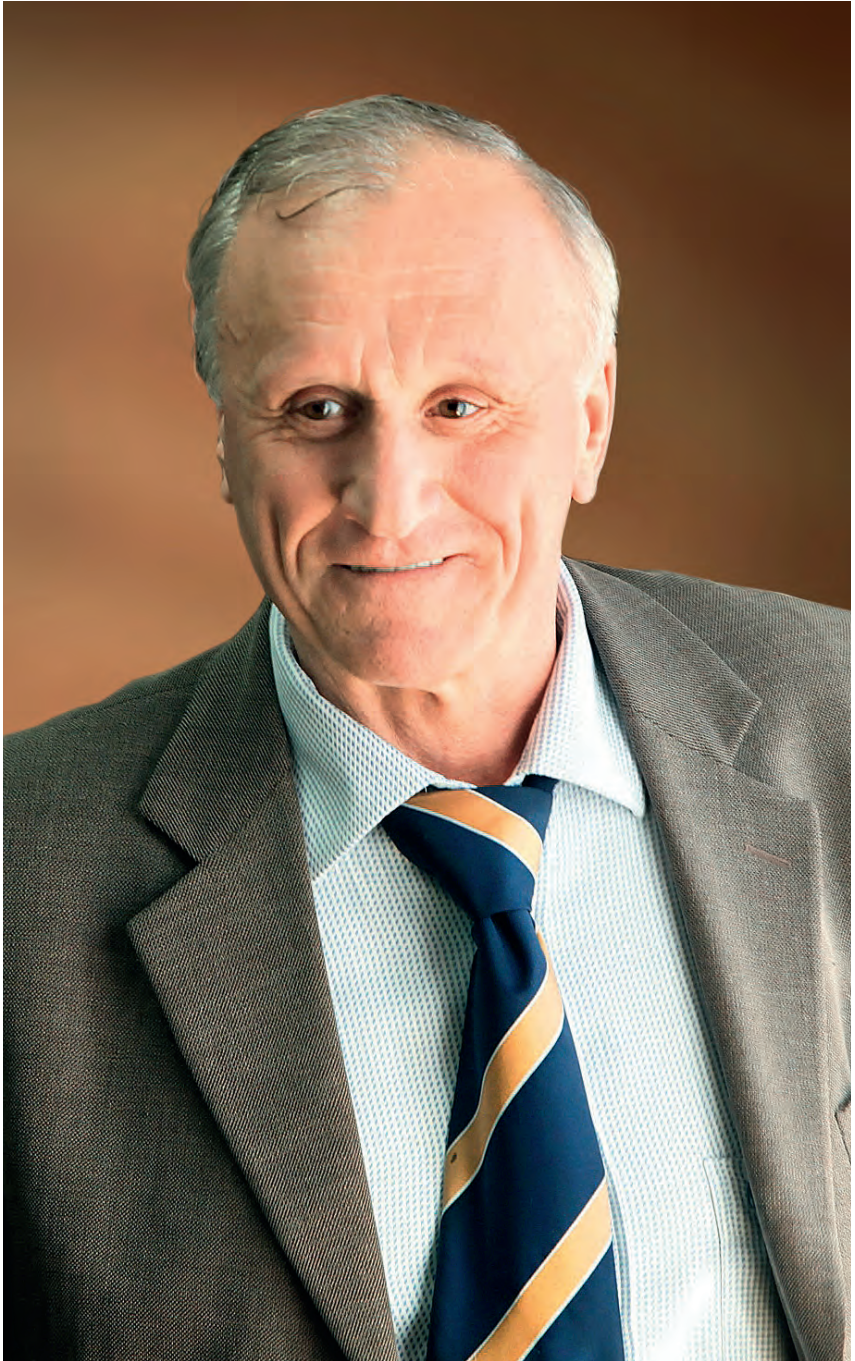
Вот мы с Владимиром Николаевичем советские люди, мы родились при социализме, и мы не знали, что такое экономическая свобода, и частная собственность для нас была очень ругательным словом, очень опасным словом. И когда в нашей Конституции появились "экономическая свобода" и "частная собственность", мы вдруг поняли: боже ты мой, какое же это испытание для государства! Джин на поверхность вырвался, джин частной собственности, а это и коррупция, и масса проблем для государства, ибо государство молодое, а Российское государство, несмотря на то что это вот от Византии идёт, оказалось перед необходимостью выполнять новые функции, в том числе защиту той же самой частной собственности. Очень сложно всё это, очень сложно понять, оценить, но это жизнь. Так же как сложна жизнь, очень противоречива, так же сложно и разобраться, что в нашем окружающем мире постепенно сходит на нет и уже перестаёт быть настоящей правовой ценностью, а что нарождается. И тут самое главное – понять постепенность этого процесса, без вот этих революционных скачков. Вот мы с сегодняшнего дня либеральные ценности разделяем – доживите до тех пор, пока полянка выровняется и зарастёт, до этого её сотни раз покосят, вот тогда и будем говорить, что мы дожили до этого!

**Плигин В. Н.** Гадис Абдуллаевич привёл стихотворные строки, а я традиционно ссылаюсь на пару строк Осипа Мандельштама – иногда поэты или писатели в нескольких словах выражают то, что другим сложно выразить, – о том, что в жилах каждого следующего века течёт кровь века предыдущего, и чем более сильным был век предыдущий, тем сильнее влияние этой крови на век сегодняшний. И это действительно так: в жилах XXI века течёт кровь века предыдущего, со всеми его особенностями и проблемами. Была затронута очень конкретная категория – частная собственность, которая так же, как и категория справедливости, заслуживает бесконечного разговора с точки



зрения того, что она тоже ценна. Почему? Потому что очень часто некий абстрактный государственный интерес воспринимается более значимым по сравнению с элементами защиты частной собственности, но надо понимать, что этот абстрактный государственный интерес в конечном результате, извините за примитивизм, оплачивается за счёт налогоплательщиков, которые создают этот платёж на основе использования частной собственности, то есть эти процессы взаимосвязаны.

Гадис Абдуллаевич, спасибо большое за лекцию!



**Лекция проректора по инновационному развитию  
Международного университета в Москве  
Г. Э. Бурбулиса**

*31 октября 2013 года*

Добрый день, уважаемые коллеги! Сейчас у меня по-мальчишески задорное настроение, потому что двадцать лет назад в этом зале и соседнем, Большом зале начиналась история нового российского парламента. Мы, депутаты Государственной Думы, были тогда переполнены прекрасными романтическими идеями и, самое главное, испытывали необыкновенный трепет, считая, что молодая, израненная, измождённая Россия обрела мощный фундамент своей государственности, получив избранный парламент – Федеральное Собрание. В моей законотворческой, законодательной деятельности это, конечно, особое время – шесть лет в Государственной Думе и семь лет в Совете Федерации, где я представлял Великий Новгород, Новгородскую область, и это тоже было для меня очень символично: истоки российской государственности – Новгородская республика, и вот сегодня Российская Федерация – конституционная республика.

Вы уже очень много услышали, узнали и увидели в этом зале в ходе цикла лекций, который я безмерно приветствую. Я подумал, что, возможно, у меня получится предложить вам мои материалы, прежде всего для осмысления того, как я понимаю, что такое российский конституционализм и какие сегодня перед нами, перед каждым конкретным молодым человеком, пожилым человеком, какие перед нами стоят духовные, душевные и интеллектуальные задачи, и я попробую передать вам то, поделиться с вами мыслями о том, что я назвал моей конституционной верой, и предложить, может быть, чуточку иной взгляд на Конституцию, на природу конституционного строя в России, на взаимоотношения конкретного гражданина России с основным законом страны. Иной в том смысле, что я не стесняюсь утверждать и настойчиво это отстаиваю, что в высоком

духовно-нравственном и мировоззренческом своём предназначении Конституция может и должна нами восприниматься как гражданская библия, точнее сказать, в многоконфессиональной стране, при актуальности сегодня религиозной составляющей, это как Священное Писание.

В своё время, в 1860 году, оригинальный швейцарский социальный мыслитель Якоб Буркхардт написал книгу "Культура Италии в эпоху Возрождения", посвятив её в основном настойчивому и трепетному анализу истории Флорентийской республики, и, подводя некоторые итоги своего погружения в историю и культуру Флоренции от Данте до Макиавелли, он предложил такую формулу, которую я бы хотел, чтобы мы с вами сегодня оценили. Он говорил, что, когда государство создаётся, оно очень быстро начинает отстаивать свои интересы – своевольно, самовластно, пренебрегая правом, законами, самое главное, притесняя права граждан, но когда раскрывается глубинная суть государства, когда государственное управление и государственное строительство воспринимаются как творческая, созидательная задача, государство становится произведением искусства при таком понимании его миссии и роли.

Однажды я нашёл нечто подобное у великого Альберта Эйнштейна, который, выражая своё высочайшее почтение физику Лоренцу, сказал, что он жил и таким образом создавал себя и проявлял, как будто художник творит произведение искусства.

Мы с вами знаем крылатую фразу, такую упрощённую формулу, что "политика есть искусство возможного". Мы догадываемся, что наши нравственно-духовные, этические основы связаны с искусством жить достойно и полноценно себя проявить. При этом и в первом случае – у Буркхардта, и во втором случае – у Эйнштейна, и нам сегодня очевидно, что искусство здесь понимается не как конкретный вид художественной деятельности, художественного творчества, а как искусство, как мудрость жить, творить, воспринимать окружающую действительность и умение своевременно распознать свои способности, свои таланты и на этой основе последовательно, целенаправленно своё призвание реализовать, своё предназначение воплотить.

Мне 68 лет. Судьба моего поколения была такова, что, ещё будучи совсем маленькими ребятами, пацанами, мы пережили восторг победы в Великой Отечественной войне, потом, после XXII съезда КПСС, наивную, может быть, надежду, что через двадцать лет у нас в стране будет коммунизм, и в десятом классе мы с ребятами обсуждали основные положения той программы и спорили с нашей чудесной учительницей истории Галиной Анатольевной Анкудиновой. Мы были свидетелями прорыва человечества в космос и ликовали вместе со всем народом и, я думаю, со всем мировым сообществом: это удалось, это получилось!

Наконец, 1985 год, перестройка, Михаил Горбачёв: призывы к гласности, к демократии, новое мышление, и я, будучи активным философом-гуманистом, вместе с моими друзьями и коллегами откликнулся на это всей душой и всеми своими интеллектуальными, моральными и физическими силами. И представьте моё состояние, когда через несколько лет, буквально шесть лет прошло, я избираюсь народным депутатом СССР от города Свердловска, потом руковожу избирательной кампанией Бориса Николаевича Ельцина на выборах народных депутатов РСФСР и через череду невероятных потрясений, череду сложнейших, предельных ситуаций, когда надо было делать выбор, в качестве государственного секретаря и первого заместителя председателя правительства, которое возглавлял тогда президент Ельцин, вместе с Борисом Николаевичем подписываю 8 декабря 1991 года Соглашение о создании Содружества Независимых Государств. Основная правовая формула соглашения звучала дословно так: СССР как субъект международного права и геополитической реальности прекращает своё существование.

Невозможно передать моё состояние в течение всех этих лет, ощущение поколенческого развития, и я даже не могу сегодня вам сказать, что было кульминацией в том, что мне подарила судьба или я сам сумел лично сделать, но для меня очевидно, что опыт всего пережитого нами в 1991 году в условиях практически неуправляемого хаоса, в котором оказалась Советская страна, Советский Союз, опыт беловежского консенсуса в декабре 1991 года был и остаётся очень востребованным и помогает нам с вами понять, в каких условиях готовилась новая российская Конституция, каковы были перспективы принятия сегодняшней

ней нашей родной Конституции от декабря 1993 года. Поэтому я руководствуюсь такой парадигмой, такой методологией – от белевжского консенсуса в декабре 1991 года к конституционному консенсусу в декабре 1993 года и в декабре 2013 года.

Я хочу сегодня поделиться с вами некоторыми базовыми моими убеждениями и представлениями об идеалах, причём я сознательно и, может быть, даже демонстративно выбрал такую форму – конституционная вера.

Я верю в то, что у России есть достойное будущее и что и у России, и у нас с вами, её граждан, сегодня есть ясный и чёткий образ этого будущего, у нас есть хорошо продуманная и сформулированная стратегия развития страны на ближайшие десятилетия. Этот образ будущего страны и эта стратегия, конечно же, прежде всего определяются текстом нашей Конституции, но в большей степени это проявляется в её духе. Вы помните, что ещё у Монтескье появилось понятие "дух законов", и это не была конкретная метафора, а я говорю о духовности российской Конституции, я сознательно говорю о духовности, потому что по разным причинам в обществе сегодня духовность как ценность в большей мере проявляется через религиозную деятельность, через институционализацию церковную, конфессиональную. Я же отстаиваю веру конституционную и считаю, что Конституция есть комплекс ценностей и жизненных смыслов, которые в первую очередь позволяют нам обрести уверенность в себе и быть спокойными и за себя, и за своё поколение, и за страну.

Иногда тексты статей Конституции прочитываются буквально, рационалистически, и я ещё буду говорить о том, почему, как мне кажется, наступает какой-то новый этап в развитии наших социальных, гуманитарных наук, в старой терминологии – общественных наук, и какова в этом сегодня особая роль и миссия юридических наук и юриспруденции как таковой. Нам действительно очень важно не только знать закон, не только знать статьи Конституции, но и понимать их жизненный смысл, сопереживать тем ценностям, которые в этом акте заложены, и научиться это сопереживание переплавлять в поступки.

Моя конституционная вера заключается в том, чтобы не поддаваться унынию, не поддаваться тем опасным состояниям ума,



души и сердца, которые иногда возникают, и в результате мы видим, что вместо желанного единства сегодня в российском социуме доминирует всё-таки раскол. Вместо того, чтобы консолидировать силы, таланты, мы перегружены взаимными конфронтационными претензиями. Вместо стремления к разумному, терпеливому созиданию новой страны, нового государства, новой общественной культуры мы переполнены взаимной нетерпимостью, и это в наибольшей степени отражает суть дела.

Мне понятно, что никакими специальными телепередачами и никакими специальными университетскими программами не восстановить вот эту нашу с вами естественную потребность в том, что можно назвать идеалом, что можно назвать сущностью долга, должного. Не всегда мы на это обращаем внимание, но в Конституции, в её тексте, существуют такие термины, такие слова, такие концепты, как любовь, вера, высшая ценность. Я понимаю, что вы хорошо знаете текст Конституции, но тем не менее обращаю внимание на один только сюжет, на 18-ю статью: "Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием". Значит, в Конституции говорится о смысле законов, о смысле деятельности органов власти и управления на всех уровнях, о смысле конституционного предназначения правосудия. И хочу напомнить такие молитвенные формулы преамбулы Конституции, которые вы тоже хорошо знаете, но вот чтобы просто передать вам, если угодно, вот эту мою веру: "Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединённые общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие... чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость..." Это же молитва! И если бы мы чаще обращались к тексту Конституции, мы с вами имели бы развитый опыт духовного сопереживания, соотносили бы его с опытом своего взросления, формирования своей личности, выбора профессии, выбора жизненной позиции, выбора того или иного поведения в той или иной ситуации, когда нельзя уклониться от такого выбора, когда нужно определиться.

Мы сейчас с Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным, Председателем Государственной Думы, и Владимиром Николаевичем Плигиным обсудили такую идею, которая полностью, на мой взгляд, отвечает нашим целям. Юбилей Конституции должен способствовать тому, чтобы мы, ну по крайней мере в новогоднюю ночь, пели, плясали под ёлкой и бросались снежками в каком-то другом уже мировоззренческом состоянии, в каком-то другом уже духовном тоне, – с нами должно что-то произойти. Как это возможно?

Одна идея для обсуждения. Многие из вас помнят, а может быть, к сожалению, не очень многие, этот блаженный, ну, акт причастия, причащения – получение паспорта гражданина Российской Федерации. Где-то это было торжественно, где-то не очень, кто-то запомнил на всю жизнь, а кто-то тут же забыл. Но представим на минуту, если бы одновременно с паспортом нам давали книжечку с текстом Конституции Российской Федерации, и типографским шрифтом было бы обозначено, что это персональный экземпляр, например, Синеокой Ольги Петровны. Это ведь та самая гражданская библия, которая может быть реальным помощником, когда нам грустно, когда нам обидно, когда нам непонятно, как дальше жить, поскольку много разных неприятностей и обид, и наоборот, когда нам весело, когда мы жизнерадостны и нельзя расплескать это духовное состояние, то есть надо понимать меру, баланс какой-то находить всегда в ликовании и в унынии. Но, с другой стороны, это высшая юридическая сила, это документ прямого действия, извините меня, это ещё и ежедневная помощь – как защитить своё достоинство, защитить себя в любом возрасте и при любой профессии.

Ещё один вопрос для дискуссии. Мы очень гордимся, что наша российская Конституция сегодня признана в мировом сообществе профессионалов, юристов как один из самых насыщенных с точки зрения базовых, конституционных ценностей документ. Коллеги, для серьёзного профессионального анализа – вот такой внутренний монолог по поводу священности статьи 2 Конституции.

Я всегда гордился ею и везде, где можно, представлял её как некий духовный якорь нашей Конституции. Статья 2, вы хорошо её знаете: "Человек, его права и свободы являются высшей



ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства”, – скажите, пожалуйста, разве это правильно с точки зрения полноценной концепции российского конституционализма? А где обязанность человека и гражданина укреплять, облагораживать систему государственной власти и управления? А где взаимная ответственность за самое главное, может быть, из чего и складывается моя концепция политической философии? Святая троица конституционного российского мировоззрения – это единство человека, власти и свободы, и если мы допускаем, что государство само по себе может оказаться конституционно способным, то мы ошибаемся в лучшем случае, а в худшем случае мы совершаем некое интеллектуальное преступление, потому что наравне с тем, что мы можем и должны научиться свои права реализовывать и отстаивать, мы должны и можем научиться защищать государственное устройство России от каких-либо целенаправленных или непродуманных угроз и опасностей. Сегодня самое важное для России – это обрести способность и желание достигать конституционного консенсуса, то есть раскол, конфронтацию, нетерпимость, которые, к сожалению, сегодня являются доминирующей тенденцией, можно преодолеть, на мой взгляд, только на основе конституционного консенсуса. Есть несколько возможностей его реализовать, и одна из них – это сберечь вот эту сильную энергетику, которую закладывает цикл лекций в Государственной Думе, посвящённый 20-летию Конституции, и которая есть сегодня на вашем рабочем месте, у вас в университетах, в академиях, в высших учебных заведениях.

Буду очень вам признателен, если вы посмотрите внимательно вот в этой брошюре, которая была вам роздана, два последних раздела: об Ассоциации новых конституционалистов России (АНКОР) и о Третьем Всероссийском конкурсе инновационных работ, посвящённом 20-летию Конституции, который мы проводим, – пожалуйста, откликнитесь. В истории России было несколько мужественных, отчаянных попыток установить основы конституционного строя, начиная с Александра I: мы с вами хорошо знаем его поручение Михаилу Сперанскому. Мы с вами хорошо знаем, что декабристы выходили на Сенатскую площадь, вооружённые проектами Конституции в редакциях

Муравьёва и Рылеева, и один отстаивал унитарную республику, другой – монархическую федерацию. Мы с вами хорошо знаем, сколько было таких попыток, но по каким-то причинам проекты не реализовались, мои коллеги говорят: социокультурный код. Вот такая ментальность, глубинная ментальность в России, что мы всегда срываемся в некий беспорядок, мы не в состоянии вот эту взаимную ответственность государства и человека реализовать в некоем опыте диалога, некоем опыте согласия. Давайте попробуем сегодня вместе проявлять стремление к этому конституционному консенсусу.

Я ввожу два понятия, о них сейчас и поговорим.

Понятие "принуждение к конституционному консенсусу" – я вкладываю в это очень серьёзный смысл, потому что это принуждение особого рода. Во-первых, нас должна объединить программа конституционного самообразования. Вполне возможно, что могут возникнуть, в том числе на основе нашего цикла лекций в Государственной Думе, какие-то новые клубы, какие-то новые, назовём их так, конституционные практики, и это будет принуждение через формирование друг в друге потребности осваивать конституционное мировоззрение, конституционную систему ценностей как жизненно необходимую всем и каждому из нас в отдельности.

Второе. Возможно, нам удастся каждому молодому человеку, девушке вручать Конституцию вместе с паспортом, и, конечно, нужно изменить категорически отношение ко всем, кто так или иначе стремится к государственной службе.

У нас есть 15-я статья, потрясающая с точки зрения целостности Конституции как документа правового и как текста библейского: она, во-первых, утверждает, что Конституция имеет высшую юридическую силу – это акт прямого действия, а во-вторых, в части 2 статьи утверждается, что граждане и их объединения, органы власти обязаны соблюдать Конституцию и законы, – это самая, на мой взгляд, желанная обязанность. Так давайте вот это принуждение к конституционному консенсусу начнём с формирования осознанного отношения к этой обязанности, сформулированной в 15-й статье. По крайней мере ваше поколение наверняка будет способно снять вот это проклятие с чиновников, потому что такими эмоциями переполнено сего-

дня население городов, районов, больших столиц, мегаполисов, а ведь там такие же люди работают, но общий фон такой: государство сегодня – это какая-то сила, которая не всегда соблюдает права конкретного человека, а чаще всего пренебрегает ими, и человеку приходится искать другие формы самореализации. Мы должны это отчуждение преодолеть.

Ну и наконец, самое важное в моей конституционной вере – это то, что согласно 1-й статье Всеобщей декларации прав человека, которую я называю гражданской библией человечества, все люди от рождения равны: "Все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства". По большому счёту, духовное, нравственное содержание российского конституционализма в этой формуле выражено, представлено. Более того, в нашем гимне, в его основном четверостишии – рефрене, говорится о том же самом, и надо постараться принять это как свой духовный багаж, свою духовную собственность: "Предками данная мудрость народная! Славься, страна! Мы гордимся тобой!" То есть мы можем и должны сегодня обрести то, что я называю конституционной мудростью. Путь к этому очень интересный, увлекательный, в каком-то отношении даже загадочный, таинственный, давайте попробуем вместе по нему пойти, потому что только через диалог поколений... Вы – носители абсолютно нового жизненного опыта, и как бы мы ни хотели сегодня поделиться с вами всем тем, что нам пришлось испытать, что нам пришлось пережить, реальное будущее страны связано с тем, как вы возьмётесь за обустройство России в соответствии с ценностями, нормами и принципами российского конституционализма. Речь идёт о коллективном конституционном творчестве, и я в этом отношении не различаю выдающегося конституционалиста Владимира Плигина, историческую личность Геннадия Бурбулиса и каждого из вас, встреча с кем сегодня для меня – это новая возможность наполнить себя новыми идеями, новыми чувствами, новыми надеждами, потому что вы – носители какой-то уже своей поколенческой мудрости. И вы на самом деле имеете редкую возможность вот эту энергетику российского конституционализма вовремя в себя вобрать, потому что каждый юби-

лей – это испытание на культуру памяти, каждый юбилей – это мобилизация духовная, интеллектуальная, познавательная, и я очень надеюсь на то, что 12 декабря все хорошие и правильные слова будут сказаны вовремя и в нужном месте, а система ценностей российской Конституции начнёт как-то по-новому отражаться в поступках каждого из нас с вами.

И хотел бы задать вам такой последний вопрос: вы обратили внимание, какой термин я применил – "святая троица российского конституционализма: человек, власть, свобода"? Скажите, пожалуйста, как корреспондируется вот эта моя политософская метафора – "святая троица: человек, власть, свобода" – с классической христианской Святой Троицей: Господь Бог, Иисус Христос и Дух Святой? Вот как многовековая Троица, олицетворяющая европейскую культуру, иудейско-христианскую цивилизацию, соотносится с троицей уже нашего времени: "человек, власть, свобода" – "Бог, Иисус Христос, Святой Дух", кто здесь кого олицетворяет? Давайте вместе над этим подумаем.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Меня зовут Александр Павлович, я представляю Российский юридический клуб.

Уважаемый Геннадий Эдуардович, возвращаюсь к началу вашего выступления. Вы сравнили государство с искусством. На ваш взгляд, государство "Российская Федерация" в момент принятия Конституции и современное государство – с какими произведениями искусства вы бы сравнили его тогда и сейчас?

**Бурбулис Г. Э.** Спасибо за вопрос.

Очень интересный поворот вы предлагаете. Но если вы хотите услышать, что с "Чёрным квадратом" Малевича, я так не скажу, и с буйными красками импрессионистов я тоже не сравню.

Я исхожу вот из чего. Наше современное Российское государство в разных формах его проявления, к сожалению, несёт в себе некоторые многовековые, иногда их называют родовыми, болезни российской государственности. Исторически сложилось так, что практически десятки веков государственная система в России воспринимала себя как высшая сила, а конкретный че-

ловек был её подчинённым; самовластие, всевластие было нормой. Редкие моменты самообновления власти, искренние по существу, не создавали самого главного, они не меняли базовой диспозиции: кто для кого в первую очередь, кто кому служит – государство людям или человек государству на разных уровнях проявления системы? Можно говорить о некоторых болезнях, хронических болезнях российской государственности, которые себя проявляют как вирус, как опасные привычки и традиции.

Почему сегодня очень важно нам углубляться в конституционную природу понимания соотношения власти и свободы человека, личности, институтов гражданского общества и государственной системы? Потому что в этом на самом деле ответ на вопрос: есть ли у нас с вами достойное будущее, конституционное будущее? Я считаю, что есть. То есть нам нужна диагностика патологии системы государственного управления и своевременное здесь взаимное участие. Вот мы в своё время с Владимиром Николаевичем Плигиным, и мы ему очень признательны за это, в Совете Федерации такую работу проводили – мониторинг законодательства и правоприменительной практики, у нас даже сложилась традиция подготовки ежегодных докладов Совета Федерации с участием практически всех без исключения ветвей государственной власти, в том числе в субъектах. Мне кажется очень важной вот эта диагностика болезни государственной системы через хорошо поставленный мониторинг, где диагноз моментально переплавляется в рекомендации текущего характера, где складывается оценка качества власти, от чего в первую очередь сегодня зависит качество жизни людей. Вы увидите в розданных вам моих материалах некоторые возможные варианты нашего коллективного, совместного с вами конституционного творчества в этой связи.

Мы имеем хорошую перспективу сформировать полноценную современную государственность в России, но сегодня, в 2013 году, в год 20-летия нашей Конституции, мы больны некоторыми хроническими болезнями классической российской государственности, основанной на принципах всевластия и самовластия. Я верю в то, что у нас хватит ума и мужества эту диагностику провести, и я знаю, понимаю, как можно было бы на её

основе нам вместе лечить друг друга и через это лечить нашу государственную систему.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте. Меня зовут Юрий Владимирович Князев, юридический факультет МГУ.

Конституция Российской Федерации принималась всенародным голосованием, что, безусловно, придаёт ей абсолютную легитимность. А как вы относитесь к возможности в обозримом или необозримом будущем наделения народа правом быть субъектом инициативы изменения Конституции, чтобы как раз таки ощущалась духовная связь Конституции и её народа и чтобы народ принимал более активное участие в искусстве сотворения Конституции?

**Бурбулис Г. Э.** Спасибо большое за вопрос.

На самом деле он очень сложный. Да, народ – суверенный, единственный источник власти, которую он реализует непосредственно или опосредованно через референдумы и через выборы, но сегодня даже у специалистов нет чёткого понимания, как суверенность народа реализовать эффективно и при этом не попасть в те коллизии, которые мы сегодня переживаем.

Вы задаёте вопрос, который я понимаю следующим образом. Мы находимся в условиях начала XXI века, я бы сказал, это не просто тупик, а моральный и содержательный износ традиционных демократических институтов. Мне очень и очень горько, что у нас в стране сегодня нет полноценной политической партийной системы, но при этом я понимаю, что институт партии в XXI веке уже утратил свою эффективность в том понимании, как это казалось ещё в начале XX века.

Я хорошо понимаю, что классические представления о демократии имеют целый ряд изъянов, поскольку выборная демократия большинства не может быть эффективной в системе управления, если большинство игнорирует позицию и волю меньшинства, если нет развитой культуры договорённостей, если нет той самой консенсусной культуры.

Я хорошо понимаю, что демократия апеллирует к разделению властей, и это один из базовых принципов европейской конституционной культуры, но всякий раз, когда мы находимся в условиях вызовов, угроз либо внутреннего, либо внешнего

характера, появляется реальный и практический соблазн, чтобы этим разделением пренебречь. И для нас с вами сегодня никакая не тайна, что качество и состояние судебной власти в нашей стране – это одна из тех самых болезней, о которых мы говорили раньше.

Но вы мне позволяете ещё одну сокровенную конституционную позицию моей веры сейчас объявить? Я считаю, что не только наша страна, а все страны в современном мире переживают вот этот кризис традиционной демократии, при всей их самобытности, при всей уникальности культурной, и этнической, исторической, и я вижу своим идеалом переход от демократии XX века к меритократии XXI века. И вот здесь я готов, знаете, как мальчик, с ликованием летать, петь, читать стихи, потому что ключевая идея нашей Конституции – это не просто человек, его права и свободы, а достоинство человека, и этому посвящена непосредственно 21-я статья: "Достоинство личности охраняется государством". И опять я хочу спросить: а достоинство государства разве этим достойным человеком не должно утверждаться? И есть 7-я статья, которая говорит, что у нас социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Достоинство человека как интеграция базовых ценностей, свобод и прав; достоинство общества как интеграция базовых ценностей гражданских институций; наконец, достоинство страны и государства – вот, на мой взгляд, вектор развития конституционализма в России.

Но "меритократия" дословно, и вы знаете это хорошо, означает "власть лучших", это такое общественное и государственное управление, когда люди получают признание за своё трудолюбие, за свою добропорядочность, за свою компетентность и назначаются на те или иные должности, получают те или иные привилегии, те или иные полномочия только потому, что они в данном обществе, в данной стране заслуживают этого. Меритократическая система управления – это не утопия, в современной истории есть государства, которые приближаются к этим идеалам. Но вы помогли мне своим вопросом, потому что государство как произведение творческих усилий людей, как произведение искусства, как утопия, которой... Я бы так сказал,

с грустью восхищался Платон своей концепцией идеального государства, которую очень вдумчиво и умеренно отстаивал Конфуций и к которой разными способами мыслители из века в век так или иначе обращались. Мне кажется, что в XXI веке мы как человечество либо деградируем и всё больше и больше будем терять энергию прогресса, либо будем переходить к ценностям меритократии как к базовым конституционным ценностям. Назову сегодня страны скандинавского сообщества: Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция немножечко сейчас подрастеряла, в Азии есть Сингапур со своей большой спецификой.

Нас – уже сколько? – пять лет пугают мировым кризисом и по-разному его объясняют: вот вроде там деривативы, пузыри денежные, и основной проблемой считают, сумеют ли себя сохранить доллар, евро, рубль. Согласитесь, базовый кризис – это кризис общечеловеческих ценностей, это кризис доверия между людьми, между странами, между государствами. И для меня совершенно очевидно, что в этой уже общемировой ситуации для России открываются новые возможности, потому что мы не можем поддаваться соблазну, скажем, эксплуатировать имперские правила, разыскивать внутреннего врага, мы не можем поддаваться соблазну обвинять какие-то специальные злые силы в мировом сообществе, которые мешают нам достойно развиваться. Но сегодня и у Обамы нет ясности в душе и в голове. Сегодня мы снова и снова возвращаемся к урокам Махатмы Ганди, возвращаемся к урокам Томаса Мора, к урокам того же Макиавелли, если не злоупотреблять простой и примитивной его оценкой.

И мне показалась неслучайной такая переключка: 500 лет в этом году знаменитому "Государю" (или "Князю") Макиавелли и 20 лет нашей с вами Конституции. Поэтому давайте... я готов и поодиночке, и коллективно обсудить специально перспективы меритократии как базовой системы духовных, конституционных ценностей и то, как этому в себе учиться, потому что определяющим все наши поступки является чувство собственного достоинства, а уже вторичным – в какой профессии это проявляется, в каких взаимоотношениях – с родителями, с поколением старших, младших или среди друзей.

Вот на последней странице моей брошюры, которая была здесь роздана, есть удивительное и предельно созвучное с на-



шей сегодняшней беседой стихотворение Булата Шалвовича Окуджавы, посвящённое Белле Ахмадулиной: "Чувство собственного достоинства – вот загадочный инструмент: / Созидается он столетиями, а утрачивается в момент / Под гармошку ли, под бомбёжку ли, под красивую ль болтовню? / Искушается, разрушается, сокрушается на корню. / Чувство собственного достоинства – вот загадочная стезя, / На которой разбиться запросто, но обратно свернуть нельзя. / Потому что без промедления, вдохновенный, чистый, живой, / Растворится, в пыль превратится человеческий образ твой. / Чувство собственного достоинства – это просто портрет любви. / Я люблю вас, мои товарищи, – боль и нежность в моей крови. / Что б там тьма и зло ни пророчили, кроме этого ничего / Не придумало человечество для спасения своего."

Коллеги, спасибо. До следующих встреч!



**Лекция уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей  
Б. Ю. Титова**

*6 ноября 2013 года*

Добрый день, уважаемые друзья! Очень приятно смотреть в зал и видеть столько молодых лиц. Хотелось бы, кстати, узнать: вы в основном студенты? И может быть, даже юристы? Поскольку я не юрист, выступать перед вами мне, возможно, будет тяжело, но тем не менее постараюсь, потому что сегодня я буду говорить о защите прав предпринимателей – для юристов, которые занимаются гражданским и уголовным правом в экономической сфере, это, конечно, очень большая и серьёзная тема, и сегодня огромное количество юристов работают именно в этом направлении.

Защита прав предпринимателей – дело очень непростое, и защищать их приходится часто. Вы знаете, до того, как меня назначили уполномоченным, я на государственной службе никогда не был, я был предпринимателем, поэтому у меня сейчас много нового в жизни – вот зарплату теперь получаю. Могу сказать, что быть предпринимателем лучше, потому что чувствуешь себя свободнее: когда хочешь, просыпаешься, когда хочешь, ложишься спать, хотя дело за тебя никто не сделает – всегда ты отвечаешь за своё дело. На государственной службе намного больше ограничений и при этом намного больше ответственности, потому что отвечаешь не только за своё дело, но и за дела общества и в какой-то степени, в малой части, за дела государства.

Тем не менее, поскольку я занимался предпринимательской деятельностью, я, конечно, хорошо понимаю, что такое безопасность бизнеса в целом и как важна защита собственности, которую ты создал и преумножил, строя планы и разрабатывая инвестиционные проекты, насколько эта собственность может быть подвержена опасности рейдерского захвата или коррупционному давлению. И когда я был в бизнесе, и потом, когда почти

десять лет занимался общественной работой в организации "Деловая Россия", в которую входило уже много предпринимателей, – "Деловая Россия" объединяет предприятия несырьевого, то есть перерабатывающего сектора, в основном такие средние, добротные производственные предприятия, заводы, – конечно, было очень чётко видно, что проблемы эти существуют и их очень много у нас в стране. В 90-е годы, когда всё начиналось, мы прошли период просто уголовного, можно сказать, давления на бизнес, период разборок, период бандитских наездов. Слава богу, это победили, но возникла другая проблема, вернее, она всегда была, но стала просто более очевидной – это административное, бюрократическое давление чиновников или с целью получить что-то с тебя, или исходящее из их понимания того, как в принципе должно строиться государственное регулирование бизнеса.

В общем, проблема большая, и мы начали убеждать президента (мы – предприниматели, союз предпринимателей) в том, что нужно принимать какие-то меры, потому что пока государственная машина работает недостаточно эффективно: продолжаются рейдерские захваты, возбуждаются уголовные дела, часто несправедливо, и любое нарушение, даже простое невыполнение контракта, например, если кто-то не поставил кому-то какое-то оборудование или в строительной сфере не выполнил какие-то работы, может считаться уголовным преступлением, хотя совершенно ясно – юристам это тем более понятно, – что это гражданско-правовой спор. Но у нас многое может трактоваться с точки зрения уголовного права. Мы убеждали президента в необходимости введения вот этой специальной должности, и в результате он согласился. Об этом было объявлено 21 июня, а указ подписан 22 июня – сами понимаете, какая дата: отправили меня, как на войну, на фронт, я был назначен уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Вот так у меня появилась первая государственная должность в жизни.

Что за это время сделано? Конечно, было необходимо создать институт, и мы начали его создавать. Обращений много, со всеми надо работать, поэтому мы начали создавать систему работы с обращениями. Прежде всего мы должны были понимать, ка-

кие это обращения: есть обращения от тех, кто прав и кому действительно надо помогать, а есть обращения от тех, кто не очень прав и заблуждается, считая себя правым, или просто пытается использовать наш институт для того, чтобы выкрутиться из тяжёлого положения, – поэтому надо было создавать экспертизу.

Сейчас у нас есть государственная часть – то, что государство нам оплачивает: аппарат, состоящий из тридцати человек, которые работают в ежедневном режиме как государственные служащие, плюс в шестидесяти восьми регионах есть региональные уполномоченные, которые кое-где уже официально назначены, а кое-где работают на общественных началах, пока ещё документально это не оформлено, пока законы принимаются, назначения идут. Это государственная часть. Но надо сказать, что наряду с этим у нас, наверное, самый общественный институт из всех государственных, потому что вокруг нас большое количество общественников, они помогают нам в работе.

Чтобы провести юридическую экспертизу, о которой я говорил, мы пользуемся услугами более сорока юридических компаний. Вы, наверное, знаете, что такое система *pro bono*, вы же юристы. Слышали? Ну, тем, кто не слышал, скажу, что это распространённая в мире система *pro bono publico*, когда юристы, юридические компании, адвокаты часть своего времени работают бесплатно в интересах общества. Чаще всего, конечно, этим пользуются низкооплачиваемые слои населения, которые не могут оплатить работу юристов, для них эти услуги бесплатны, но у нас, по-видимому, одной из самых незащищённых частей общества оказались предприниматели, и поэтому для нас на общественных началах, по системе *pro bono* работают более сорока юридических компаний. Кроме этого, ещё у нас есть эксперты – сорок общественных омбудсменов, которые рассматривают обращения, касающиеся проблем, связанных с нарушениями в сфере административного права. У нас работают омбудсмены по двадцати пяти различным направлениям, в том числе по пожарной безопасности, по налогам, по проблемам, связанным с таможней, – одни из лучших специалистов в России работают у нас с конкретными обращениями, оценивая их и выстраивая систему помощи. Вот такой механизм мы создали.

На сегодня к нам поступило уже более четырёх с половиной тысяч обращений. Для юристов этот критерий понятен: это количество дел, которые должны быть обработаны. Так вот, четыре с половиной тысячи – с таким количеством дел одновременно может справиться только очень большая юридическая компания. Я думаю, что даже нет таких юридических компаний, может, только мировые гиганты, которые могли бы обслуживать такое количество дел. Конечно, перед нами стоят немного другие задачи, но тем не менее это большое количество обращений, и понятно, что мы должны быть готовы, должны иметь налаженные инструменты, чтобы эти обращения обрабатывать.

Что ещё можно сказать об обращениях? Приблизительно треть всех обращений касается вопросов, связанных с уголовным преследованием бизнеса. Юристы в определённый момент должны выбирать, в какой отрасли права они будут специализироваться, наверное, для всех студентов-юристов этот вопрос важен, все начинают думать об этом с самого начала. Я думаю, что вопросы, связанные с уголовным правом, наиболее сложные, и, к сожалению, в этой отрасли права у нас больше всего нарушений. Адвокаты бьются, конечно, защищая права своих клиентов, но есть очень много вопросов, которые просто не решаются. Вопросы, которые попадают в поле нашего внимания, касаются соблюдения норм Уголовно-процессуального кодекса, есть вопросы, связанные с деятельностью правоохранительных органов на стадии следствия, вопросы, связанные с судами. И вот сегодня мы создаём институт, который поможет связать весь этот процесс, сделать его прозрачным, и благодаря обращениям и использованию наших полномочий мы будем пытаться решать конкретные проблемы предпринимателей.

Если говорить об уголовном преследовании предпринимателей, то, конечно же, главная проблема, которую мы увидели, – это использование 159-й статьи, потому что больше 80 процентов всех уголовных дел в экономической сфере было возбуждено как раз по 159-й статье: как я уже говорил, любое невыполнение контракта может трактоваться как мошенничество и преследоваться не в рамках гражданского правового поля, а в рамках уголовного. Президент поставил перед нами задачу сделать так, чтобы любые хозяйственные споры и про-

блемы решались в гражданском правовом поле, и, конечно, для нас это очень важно. Мы работаем с конкретными обращениями, поэтому можно привести очень много примеров в этом отношении. Так, уже сегодня, в преддверии Олимпиады, работает один из лучших образцов техники, которая создана для проведения олимпийских соревнований, – это санно-бобслейная трасса. Трасса уже признана одной из лучших в мире, там используются новые аммиачные замораживатели, но руководитель той фирмы, которая делала охлаждение этой трассы, который придумал всю эту схему, сегодня, к сожалению, находится под уголовным преследованием, были к нему вопросы у следователей.

Проблема эта системная, и, занимаясь ею, мы поняли, что решать многие проблемы, которые накопились за это время, нужно одновременно и сразу, и поэтому мы попросили президента объявить амнистию в отношении осуждённых по экономическим статьям, в отношении предпринимателей. Президент принял решение и внёс проект в Государственную Думу, а Дума приняла постановление об амнистии по экономическим статьям. Я должен сказать, что на сегодняшний день амнистировано уже больше 1 тысячи 400 человек. Это, конечно, не сотни тысяч, но о сотнях тысяч в принципе речь не идёт, потому что нет такого количества осуждённых по экономическим статьям – сегодня в местах заключения уже после вынесения приговора находятся чуть больше 13 тысяч человек, осуждённых по экономическим статьям. Вы не слушайте, когда некоторые начинают говорить о сотнях тысяч людей, которые подвергаются уголовному преследованию в России, это не так: осуждены 13 тысяч 600 человек и чуть больше 2 тысяч человек находятся в СИЗО, то есть арестованы на стадии предварительного следствия, и вот из них уже больше 1 тысячи 400 человек амнистированы. Конечно, тут тоже есть проблемы, но я думаю, что это количество будет в ближайшее время увеличиваться.

Вот только что мы говорили о 159-й статье – она не попала в список тех статей, осуждённые по которым люди амнистируются. Эта статья не попала, а попали две новые статьи: 159<sup>1</sup> "Мошенничество в сфере кредитования" и 159<sup>4</sup> "Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности" – по ним всех амнистируют. Но дело в том, что по ним осуждено или находится



под следствием очень мало людей, потому что это новые статьи, они были введены в действие только с декабря 2012 года, и в результате сегодня те предприниматели, которые осуждены за мошенничество, должны пройти ещё одну стадию – переквалификацию со 159-й статьи на статьи 159<sup>1</sup> и 159<sup>4</sup>. Для этого подаётся заявление в суд, суд занимается переквалификацией – процесс идёт, подано уже больше четырёх тысяч заявлений на переквалификацию. Не везде суды соглашаются, но Верховный Суд сделал обзор и уже сегодня инструктирует, даёт разъяснения судам, как нужно переквалифицировать. Мы надеемся, что в ближайшее время переквалификация будет завершена.

Я думаю, что не все здесь юристы и кому-то, может быть, не так интересны эти юридические тонкости, а с юристами мы можем ещё на профессиональных площадках поговорить, так что завершаю юридическую часть. Хотел только сказать о том, что мы будем продолжать работу в связи с вопросами уголовного преследования предпринимателей. В целом ситуация за последнее время улучшилась – и это чувствуется, – конечно, не только благодаря нам, но я думаю, все согласятся, что и мы внесли свой маленький вклад. Сегодня уже не так открыто идёт давление на бизнес, как это было ещё совсем недавно, и мне кажется, что с точки зрения безопасности бизнеса, и прежде всего в части уголовного преследования, ситуация постепенно меняется к лучшему, мы надеемся, что этот процесс будет продолжаться.

Есть ещё много обращений, связанных с административными проблемами, ими тоже очень много приходится заниматься – этих вопросов касается порядка 70 процентов поступающих к нам обращений. Возникают самые различные проблемы, от очень серьёзных до немножко даже смешных, вот пример (не судите меня за него): обратилась компания по оказанию ритуальных услуг, говорят, что надо наказать руководителя местной больницы, потому что оттуда информацию сливают конкурентам, – представляете?! Бывают даже такие обращения.

Конечно, это бизнес, и несмотря на то, что я и сам предприниматель и обязан защищать честь мундира своего, предпринимательского, должен признать, что в очень многих случаях проблемы начинаются из-за того, что споры идут как раз между предпринимателями. Это тоже очень проблемная тема.



Сначала начинается драка между предпринимателями – что-то не поделили, это бывает между акционерами, между поставщиками товаров по контрактам, по поводу имущества, – затем, к сожалению, эти споры приводят к тому, что люди начинают использовать любые возможности, чтобы притянуть на свою сторону, задействовать различные государственные структуры и правоохранительные органы, а потом начинается такое месиво, что уже трудно разобрать, кто прав, кто виноват. Это пока есть, к сожалению, корпоративная система у нас ещё не достигла того уровня развития, цивилизованности, чтобы действительно были прозрачные нормы и стандарты корпоративного управления. С этим тоже приходится считаться, поэтому сегодня мы создаём и развиваем специальные институты – например, институт медиации. Для юристов, наверное, эта тема тоже будет интересна, потому что функции арбитража становятся немножко другими (тем более сегодня, когда происходит объединение судов): большее влияние, большее значение будут иметь третейские суды, независимые суды и система медиации.

Все наверняка знают, что медиация – это внесудебное, досудебное урегулирование споров через посредника, который пытается найти компромиссный вариант, то есть мы всем тем, кто меж собой ругается, говорим: сначала разберитесь между собой, попробуйте договориться. Для этого создаётся институт медиации, который сегодня мы активно развиваем на базе Торгово-промышленной палаты. В результате сначала стороны пытаются урегулировать спор между собой, и только потом, если остаются какие-то проблемы, требующие решения на уровне госструктур, обращаются к нам. Так что это тоже очень важная тема, которой мы занимаемся.

Кстати, к вопросу о том, как правильно регулировать бизнес. Я могу сказать, что у нас наметились лидеры из тех министерств и ведомств, которые в той или иной форме занимаются регулированием бизнеса, то есть какие-то взаимоотношения с бизнесом у них есть (у нас таких ведомств порядка шестидесяти), так вот безусловными лидерами для нас, как ни странно это звучит, являются МЧС и налоговая служба. МЧС не только ликвидирует последствия чрезвычайных ситуаций и занимается гражданской обороной, оно сегодня отвечает ещё за пожарную безопас-

ность – эта служба передана в ведение МЧС, и должен сказать, что за то время, пока оно этим занимается, а это всего лишь несколько лет, удалось создать такую систему, при которой резко сократилось количество проверок бизнес-структур в части обеспечения пожарной безопасности, снизилась коррупционная составляющая. Сегодня у нас практически нет жалоб со стороны представителей бизнеса на то, что на них оказывается какое-то давление в этой сфере, потому что в МЧС приняли очень правильное, очень цивилизованное решение. Можно сколько угодно пытаться добиться, чтобы проверяющий был самый-самый честный, никогда не брал взяток, но это, как вы сами понимаете, всегда очень непросто сделать, а они создали такую систему, когда нет повода, нет возможности, просто не за что брать взятки: от системы простых проверок и актов пожарной безопасности, которые потом выписываются, они перешли к так называемому аудиту и подписанию деклараций о пожарной безопасности. В компании, на производстве, на заводе проводится специальный аудит, выявляются все сложные моменты, принимаются совместные решения и оформляется декларация о том, что нужно сделать, её подписывают две стороны, и предприятие страхуется. В результате сегодня страховая компания осуществляет контроль за тем, чтобы все противопожарные мероприятия были проведены, и у инспектора уже нет поводов и возможностей каким-то образом повлиять на предприятие, одним словом, не за что откупаться – декларация-то уже оформлена. Так что, я думаю, сегодня очень цивилизованно и очень правильно построена работа в МЧС.

Конечно, вы знаете, что мы сейчас продвинулись вперёд в мировом инвестиционном рейтинге, по исследованиям в рамках проекта "Doing Business" (я потом, может быть, ещё вернусь к этой теме, откуда это всё взялось), и самое передовое ведомство у нас, по данным "Doing Business", – это налоговая инспекция. Мировое сообщество признаёт, что мы сделали очень серьёзные шаги вперёд в части налогового администрирования. Мы сегодня практически забыли о проблеме, которая волновала нас ещё совсем недавно, – о проверке налоговой инспекции: если налоговая инспекция приходила с проверкой в организацию, это всегда обязательно означало, что просто так она

не уйдёт, точно какой-нибудь штраф будет. Сейчас есть, конечно, отдельные случаи, но в целом ситуация изменилась кардинально: сегодня нормальные рабочие отношения с налоговыми инспекциями выстраиваются уже у большинства предприятий в большинстве регионов нашей страны, теперь меньше времени требуется на оформление налоговой отчётности, намного более прозрачным стало взаимодействие, и это оценило и мировое сообщество.

Тем не менее, конечно, проблем пока ещё много, и нам в этом году уже приходилось серьёзно в различные вопросы вмешиваться, в том числе и в системные. Например, вы, наверное, слышали о ситуации, сложившейся с индивидуальными предпринимателями, когда наши финансовые регуляторы, в частности Пенсионный фонд, не очень задумываясь о последствиях своих решений для отдельных социальных слоёв, в конце прошлого года повысили в два раза отчисления на социальное страхование (это платежи, которые отчисляют индивидуальные предприятия в социальные фонды). В результате мы потеряли за это время более шестисот тысяч индивидуальных предпринимателей. Много предпринимателей ушло за это время из бизнеса, даже пришлось обращать внимание президента на эту проблему, и в результате с помощью делового сообщества, союза предпринимателей нам удалось изменить ситуацию. Сейчас предусмотрено уже совершенно другое регулирование, но, правда, оно будет осуществляться с 1 января 2014 года, тем не менее я надеюсь, что эту проблему мы решили. Возможно, кто-то из вас зарегистрирован как индивидуальный предприниматель, а кто-то, может быть, уже и аннулировал свою регистрацию, но я надеюсь, что хоть мы пока и в меньшинстве, тем не менее численность наша будет расти.

Конечно, за такое короткое время сложно рассказать обо всех аспектах нашей работы – каждый день к нам поступает большое количество обращений. Мы даже выработали форму обращения, потому что иногда приходят обращения и такого типа: "Я живу в Москве, прошу помочь", – сейчас каждый предприниматель должен хотя бы указать номер своего свидетельства о регистрации в качестве предпринимателя. У нас на рассмотрении сейчас огромное количество обращений, и по каждому из них надо

определиться, стоит помогать или нет, действительно ли нарушен закон, какой закон нарушен, надо ли подключать юристов, а потом работать уже и с правоохранительными или с административными органами, для того чтобы решать проблему, – это непростая задача.

Хотел бы сказать ещё об одном, это тоже в большей степени системный вопрос, наверное, один из самых важных. Я думаю, что все, особенно юристы, понимают, что такое предпринимательство: без прибыли никакая компания, никакой предприниматель существовать не сможет, да и нет смысла – тогда это не предприниматель. Сейчас мы очень много занимаемся тем, как сделать так, чтобы было безопасно работать, об этом говорил и президент на санкт-петербургском форуме. Деловой климат в стране определяется тремя основными составляющими: предпринимателю, инвестору должно быть безопасно, комфортно и выгодно работать – только в этом случае бизнес сможет функционировать, только тогда придут инвестиции.

Вот о том, что значит безопасно, мы с вами уже немного поговорили: кроме того что создан наш институт, сегодня меняется и уголовное законодательство, меняется Уголовный кодекс. Чтобы было удобно и комфортно, многое сегодня делается, и делается реально: кроме того что мы тоже этим занимаемся, есть десять "дорожных карт", создано ещё АСИ – Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов. Меняется регулирование – оно становится более простым и понятным по отдельным направлениям: это и таможня, и разрешения на строительство, и подключение к энергосетям. Мы, кстати, осуществляем мониторинг, как это всё внедряется в жизнь, – действительно становится проще; конечно, ещё много проблем, но мы двигаемся в сторону их решения.

Однако никакой бизнес не может развиваться, если заниматься им невыгодно. Никто не вспомнит о том, безопасно это или небезопасно, удобно или неудобно, – если невыгодно, никто просто не придёт. Если бизнес-план невозможно реализовать, значит, никого уже не будет интересовать удобство или безопасность, поэтому главное направление, по которому мы работаем вместе с экономическим блоком правительства, доказывая при этом свою точку зрения как предпринимателей президенту

страны и председателю правительства, – это изменение регулирования с точки зрения выгоды. А что значит выгода? Это низкие издержки. У нас в стране сегодня очень высокие издержки для бизнеса. Знаете, в бизнесе это называется "косты" – "costs" по-английски, сленг у нас такой, так вот косты высокие: тарифы, проценты по кредитам, налоги. Хотя всё время говорят, что у нас налоговый режим намного лучше, чем в других странах, это не совсем так, например, в Казахстане сегодня налоги ниже почти на 30 процентов, поэтому необходимо улучшать ситуацию в налоговой сфере. Сейчас уже приняты решения в отношении налогообложения индивидуальных предпринимателей, надеемся, что и в других вопросах тоже будут изменения. Мы даже предложили ввести такое понятие, как "налоговый манёвр", и это очень серьёзный момент, потому что налоги на производство должны быть ниже, чем налоги на потребление. Знаете, кто основной плательщик налогов в развитых западных странах? Физические лица: налог берётся, когда ты уже заработал деньги и положил себе в карман, – часть ты должен отдать государству. Но предпринимателю должно быть выгодно не класть себе в карман, а вложить снова в производство – вот главный стимул. В результате корпоративные налоги ниже, а налоги, которые берутся с физических лиц, выше, потому что тут ты уже на себя родного тратишь и можешь поделиться, а когда ты вкладываешь в производство – честь тебе, хвала и почёт, давай развивай бизнес. Бизнес нужен всем: и тебе – ты там свою прибыль делаешь, и людям, которые работают на предприятии и получают заработную плату, и всему обществу, потому что это доход государства – бюджет получает деньги, необходимые для реализации социальных программ, поэтому в налоговой политике тоже необходимы изменения.

Важный аспект – тарифы. Сегодня в нашем государстве принято очень важное решение, можно сказать, почти героически поступил президент, приняв решение о замораживании тарифов естественных монополий. Вы представляете, насколько у нас они мощные, наверняка все или почти все хотят работать в "Газпроме", потому что "Газпром" – самый престижный работодатель сегодня. По крайней мере, когда спрашиваешь в студенческих аудиториях, где хотели бы работать, то "Газпром" на первом

месте, а в бизнес как-то совсем мало в последнее время хотят идти. Недавно я выступал на экономическом факультете МГУ – это вообще должен быть центр будущих кадров для развития предпринимательства, – к сожалению, всего лишь несколько человек из целой аудитории подняли руки, когда я спросил, кто хочет быть предпринимателем. Тем не менее принято очень важное решение для страны, потому что сегодня мы будем платить меньше, ну, по крайней мере, не больше за газ, за электроэнергию, по железнодорожным тарифам.

Кредиты – тоже очень важный вопрос: они у нас стоят дороже, чем в любой другой стране, с которой мы конкурируем. Например, ваш бизнес сегодня может быть в Китае, завтра в России, послезавтра в какой-то другой стране, потому что капитал в неволе не размножается, он должен быть свободным, это заложено в природе самого бизнеса, но если в Китае вы можете взять сегодня кредит на развитие примерно под 5 процентов, в Европе ставки ещё ниже – под 1,5–2 процента (уже и до таких ставок доходит под хорошее обеспечение), то в России пока эта ставка ещё, к сожалению, растёт и 12 процентов – это норма. А без капитала вы развиваться не сможете: сначала надо взять деньги, кредит, затем вложить их и вернуть в банк – без этого не бывает развития предпринимательства. Сегодня в стране очень важные решения принимаются в этом направлении. Когда Набиуллина возглавила Центробанк, первое решение, которое она приняла, было о том, что кредитоваться будет малый и средний бизнес, и теперь там есть специальный инструмент: рефинансирование банков будет происходить под 5,5 процента, в больших объёмах – до 3 триллионов рублей – для развития малого и среднего бизнеса. То есть государство постепенно поворачивается к бизнесу, и это очень важно: от сырьевой модели, которой мы, к сожалению, слишком увлеклись в последние годы, мы сегодня явно разворачиваемся к модели предпринимательской.

И в заключение. Для чего я всё это рассказываю? У большинства из вас всё впереди, вам только предстоит принимать решения в жизни, и мне кажется, я даже уверен, что сегодня в стране создаются возможности для принятия очень серьёзного решения – заняться предпринимательством. Знаете, как я стал предпринимателем? Это было как раз на развилке эпох – я стал

заниматься частным бизнесом в 1989 году. Вообще, мне очень повезло в жизни: получил неплохое образование – в МГИМО меня научили и по-английски, и по-испански разговаривать, научили отличать ФОП от СИФа, я узнал, что такое мировая торговля, а затем я пошёл в частный бизнес, сумел собрать неплохой капитал и создать неплохое предприятие, сейчас, правда, оно у меня стало вообще шикарным. Вы знаете, сейчас я не имею права управлять, поскольку нахожусь на государственной службе, но владеть имею право – вот владею вкусным бизнесом: "Абрау-Дюрсо", вы, наверное, пробовали.

Так вот, я хочу сказать, что сейчас возможностей для создания различных предприятий будет очень много, подумайте об этом. Страна опять стоит на развилке эпох, как и тогда, сегодня есть огромные возможности для того, чтобы создавать новые предприятия в тех секторах, которые не развивались в эти годы, и поэтому страна будет развиваться по-другому: экономика будет расти, и расти она будет за счёт частного, конкурентного среднего перерабатывающего, несырьевого бизнеса. Для вас возможностей сейчас открывается больше, чем было у нас в то время: будут создаваться большие состояния, будут создаваться большие компании, и вы сможете быть их владельцами, поэтому призываю вас идти в бизнес!

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Здравствуйте! Князев Юрий Владимирович, Московский государственный университет.

Летом 2013 года правительство приняло новый трёхлетний план приватизации. А как вы относитесь к приватизации? Как вы думаете, готов ли на данном этапе российский предприниматель занять ниши, оставляемые государством? Готово ли государство в этом содействовать?

**Титов Б. Ю.** Интересный вопрос, на который всегда разные ответы у разных людей. Я могу сказать, что в любом случае приватизация – это правильно. И приватизация не означает, что только бизнес должен быть покупателем приватизационных

активов. Если говорить о крупных компаниях, таких как "Роснефть", "Газпром", Сбербанк, то приватизация этих компаний должна идти с ориентацией не на бизнес, а на простых граждан. Думаете, я что-то неправильно понимаю в этой жизни? Именно на граждан, потому что приватизация должна выходить на рынки. У нас государство пока ещё совершенно по-другому устроено, а развитые рыночные государства – это государства широкого капитализма, когда каждый гражданин практически капиталист, потому что он работает, у него есть акции, он их может купить на фондовом рынке, и все компании публичные, там даже собственника не найдёшь, там максимальный пакет может быть 5 процентов, 10 процентов, а всеми остальными акциями владеют граждане страны. И вот это самый главный, самый правильный путь приватизации – выставить пакеты акций крупных компаний на фондовом рынке, с тем чтобы не могли покупаться большие пакеты, а любой гражданин имел возможность купить акции и работать на фондовом рынке, и тогда гражданин будет заинтересован в развитии, через определённый институт он сможет участвовать даже в управлении этими предприятиями, голосуя на собрании акционеров. И это главный путь приватизации.

С другой стороны, есть мелкие активы, которые, конечно, не публичные и на рынках не продаются. Здесь две проблемы. Одна проблема в том, что они сегодня совершенно не готовы к продаже, и не надо обвинять государство, которое задерживает приватизацию и не выставляет эти активы на продажу, они просто не готовы. Любая компания – это оформленная земля, это имущество, которое должно быть просчитано, пронумеровано, поставлено на баланс. Сегодня, к сожалению, в этом смысле очень неустроенная ситуация: у этих государственных компаний настолько ещё всё в беспорядке, что они не готовы к приватизации, – это самая главная проблема, которая сдерживает приватизацию у нас в стране.

Второе: готов ли бизнес, российский бизнес, покупать эти активы? Я считаю, что, конечно, у нас ещё мало компаний, которые имеют ресурсы для того, чтобы покупать активы, находить деньги для покупки активов, поэтому необходимо создавать институты. Такие институты сегодня в стране есть: это и гаран-



тийные фонды, которые работают на крупный бизнес, и специальные фонды, которые поддерживают малые предприятия, и частные банки, которые финансируют МНД, то есть покупки акций, слияние и поглощение. Поэтому, если вы подготовлены, если вы профессионально готовы, даже при том, что у вас нет достаточных ресурсов, вы можете встроиться в схему приватизации, только для этого надо знать, как это делать, надо знать, где взять средства для того, чтобы выкупить тот или иной актив. Но вопрос правильный, честно говоря, не в бровь, а в глаз: конечно, это сложные процессы, и большинство активов, которые сегодня будут продаваться, уйдут иностранным инвесторам, у которых сегодня больше ресурсов для покупки. С другой стороны, привлечение их сюда – это тоже небольшая беда, мы, как предприниматели, не являемся упёртыми в этом смысле, мы считаем, что любая компания, работающая на территории Российской Федерации, независимо от того, кто её собственник, – это российское предприятие, оно платит налоги здесь, нанимает на работу российских граждан и заинтересовано в развитии российской экономики, и в этой связи никаких отрицательных эмоций по поводу иностранных инвестиций не имеем.

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Борис Юрьевич, на ваш взгляд, как на сегодняшний день можно оценить те усилия законодателя, которые реализуются в отношении предпринимателей? Должны ли законодатели ещё больше внимания обращать на предпринимательскую деятельность? Это вопрос эффективности, потому что на сегодняшний день некоторые отрасли законодательства меняются фактически раз в полгода. С точки зрения предпринимателей, это позитивный момент, это ответ на возникающие потребности бизнеса или это, наоборот, сдерживающий момент, который затрудняет развитие бизнеса? И, на ваш взгляд, для государства что важнее – именно скорость реакции на запросы или обеспечение качества? То есть в данном случае, если с этим вопросом провести аналогию, важно построить много домов или важно, чтобы это были качественные дома, чтобы они не развалились через десять, через пятнадцать лет?

**Титов Б. Ю.** Нам нужны качественные дома, которые не развалятся через десять-пятнадцать лет, но нужны побыстрее. Многие вещи ещё необходимо менять, и я должен сказать, что очень большой проблемы в этом мы не видим, потому что сегодня те законодательные инициативы, которые мы вносим... В Государственной Думе сегодня есть даже наша родная межфракционная депутатская группа по защите прав предпринимателей, которая обсуждает и инициирует различные законодательные инициативы, реализует предложения. Там мы обсуждаем много вопросов – от проблем, например, рыбной отрасли, регулирования вопросов сертификации малых рыболовческих судов, до таких крупных проблем, как налогообложение индивидуальных предпринимателей.

Например, сейчас внесли законодательную инициативу по страхованию вкладов индивидуальных предпринимателей. Вы знаете, персональные вклады людей застрахованы государством, то есть при банкротстве банка им возвращается определённая гарантированная сумма. Но такого не существует для индивидуальных предпринимателей. Сейчас мы внесли инициативу по страхованию вкладов для ИП, она обсуждается уже в Государственной Думе. То есть у нас в этом смысле, мне кажется, достаточно правильно построен процесс: сегодня существует определённая система прохождения проектов законодательных актов, которая, с одной стороны практически гарантирует, что не будут глупости разные, какие-то непродуманные вещи приниматься, а с другой стороны, даёт возможность выйти на решение достаточно быстро.

Мы законопроект обсуждали меньше года, в мае мы уже приняли закон, и это было серьёзное обсуждение, участвовали и бизнес, и юристы, общественные организации. Мне кажется, что это нормальный срок прохождения документов.

**Вопрос из зала.** Здравствуй! Меня зовут Георгий Чёткин, студент МГУ, юрфак, первый курс.

Я один вопрос задам, который мне действительно интересен. Во многих развитых странах на данный момент малый бизнес составляет львиную долю экономики. В России наметилось некоторое отставание малого бизнеса, при этом наряду с тем, что часто провозглашается, что необходимо стимулировать эту

сферу, Пенсионный фонд ставит какие-то препоны, появляются проблемы действительно объективные. Какие вы видите меры, какие бы вы хотели предпринять инициативы в этой сфере для стимулирования именно малого бизнеса? Мне кажется, проблема есть.

**Титов Б. Ю.** Главный принцип, который должен действовать в отношении малого бизнеса, в чём мы убеждаем власть: забудьте о том, что это источник для бюджета. Это не фискальный донор, совершенно другая функция у малого бизнеса в обществе, функция социальная – две вещи: он создаёт рабочие места, обеспечивая занятость огромного количества людей, населения; вторая – он создаёт те сервисы, которые никакой крупный бизнес не создаст, базовые сервисы для простых людей. Вот если так подходить к малому бизнесу и исходя из этих принципов регулировать эту сферу, то всё сразу решается.

Поэтому мы говорим: освободите его практически от всего, дайте ему развиваться, ведь он нас уже неоднократно выручал. Он выручал нас и на стыке эпох в 1985, 1986 и 1990 годах, когда в той сложнейшей ситуации малый бизнес вытащил экономику России: сначала челноки поехали, привозили товары, потом начали здесь какие-то торговые точки открывать, потом производство малое. Второй раз в 1998 году, тоже в кризис, малый бизнес нас вытащил. Отпустите его: патенты – самое простое, одноразовый платёж в "одно окно" в год – вот и всё регулирование малого бизнеса, тогда всё пойдёт быстро.

С другой стороны, конечно, ещё одна проблема: почему у нас малый бизнес развивается не так быстро, как в других странах.

Давайте посмотрим структуру малого бизнеса: мы заняли практически уже все ниши, которые можно было занять в структуре нашей экономики, – это торговля, чуть-чуть в строительстве, чуть-чуть на транспорте, но самое главное – это торговля. Здесь уже насыщенность высокая, дальше развиваться ему просто некуда. В других странах он растёт за счёт производственного сектора, за счёт производственного малого бизнеса. Но эта часть развивается только тогда, когда есть заказы от более крупного бизнеса, от среднего и большого бизнеса, когда малый бизнес работает в аутсорсинге для больших компаний – там рождается спрос. Все проблемы российского малого бизнеса, почему

он не развивается, – потому что у нас слабый средний бизнес. Здесь всё взаимосвязано: нет промышленности, а у нас сегодня действительно очень слабая промышленность, это приходится признать, – не развивается малый производственный бизнес. Будем развивать промышленность, мы сегодня вместе это обсуждаем, уже получили поручение председателя правительства разработать программу новой индустриализации, в рамках которой будут создаваться территориально-производственные комплексы. Мы, как бизнес, будем вкладывать свой управленческий ресурс в развитие крупных кластеров в России, там и будет создаваться малый бизнес. Потому что каждое предприятие, которое там будет организовано, будет расти, развиваться, будет уже требоваться большое количество малых предприятий, которые будут его обеспечивать и комплектующими изделиями, и сервисами, и всем. Надеемся, что развитие промышленности обеспечит развитие малого бизнеса.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Большое спасибо за возможность задать вопрос. Зовут меня Долгов Иван, я представляю здесь Московский государственный индустриальный университет.

Вопрос у меня к вам такой, Борис Юрьевич. По роду своей деятельности я занимаюсь не только педагогикой и наукой, я юрист по образованию и, как правило, работаю с крупным иностранным бизнесом. В Государственной Думе уже давно находится на рассмотрении и получил, насколько я знаю, положительные отзывы и комментарии законопроект о так называемом государственно-частном партнёрстве. Это совершенно новый для России институт, который только-только начинает входить в практику, причём в отсутствие федерального законодательства эта модель широко применяется уже на практике в регионах, в частности в западной части России.

Вопрос мой такой: как вы относитесь к этой модели? Вы сегодня очень подробно нам рассказали про ту роль, которую играет государство в регулировании этой сферы, про то, какую роль играет частный бизнес, крупный, средний и малый, но всё-таки государственно-частное партнёрство подразумевает взаимовыгодное и долгосрочное сотрудничество, а у нас широко бизнес формировался только последние, как вы сегодня сказа-

ли, дай бог, пятнадцать лет, начиная с 90-х годов, поэтому практики заключения каких-то долгосрочных контрактов пока ещё в России не было. Так как вы относитесь к такой форме и видите ли вы для неё будущее в России?

**Титов Б. Ю.** Конечно, вижу. Вы совершенно правильно сказали, что без этого развиваться нормально экономика не может, уже не говоря о том, что никакие инфраструктурные проекты не реализуются без государственно-частного партнёрства или, как у них это называется, "PPP" – "паблик прайвит партншип". Так вот просто нужно правильно структурировать это партнёрство, продумать, какие варианты контрактов возможны, кто будет строить, кто владеть, как потом будут распределяться ресурсы в результате совместной деятельности, определить, кто является правообладателем, кто – собственником объектов, то есть в принципе этот закон о том, как могут реализовываться различные варианты юридических взаимоотношений, хозяйственных взаимоотношений между государством и бизнесом. Очень правильный закон, он очень нужен у нас в стране, но это один из так называемых законов второго эшелона. Конечно, прежде всего у нас должны заработать основные законы, целый свод, целая система законодательных актов, которые должны это регулировать, и я должен сказать, это должно быть выгодно, безопасно, удобно. Это очень важный закон, но не единственный, который нам нужен.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Меня зовут Андрей, я представляю Московский государственный университет технологий и управления имени Кирилла Григорьевича Разумовского.

Вопросов у меня много, но задам я один. Как вы думаете, Борис Юрьевич, как после амнистии предприниматели будут выполнять свои договорные обязанности, которые они не выполняли?

**Титов Б. Ю.** Какие обязанности? Если я правильно понял вопрос, то имеется в виду следующее: они нанесли кому-то ущерб, были осуждены, сейчас амнистированы, и как они теперь выполняют, компенсируют тот ущерб, который нанесли?

Но это один из элементов той амнистии, которая объявлена. Мы объявили амнистию по уголовным преступлениям, и президент говорил о том, что за экономические преступления должны

быть экономические наказания. Вот от уголовной ответственности амнистия освобождает, но не освобождает от экономической ответственности: ущерб по постановлению об амнистии они должны возместить, если он был.

Причём кое-что очень интересное я могу сказать юристам. Вот только что мы получили разъяснение, специальное письмо прокуратуры, и в обзоре Верховного Суда отмечается одна маленькая вещь: ущерб, нанесённый государству, не учитывается при амнистии, потому что с юридической точки зрения, по закону потерпевшей стороной не может быть государство. По нашему закону потерпевшая сторона – это только частные лица или компании, а в постановлении об амнистии написано об ущербе потерпевшей стороне, и поэтому всех сейчас инструктировали, что нанесение ущерба государству не является причиной, препятствующей амнистии, препятствие – только ущерб частным лицам или компаниям. Может быть, это выглядит немножко несправедливым, но в принципе решает проблему многих людей. Почему?

Например, у нас было такое дело. Сейчас в постановлении об амнистии упоминается статья 171 "Незаконное предпринимательство" Уголовного кодекса. Никому ущерба не было, но человеку было отказано в амнистии. Он, кстати, производил медицинские мобильные комплексы, и государство, вернее, государство в лице одного чиновника вдруг сказало: "А вы неправильно производили эти медицинские мобильные комплексы, потому что вам нужна была лицензия на производство медицинской техники". Никогда такого требования не было – это просто мобильный комплекс, то есть предприниматель не производит медицинское оборудование, он просто его собирает в один мобильный комплекс. Предъявили претензию, открыли уголовное дело, начали считать ущерб... На самом деле он все налоги платил, государству никакого ущерба не было, так ему всё равно посчитали: весь объём, стоимость всех мобильных комплексов, которые он произвёл, посчитали как ущерб. На прошлой неделе он амнистирован, потому что сегодня Генеральная прокуратура объяснила, что в этом случае тот ущерб, который якобы он нанёс, вот такой абстрактный ущерб государству, в общем, не конкретный, а абстрактный, ущербом не считается и препятствием

для амнистии не является, поэтому его отпустили. Но тем не менее те предприниматели, которые нанесли реальный ущерб, и это зафиксировано в решениях суда или в рамках следствия, те предприниматели, которые подлежат амнистии, должны сначала компенсировать ущерб, то есть они должны его погасить, – это условие амнистии, которая была принята постановлением Государственной Думы.

**Поневежский В. А.** Я хочу от себя лично, от имени коллег-депутатов, Борис Юрьевич, от всей аудитории поблагодарить вас за интересную лекцию и за интересные ответы на вопросы. Вы для нас всегда желанный гость в Думе, и я надеюсь, что институт уполномоченного по защите прав предпринимателей будет развиваться и в дальнейшем, и желаю вам дальнейших успехов!

**Титов Б. Ю.** Спасибо.





**Лекция председателя Комитета Государственной  
Думы по бюджету и налогам  
А. М. Макарова**

*11 ноября 2013 года*

Добрый день, уважаемые коллеги! Я очень давно не видел такой аудитории, с тех пор как закончил читать лекции в Московском университете. На самом деле это будет практически вечер воспоминаний. Вы знаете, мне повезло в профессии. Я думаю, что очень мало кому из юристов вот так, как мне, везло по жизни в профессии: представляете, юрист, который был представителем президента в Конституционном совещании, да уже вообще сам факт участия в написании Конституции – в принципе здорово! Так получилось, что Налоговый кодекс нашей страны, первую часть, общую, тоже написал я, и закон об адвокатуре, который сегодня действует, тоже я написал. Есть ещё закон, тот, одним из авторов которого был Владимир Николаевич Плигин, который мы приняли, когда погиб Сергей Магнитский, – закон о том, чтобы лишить функции следствия МВД в отношении налоговых преступлений и чтобы по этому виду преступлений нельзя было арестовывать до приговора суда, чтобы только по заключению налоговой службы можно было возбуждать дело; это было наше достижение в 2010 году, три года просуществовало, сейчас я боюсь, что скоро это отменят.

Знаете, вроде бы сделано очень много, но, когда начинаешь думать о том, как это воплотилось в жизнь, как это повлияло на людей, что в итоге осталось, вдруг неожиданно оказывается, что всё это, даже не знаю, ну, не видно, очень часто неосвязаемо. Скажем, вот мы с Владимиром Николаевичем Плигиным оба адвокаты, причём адвокаты по духу: мы можем работать где угодно, но по духу мы с ним останемся адвокатами. На самом деле прокурорами в нашей стране готовы быть все, а адвокатами далеко нет, это действительно проблема. Я хорошо помню, как, когда шло Конституционное совещание, Анатолий Александрович

Собчак, чтобы в статье об адвокатуре усилить положение о юридической помощи гражданам, предложил записать в Конституции – и потом эта конституционная норма была принята, – что граждане имеют право на квалифицированную юридическую помощь (я на мелочи обращаю сейчас внимание, просто чтобы было понятно). Я тогда сказал, что, на мой взгляд, от того, напишем мы "квалифицированная помощь" или не напишем слово "квалифицированная", помощь не станет ни лучше, ни хуже – главное, что каждый человек имеет право на защиту со стороны адвоката, но тем не менее лозунг "квалифицированная юридическая помощь" победил, и сегодня вы его можете увидеть в Конституции.

Я тогда спрашивал: а если адвокат плохо работал, если был плохой адвокат, что, кстати, очень часто бывает, если он не оказал человеку квалифицированную юридическую помощь, означает ли это, что приговор только по этим основаниям должен быть отменён? Простите, если Конституция гарантирует квалифицированную юридическую помощь... То есть я сейчас хочу сказать вот о чём. Огромное количество норм, которые прописаны у нас в законах, на самом деле существуют как декларативные и никак не реализуются, и, если мы говорим о Конституции, на самом деле для меня Конституция – это то, что должно объединять, то, что должно быть незыблемо. Почему я против любых поправок в Конституцию, особенно если мы принимаем их с учётом сиюминутных каких-то интересов? Вот очень часто говорят, что Конституция принималась под Ельцина. Это неправда, Конституция не принималась под Ельцина, но она, безусловно, принималась с учётом политической ситуации, которая тогда была. В тот момент то, что во всём мире называется теорией разделения властей, системой сдержек и противовесов, превратилось в систему противостояния властей, тогда исполнительная и законодательная власти просто сцепились между собой, тогда мы действительно стояли на пороге гражданской войны, а Конституционный Суд, судебная власть, которая, казалось бы, по Конституции, по своему предназначению должна была стать арбитром, встала на сторону одной из властей, кто бы сегодня что ни говорил.

Я, кстати, с огромным уважением отношусь к Валерию Дмитриевичу Зорькину, больше того, вы-то этого не застали, а когда я ещё учился на пятом курсе юридического факультета Московского университета, он у меня был преподавателем, он был ещё молодой преподаватель, преподавал историю политических учений. Я хорошо помню, когда я ему отвечал на экзамене, у меня был первый вопрос о "Манифесте Коммунистической партии" Маркса и, когда я начал говорить о проблемах государства и права, он мне сказал, что вообще ключевым для понимания истории является учение о классовой борьбе и что диктатура пролетариата – это тот ключ, та призма, через которую мы на это должны смотреть. На самом деле я глубоко убеждён, что взгляды человека могут меняться. Сегодня именно этот человек стоит во главе нашего Конституционного Суда и говорит о том, что Конституция – это живая материя. Мне кажется, действительно хорошо, что это живая материя, потому что в принципе, если бы мы снова стали говорить о диктатуре пролетариата, боюсь, было бы не очень хорошо.

Так вот, проблема состоит в том, что, когда писалась Конституция, тем не менее учитывалась та сиюминутная ситуация. И вот я считаю очень важной 2-ю главу Конституции, о правах. Почему я, честно говоря, считаю, что это лучшее, что есть в нашей Конституции? Это то, что нас объединяет. Вот сейчас короткое отступление. Мне довелось ещё в адвокатскую пору быть личным юристом Джорджа Сороса и директором его фонда в Советском Союзе, я создавал фонд Сороса в Советском Союзе, чтобы было понятно. Сейчас все уже знают, что Сорос шпион, а с моей точки зрения, это абсолютно, знаете, такой наивный романтик, идеалист. Представьте себе, вот такая судьба у человека: он мальчишкой уезжает из Венгрии, когда туда входят советские танки, уезжает ни с чем в Лондон и делает себя сам. Это человек, которому с детства близка идея открытого общества, демократия открытой страны. Он видел в Будапеште наши танки, и, когда он приехал сюда создавать фонд, он спросил: с чего надо начинать? И я ему сказал, что начинать надо с того, что издать в Советском Союзе Всеобщую декларацию прав человека. И вот фонд Сороса в Советском Союзе начинался с того, что мы издали миллионным тиражом Всеобщую декларацию прав чело-

века, и это было первое несамиздатовское издание, потому что до этого только диссиденты занимались самиздатом, переписывали. Всеобщая декларация прав человека стала, по существу, основой 2-й главы Конституции, наконец, мы провозгласили реально в Конституции, что права человека, незыблемы и что законы – я обращаю внимание на это слово – не могут умалять права и свободы человека и гражданина. Мне кажется, это то главное, что есть в нашей Конституции.

Кстати, раз уж мы говорим о конституционном процессе, я хочу рассказать вот что. Мне пришлось быть на торжественном заседании в Академии наук СССР, когда принималась Конституция 1977 года, гениальная Конституция, слов нет. Я помню, как выступал докладчик, не буду называть его фамилию, очень известный, тогда он был член-корреспондент (тогда гуманитарии не могли быть академиками, они были членами-корреспондентами), и текст был примерно такой: вот работали день и ночь и написали Конституцию. В президиуме сидел старик Капица, и было очевидно, что он спал во время всего доклада, но в тот момент, когда были произнесены слова о работе и днём, и ночью, он поднял голову и таким скрипучим голосом произнёс: "А я считал, что по ночам работают только проститутки". Я был мальчишка-аспирант, я серьёзно воспринимал это, на самом деле на меня это произвело очень сильное впечатление. Кстати, бюджетный комитет, когда рассматривается проект бюджета, работает в основном по ночам, потому что на самом деле просто суток не хватает.

Но возьмите Конституцию 1936 года: те права, которые предоставляла Конституция 1936 года, – это был просто, по-моему, верх демократии. Но в чём проблема? Скажем, вот гениальное право на труд, которое гарантировала Конституция 1936 года. Гениальное право на труд, но с той лишь оговоркой, что в Уголовном кодексе существовала статья 209, об ответственности за тунеядство, и если человек не воспользовался своим правом на труд, то его сажали на год в тюрьму.

И когда мы начинали работать над Конституцией, и дальше пытались реализовать какие-то идеи Конституции, мне всегда было очень важно, чтобы не умалялись права и свободы человека и гражданина, которые являются главной ценностью, что

прямо провозглашено в Конституции. И чего нельзя ни в коем случае допустить, так это того, что я привёл в пример, когда не используется право, а за это почему-то следует ответственность. Ну и когда мы стали работать уже над Налоговым кодексом... А я напомним просто, кстати, всё произошло действительно совершенно случайно, я ведь не зря сказал, что мне повезло. Когда начиналась моя деятельность в Государственной Думе, я, честно говоря, вообще не знал, чем заниматься: идти в комитет по законодательству – неинтересно, и я пошёл в комитет по бюджету. А представляете, комитет по бюджету Государственной Думы первого и второго созывов: Гайдар, Хакамада, Явлинский, да просто все, Чубайс тот же самый, Жуков, Задорнов, – вот это был комитет по бюджету! Встал вопрос: а чем вообще заняться? Возвращаюсь как-то домой, а жена читает "Фирму" Гришэма, детектив, в котором речь идёт о юридической фирме, которая занимается налогами, бандиты там, негодяи и так далее, и жена говорит: "Слушай, займись налогами, это так интересно". Я о налогах знал тогда ровно столько, сколько всё население нашей страны, а у всего населения нашей страны в 1993 году с учётом советского прошлого было такое понимание, что единственный налог, который существует, – это налог на бездетных и малосемейных, а о других налогах не знали: просто то, что высчитывали из зарплаты – подоходный налог, – никто не воспринимал как налог. И вот на пустом месте надо было создавать систему налогообложения – как было создавать налоговую систему?

Кстати, все помнят, Конституции США двести лет (условно), сейчас уже больше, а вот кто скажет, когда был принят американский аналог нашего Налогового кодекса? Они приняли налоговый кодекс спустя почти двести лет после принятия Конституции – в 1985 году. В 1985 году! Двести лет американцы шли от Конституции к налоговому законодательству, то есть они нарабатывали традиции налогоплательщика, обычаи, культуру налогового органа. У нас же после принятия Конституции 1993 года до принятия общей части Налогового кодекса прошло пять лет, в 1998 году мы приняли кодекс.

Кстати, сразу хочу сказать, что было несколько вариантов, и вот тогда уже произошло очень серьёзное разделение позиций, когда наше самое демократическое правительство – а готовился

проект в институте Гайдара (тогда он ещё так не назывался) – внесло проект Налогового кодекса, который Государственная Дума приняла в первом чтении. Голосовали все, в том числе и фракция Явлинского, был только один голос против – это был я. Почему – все знают: у меня не было карточки в этот день, я голосовал рукой и было зафиксировано, что Макаров голосовал против. Ну естественно, как в таких случаях бывает, через год, когда стало ясно, что принимать такой Налоговый кодекс нельзя, именно мне поручили его переделывать: ну нормально, проголосовал против – вот теперь переделывай.

А что было в проекте? Я приведу вам пример того, что предложило самое демократическое правительство в нашей стране. Это были нормы, например, такого плана: рыночные цены в Российской Федерации определяет Правительство Российской Федерации. Или как вам другая норма: если налогоплательщик обладает информацией о другом налогоплательщике и эта информация необходима налоговой службе, то он может быть доставлен в налоговые органы для получения у него этой информации? Можно поднять эти тексты и посмотреть. Я ещё раз говорю, таким было представление о том, какой должна быть налоговая система. Потом уже, когда мы стали анализировать текст по главам, я увидел какие-то знакомые вещи: подходящий налог, то, что сейчас обсуждают, прогрессивная шкала, плоская и так далее, мне эти тексты что-то очень напомнили, где-то я это видел. Понял: это был плохой перевод закона о подходящем налоге штата Огайо. Почему именно закон штата Огайо был выбран как образец, чтобы взимать у нас подходящий налог, я не пойму никогда, но это было сделано. (Кстати, на создание нашего Налогового кодекса был выделен по линии USDOJ, и это есть в отчётах американского Министерства юстиции, 151 миллион долларов. Со мной вместе пять человек, которых я могу назвать, писали Налоговый кодекс у меня в офисе, и я на свои деньги покупал бутерброды, поэтому у меня всегда возникал вопрос, куда делись деньги, так что на самом деле я глубоко убеждён, что, когда писали этот проект, могли хотя бы сделать хороший перевод.)

Так вот, сейчас о другом. Понимаете, мы с вами выходим на вещи совершенно удивительные. Мы писали налоговое за-

конодательство – откуда вот такой прямой линк Конституции? Мы решили, что первое, что должно быть прописано в налоговом законодательстве, – право, обязанность и ответственность. Сегодня кажется, что так и должно было быть, но именно в 1998 году мы впервые – кстати, это был первый Налоговый кодекс – создали закон, в котором было закреплено право налогоплательщика, которое гарантировалось обязанностью налогового органа реализовать это право и ответственностью налогового органа или чиновника налогового органа за невыполнение этой обязанности. Соответственно эта триада имела и обратный порядок: право налогового органа, обязанность налогоплательщика, ответственность налогоплательщика. Вы мне сейчас можете смело сказать: "Послушайте, что вы за чушь здесь несёте? Какие права? Какие обязанности? Что хотят, то и творят!" В значительной степени вы будете правы, в значительной степени.

И очень часто мне приходила в голову мысль, что, когда мы писали многие законы, мы работали на самом деле не для сегодняшнего дня, а для будущего. Вот в Налоговом кодексе на самом деле прописана презумпция невиновности налогоплательщика, а между тем презумпция невиновности – это понятие уголовно-правовое, оно неприменимо к налоговому праву, просто неприменимо, и если мы прописали это, то только потому, что понимали, какой огромный перекосяк после советского периода существует в сторону возможностей государства по сравнению с возможностями налогоплательщика, и мы пытались это уравновесить.

Кстати, нам говорили: напишите, как в Америке. Но в Америке всё налоговое законодательство, хотя и детально расписано, сводится к двум ключевым словам – "разумность" и "достаточность". Вот представьте себе, если бы мы взяли за основу при разработке Налогового кодекса принцип разумности и достаточности при нашем уровне налогоплательщиков, при нашем уровне налогового инспектора: кто бы чем руководствовался? Мы понимали, что это невозможно, и поэтому пошли по пути прописывания подробностей, деталей, что сегодня является основанием для обвинения нас в том, что мы прописали вещи, которые налогоплательщик понять просто не в состоянии.

На самом деле ни в одной стране мира презумпции невиновности налогоплательщика не существует, это было моё изо-

бретение, это я изобрёл, больше этого нет нигде: везде бремя доказывания лежит на налогоплательщике – мы прописали в Налоговом кодексе, что бремя доказывания лежит на налоговом органе. Я считаю это главным достижением нашей налоговой системы, наверное, на будущее.

Вот вспомните 2005 год (хотя, судя по возрасту, вам это сложно), когда президент страны сказал: "Прекратить кошмарить бизнес! Прекратить налоговый террор!" Что такое "прекратить налоговый террор"? Что, это прописано в Налоговом кодексе? Что значит "прекратить"? И вот тогда была вторая итерация изменений Налогового кодекса, когда мы прописали процедуры, которые по объёму были больше, чем вся первая часть Налогового кодекса, которая была написана до этого, мы детально прописали процедуры, как должен поступать чиновник в той или иной ситуации. И результат: если в 2005 году налоговые органы были, по всем опросам, в тройке самых коррупционных, самые большие претензии у бизнеса были к налоговым органам, то, судя по всем опросам тех же лиц, сейчас налоговых органов нет даже в двадцатке коррупционных. И кстати, все отмечают, что самый большой прорыв в бизнесе связан именно с налоговым администрированием, то есть те принципы, которые мы тогда заложили, и процедуры, которыми мы их дополнили, работают в нашей стране, хотя очень многие считали, что у нас в стране это работать не будет.

И третий элемент, о котором я уже говорил. Мы не просто так лишили правоохранительные органы права возбуждения уголовного дела без заключения налоговой инспекции: по тем же опросам, коррупционный рынок по этим делам составлял порядка 4 миллиардов долларов, и, отобрав это право, мы ликвидировали, отняли этот рынок. Здесь есть за что бороться, почему я и думаю, что рано или поздно эта норма вернётся (хотелось бы, чтобы поздно).

Вы знаете, можно очень много говорить о Налоговом кодексе. Я считаю, что на самом деле очень многие вещи будут поправлены, мне просто хотелось бы, чтобы они исправлялись не раньше чем через пятьдесят лет, потому что именно через пятьдесят лет, я думаю, вы уже будете точно знать, что надо написать. Мы тогда сделали то, что могли, а вам предстоит сделать лучше. Хотя,



кстати, знаете, если по-честному, самым большим достижением в работе с налоговой системой, я глубоко убеждён, вот для меня лично, было то, что, когда ещё не было Налогового кодекса, а начислялся налог с продаж, мне удалось освободить от налога с продаж подгузники. Вот сейчас это смешно, а тогда их не было в стране, просто не было! У меня младшей дочери сейчас 15 лет, а старшей – 34 года, и я помню, как я гладил пелёнки старшей, как их стирали, а потом я увидел, что такое подгузники, когда росла младшая, и сказал, что не будет этого 5-процентного налога, и мы здесь эту норму провели. Я должен сказать, что меня поддержали тогда коллеги, и, несмотря на то что был категорически против Минфин (правительство считало, что это невозможно), мы провели эту норму. И вообще, я считаю, если есть хоть какой-то, даже сиюминутный, результат, в данном случае – мы смогли пользоваться детскими подгузниками, поверьте, иногда это гораздо большее достижение, чем всё что угодно, чем всё остальное.

Что ещё хотел сказать. Вы знаете, в связи с Конституцией всё время возникает вопрос о соответствии нормы правовой и нормы как существующей реальности. Огромное количество норм, которые бесспорны для меня как для юриста, на самом деле не работают, и, может быть, понимание этого – это самое страшное разочарование в моей работе.

Мне пришлось возглавлять комиссию по борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти при Президенте Российской Федерации, и я единственный из участников этого процесса не написал мемуаров и никогда не напишу, я стараюсь забыть это, но меня потрясло, когда была создана эта комиссия, каким образом поступало большинство материалов по чиновникам: министры передавали материалы на своих заместителей, которых они считали своими конкурентами, заместители передавали материалы на министров, которых они хотели подсадить, а заместители министров – друг на друга. То есть теряешь веру в человечество! Но это вот то самое, наверное, что и должна была исключить Конституция, или по крайней мере снизить возможности проявления личного, сиюминутного и создать реальную систему, я подчёркиваю, систему, которая уравновешивала бы власть, систему сдержек и противовесов, когда ветви власти существуют независимо друг от друга.

На самом деле об этом можно много говорить, но я думаю, что самая большая проблема нашей страны в том, что в течение многих последних лет у нас укреплялась исполнительная власть. Тогда это было абсолютно правильно, поскольку в ситуации 1999 года, когда был безумный государственный долг, когда всё обвалилось, когда, простите, банки стояли после кризиса, когда пенсионеры в очередях в эти банки умирали, не получая своих пенсий (я просто хорошо всё это помню), было очень важно усилить исполнительную власть, но просто у нас одновременно с усилением исполнительной власти не происходило усиления законодательной власти и создания подлинно независимого суда. И если говорить о развитии конституционного процесса, то, мне кажется, сегодня мы должны идти именно по пути усиления роли законодательной власти и, естественно, создания подлинно независимого суда. Я не хотел бы называть фамилии, но тем не менее скажу: для меня таким вот эталоном, мериллом, если хотите, конституционного правосудия всё-таки останется профессор Туманов, хотя сегодня, наверное, конституционное правосудие олицетворяет всё-таки не он, а Валерий Дмитриевич Зорькин.

Ещё раз говорю, это другой вопрос, но без решения этих проблем мы не сможем двигаться дальше. Вот в последние два года, мне кажется, наметилась очень важная тенденция. Над этим иронизируют средства массовой информации, которые, впрочем, привыкли это делать, в основном по поводу Думы, да и по поводу чего угодно. Ну, вы все люди "Твиттера", но я принципиально ни в каких соцсетях не состою, не состоял, не участвовал, я вообще глубоко убеждён, что, используя 144 знака, можно приклеить ярлык, можно оскорбить, а вот обсудить, прийти к какому-то... даже просто высказать аргументы невозможно, просто мы все живём здесь и сейчас, мир ускоряется, а я-то уже просто рухлядь. Так вот, мне кажется, начался очень важный процесс: Государственная Дума вдруг начала превращаться в парламент. Я говорю вещи, которые сейчас, может быть, кому-то ещё непонятны, но вот, например, в последний год мы приняли закон очень важный, закон "О парламентском контроле". И вот в этот, казалось бы, лозунговый закон, в котором были лозунги вроде того, что власть законодательная самостоятельная, мы вклю-

чили очень важную норму (этот закон через комитет Владимира Николаевича Плигина проходил) – о полномочиях парламента в бюджетных правоотношениях (статья 11), то есть сегодня мы вернули парламенту возможность участвовать в бюджетных отношениях, в бюджетных и налоговых. А ведь на самом деле, если вспомнить историю, парламенты всего мира начинались с того, что давали согласие государю на установление тех или иных налогов, согласие потратить средства на войну или на что-то ещё, то есть основное – налоги и бюджет. Демократия формировалась только потому... Строго говоря, демократию придумали голландские купцы, давайте будем называть вещи своими именами, потому что только демократия могла им обеспечить нормальную жизнь.

Таким образом, представители народа, парламент, давали исполнительной власти согласие на те или иные подати и определяли, на что эти деньги тратить. Вот сегодня мы вернули эти полномочия парламенту. Ещё не совсем научились ими пользоваться, потому что долгие годы парламент отучали от того, что он реальный участник этого процесса, хотя в Конституции ясно написано: правительство готовит и исполняет бюджет, а принимает бюджет всё-таки парламент. И мне кажется, что те нормы, которые сегодня у нас есть с точки зрения формирования госпрограмм, с точки зрения возможностей влияния на эти процессы – это огромный шаг, я повторяю, на пути к тому, что Государственная Дума начинает превращаться в подлинный парламент.

Ну и наконец, напоследок я хотел бы вспомнить выступление Андрея Дмитриевича Сахарова на первом Съезде народных депутатов СССР. Тогда был долгий спор, давать ему слово или нет. Андрей Дмитриевич вышел на трибуну и под шиканье зала начал своё выступление: "Мне вчера позвонила девочка, она плакала..." – шиканье зала, не дают говорить, никто не слушает. А через два года не стало моей Родины – Советского Союза. Может быть, если бы тогда депутаты согласились с Сахаровым и поняли, что для депутатов, для парламента не должно быть ничего важнее вот этой плачущей девочки, может быть, Советский Союз и сейчас бы существовал.

Я глубоко убеждён, что главное сегодня – это то, что в стране должны появиться моральные авторитеты, общепризнанные моральные авторитеты, которые и поведут дальше за собой лю-

дей, но для этого мы все должны научиться уважать собственную Конституцию и власть. Вы этого не знаете, а вот люди нашего поколения помнят, как шесть человек вышли на Красную площадь с одним-единственным лозунгом: "Уважайте вашу Конституцию!" И они вышли тогда на Красную площадь, на эту несанкционированную демонстрацию, не для того, чтобы их показало телевидение, они точно знали, что телевидение их не покажет, они точно знали, что идут в тюрьму, они точно знали, что идут на долгие годы в тюрьму, но делали это не для пиара, а чтобы заставить государство уважать собственную Конституцию. Но заставить мы сможем только в том случае, если сами будем её уважать.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Мы празднуем уже 20-летие Конституции, уже пятнадцать лет существует Налоговый кодекс. И на протяжении всех пятнадцати лет существования части первой Налогового кодекса там есть такая статья, в которой речь идёт о допросе налогоплательщика. Скажите, пожалуйста, почему именно такая редакция? И планируете ли вы всё-таки поправить это, ведь как контролирующие органы, налоговые органы имеют право проводить опрос?

И в развитие этого. Действительно, Налоговый кодекс очень серьёзно изменился за эти пятнадцать лет, но в последнее время, помимо описанных процедур, появились и нормы, которые налогоплательщик может расценить как проявление определённого неуважения к нему, в частности, это касается нормы о том, что все почтовые отправления, которые налоговые органы посылают налогоплательщику, считаются полученными на шестой день, – увы, почта так не работает. А как вы знаете, летом появилось разъяснение Пленума Высшего Арбитражного Суда, в соответствии с которым вообще любое извещение налогоплательщика считается неисполненной процедурой, то есть в данном случае это уже не является нарушением, да?

Спасибо.

**Макаров А. М.** Ну, давайте по порядку, по крайней мере, как я запомнил (вы сами понимаете, память-то не та – годы берут своё).

Итак, по поводу допроса. Наверное, вы догадываетесь, что я понимаю разницу между допросом и опросом. Но политика – это искусство возможного, и в данном случае для меня было гораздо важнее, что решения в части установления налоговой ответственности будут приниматься налоговым органом. Как только вы произносите слово "опрос" в чисто юридическом смысле, вы, по существу, придаёте этому характер, скажем так, непроцессуальной или по крайней мере близкой к непроцессуальной оперативной деятельности. Мне же было очень важно, чтобы показания налогоплательщика получал именно налоговый орган, и в данном случае, если хотите, это паллиативное решение, с точки зрения существа вопроса оно никак ни на что не влияет – поверьте, я хорошо знаю практику, здесь никаких проблем нет.

Теперь о вручении почтовых отправлений. Я готов с вами согласиться, что, конечно, почта так не работает, но ведь жизнь не стоит на месте, и я надеюсь, что в ближайшее время, по мере распространения Интернета, у каждого в Сети будет свой кабинет, и уже сейчас, если не ошибаюсь, свой кабинет имеют где-то порядка 3,5 миллиона налогоплательщиков. Вы этого не видели, а я видел, как это работает, я видел, что происходит: вы реально не просто общаетесь с налоговым органом, вы можете получить всю информацию, которая известна налоговому органу. Сейчас у нас будут дополнительные поправки в этой части, в части развития досудебных процедур, и налогоплательщик сможет вообще сам всё исправить, внести информацию, а налоговый орган будет принимать это на веру, заметьте. То есть вот, допустим, налог на имущество или налог на транспорт. Если вы говорите, что машину продали и поэтому не будете платить налог, налоговый орган принимает от вас информацию и не выставляет вам требования. Если потом выяснится, что у вас этот объект есть, вы уже оплатите штрафные санкции и так далее, то есть это очень сбалансированный процесс.

С другой стороны, вы прекрасно знаете, что у нас огромное количество бизнес-структур располагается, ну, не в резиновых квартирах, как мигранты, а по юридическому адресу, куда на-

бывается огромное количество компаний, которые на самом деле трудно сказать чем занимаются, какие-то компании нормальные, какие-то ненормальные. Но главное, что фактически мы столкнулись с ситуацией, когда гарантировать добросовестность налогоплательщика при получении информации было невозможно. Хотя если вы посмотрите систему, в какой момент возникает необходимость учесть эту норму о почтовом отправлении, то увидите, что для налогоплательщика в плане последствий это имеет значение, только когда уже начата налоговая проверка, то есть когда есть решение. Если начата налоговая проверка, то добросовестный налогоплательщик сам придёт в налоговую, если не получит извещения.

Поэтому в данном случае, да, если хотите, это какая-то определённая уступка, но мне кажется, что баланс между правами и обязанностями здесь выдержан. Хотя я повторяю, что, может быть, он условно выдержан, потому что перекося, я об этом говорил, всё равно остаётся.

Ну и наконец, не надо видеть в том, что мы делаем, неуважение к налогоплательщикам – наоборот, вот смотрите, скажем, в Соединённых Штатах в судебном порядке рассматривается, если я не ошибаюсь, 0,6 процента всех налоговых споров, 0,6 процента! У нас только сейчас меньше 40 процентов таких случаев стало, и мы будем идти дальше, потому что, во-первых, эта процедура безумно дорогая, во-вторых, часто неэффективная. Почему изначально мы всё строили на том, что должна быть судебная процедура? Да просто потому, что мы понимали, что налоговая не готова решать эти вопросы, и мы обеспечивали налогоплательщику максимально простой доступ для защиты его прав в суде. По мере развития мы, естественно, меняем эту парадигму и переходим к досудебному рассмотрению. И кстати, я должен сказать честно, что налоговая служба в этом плане сделала огромный шаг вперёд, огромный! Поэтому поверьте, не было попытки оскорбить налогоплательщиков.

**Плигин В. Н.** Вы знаете, вот сейчас, слушая ваш диалог, я обратил внимание на очень важную вещь: диалог живёт через слово, а мозг – в этом зале уже об этом неоднократно говорили – каждый раз оценивает ту или иную ситуацию вначале именно с позиции слова. В данной ситуации слово "допрос" было упо-

треблено применительно к налогоплательщикам, и в целом ряде случаев слово "допрос" играло крайне сложную и отрицательную роль. Почему? Когда приходит кому-нибудь повестка – а я сейчас говорю о жизненных вещах – и чья-нибудь жена читает слово "допрос", она это слово воспринимает совершенно иначе, чем слово "опрос", она уже не вдаётся в тонкости, она думает совершенно о других последствиях.

Это к тому, что в юридических документах значение употреблённого слова всегда играет существенную роль, приобретает дополнительный смысл. Когда менялись подходы к возбуждению уголовных дел по налоговым преступлениям, мы, в частности, имели в виду и то, чтобы исключить такого рода неожиданные вызовы.

**Вопрос из зала.** Андрей Михайлович, я вот пришёл работать в Федеральную налоговую службу как раз когда была принята первая часть Налогового кодекса, и я могу сказать на своём опыте, что видно было, как упорядочилась ситуация, даже несмотря на проблемные моменты, которые были.

Но я хотел бы вам задать вопрос, который меня волнует достаточно долго. Вы, наверное, знаете, что Ходорковского защищали одни из лучших адвокатов России, может быть, даже всего бывшего Советского Союза. Мой вопрос такой: были ли у них шансы повлиять на решение суда по первому делу и по второму? Могли ли они сделать больше, чем сделали? Спасибо.

**Макаров А. М.** Во-первых, достаточно было адвокату просто заболеть на один день, лечь в больницу с сердечным приступом, и Ходорковский получил бы на четыре года меньше, с моей точки зрения. Но я ещё раз говорю, я никогда не оцениваю коллег и не берусь их судить, это тяжелейшее дело. Но, вы знаете, я очень не люблю, когда в результате адвокаты начинают объяснять, что вот какие судьи, мол, не прислушались, хотя мы все доводы представили и так далее.

Это ведь касается не только дела Ходорковского – вы возьмите дело "Pussy Riot": ведь это же неприлично, что адвокат ведёт в "Твиттере" репортаж из зала суда, неприлично, что адвокат оформляет на свою жену, на фирму своей жены торговую марку "Pussy Riot"! Я даже не собираюсь сейчас говорить о том, может ли он это делать, не злоупотребляет ли он правом, просто я

хочу напомнить, что всё-таки "Pussy Riot" в переводе с английского языка означает такое слово, которое просто не может быть зарегистрировано в качестве названия торговой марки.

Просто, понимаете, когда я работал адвокатом, я выходил из суда – а мне очень часто по многим делам приходилось общаться с корреспондентами – и всегда предпочитал говорить не о том, какой нехороший суд, не разделил мою позицию, я как раз предпочитал говорить, что благодарен суду, который разделил мою позицию. Но это разное понимание профессионализма.

**Плигин В. Н.** Поскольку многие, видимо, или по крайней мере часть из вас собираются стать защитниками, адвокатами, то хотел бы сказать, что я вообще против телевизионной защиты, когда телевидение используется как способ защиты в конкретном уголовном процессе.

**Макаров А. М.** На самом деле всё гораздо страшнее. Сейчас складывается ситуация, когда очень многие адвокаты, выбирая дело, рассматривают его через призму того, покажут его по телевизору или нет. Скажем, тот же адвокат Полозов признаётся в соцсетях, что придумал организовать защиту по принципу выступления против Путина. Это заявляет адвокат! Поймите, я ещё раз говорю, я не собираюсь оценивать, надо ли было им давать два года, с моей точки зрения, не надо, я абсолютно откровенно говорю, я считаю, что надо было дать им по 240 часов общественных работ и показать, как они чистят туалеты, – вот это надо показывать по телевизору! Я говорю о другом, мы с вами сейчас обсуждаем профессиональную позицию, ведь многие здесь – будущие юристы, это ваша будущая работа. Понимаете, ведь я не случайно заговорил о законе об адвокатуре. Когда мы его написали, никто не верил вообще, что такое возможно, – он объективно в момент его принятия был просто лучшим законом об адвокатуре, потому что мы собрали всё лучшее со всего мира и адаптировали это применительно к нашей стране.

Стала ли от этого адвокатура лучше? Конечно нет! У нас 66 тысяч адвокатов в стране, 66 тысяч! Из них на слуху те, кто живёт хорошо, – это 5 тысяч примерно, а остальные – это люди, которые едва перебиваются, в общем-то, совсем небогатые люди, для которых вот эти 500 рублей за защиту по назначению – это огромные деньги, они на них живут. Если раньше, в мои време-



на, защита по назначению считалась для адвокатов наказанием, то теперь, простите, это форма существования.

Я всегда думал об этих адвокатах, и я глубоко убеждён, что именно они вот там, в регионах, на местах, помогая людям, решают важнейшие задачи. Не надо судить об адвокатуре по тусовке, которую показывает телевидение. Генри Резник – мой очень близкий товарищ, Генрих Падва – мой близкий друг, мы с ним вместе создавали первую независимую организацию Союз адвокатов СССР. Можно посмотреть решение Политбюро, где прямо было написано, что группа экстремистов во главе с адвокатом Макаровым хочет создать независимую адвокатскую организацию Союз адвокатов СССР, поэтому Министерству юстиции было поручено немедленно принять участие в этом процессе и самим создать союз адвокатов, чтобы не допустить экстремистов к руководству в этом союзе.

Я это всё проходил, так что давайте отделим мух от котлет. Адвокат – профессиональный защитник: если ты хочешь заниматься политикой – иди на митинг, иди на выборы, иди куда угодно. Но ведь в большинстве своём подобные адвокаты пиарятся на костях своих клиентов – посадят всё равно не адвоката, а его клиента. Я против такого пиара, но, к сожалению, адвокатура не идёт по пути самоочищения от этих людей, и это трагедия адвокатуры, поверьте. Я помню адвокатов, великих адвокатов, у которых учился я, это были действительно великие адвокаты. А сейчас? Можно пересчитать по пальцам фамилии адвокатов, кто действительно заслужил того, чтобы о нём говорили.

**Плигин В. Н.** И всё равно здесь уместно будет вновь вспомнить Конституцию, статью 2: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства".

Что касается профессии адвоката, то здесь вдвойне важно уважение, понимание или вычленение, если угодно, интересов человека – вот это имеет самое главное и принципиальное значение, а всё остальное потом, в том числе какие-то вещи, связанные лично с тобой. Сосредоточенность на защите конкретного человека – важнейшее условие. И известные адвокаты, допустим, такой великий человек, как адвокат Ария (может быть, некоторые из вас его не знают, слышали другие фамилии, но поверьте, по-

жалуйста, что это был великий адвокат, у него была сложнейшая биография, в частности он прошёл штрафбат во время войны), который защищал тех лиц, чьи имена были постоянно на слуху, всегда крайне щепетильно относился к комментариям, которые он давал. Почему? Потому что для него человек, его права и свободы действительно были высшей ценностью, и он пытался достигнуть максимального профессионального эффекта, а не эффекта за счёт использования фамилий и имён.

**Макаров А. М.** Хотите, я вам расскажу, как я готовился к выступлениям в суде, по крупным делам, естественно, например по делам Чурбанова или Карнауха?

Вот, скажем, по делу Чурбанова я произносил речь порядка пяти часов. Пять часов речь! Перед этим четверо суток я не ел, не спал вообще ни одной минуты, только пил крепкий растворимый кофе (это был ещё Советский Союз), как гущу, кофе ел. Так вот, я повторю, четверо суток без сна, без еды, просто накачанный вот этим кофе, я приходил в суд (и так по многим делам), выступал, произносил речь, уезжал и падал без сил – уже было не до пресс-конференций, ни до чего, я просто падал, потому что отдавал себя всего. На самом деле это не означает, что все адвокаты так работают, но настоящий адвокат выплёскивается весь без остатка в процессе, а не потом, на пресс-конференции, поверьте!

**Плигин В. Н.** Для вас это совершенно неизвестный год – 1988-й, когда рассматривалось дело Чурбанова Юрия Михайловича, который не так давно ушёл из жизни. Мы не будем сейчас обсуждать все детали этого дела, но на что хотел бы обратить внимание: это был уникальный приговор для того времени – двенадцать лет лишения свободы, из них семь лет он отбыл. По обеим статьям, которые вменялись, была высшая мера наказания – расстрел, а приговор – двенадцать лет, даже не был выбран тот максимальный предел, который был в то время в Советском Союзе, – пятнадцать лет лишения свободы.

**Макаров А. М.** Судья Арестович тогда показал, что это оправдательный фактически приговор при возможности иных решений. Ну, тогда другие судьи были, поверьте, члены Верховного Суда СССР – это были настоящие судьи. Вот судья Арестович, который слушал это дело и выносил этот приговор, он понимал, что...

**Плигин В. Н.** Я обещал не вступать в дискуссию, тем не менее: в настоящее время судьи тоже абсолютно уважаемые люди.

**Макаров А. М.** Это было дело, по которому адвокат, по-моему, впервые в истории Верховного Суда СССР попросил привлечь к уголовной ответственности двух старших следователей Генеральной прокуратуры по особо важным делам – Гдьяна и Иванова; я доказал, что они совершили преступление.

**Плигин В. Н.** Вопросы, пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Тарасова Екатерина, Российский государственный гуманитарный университет.

Хотелось бы поблагодарить за интересную лекцию и задать такой вопрос.

Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает налоги трёх уровней: федеральные, региональные и местные. Хотелось бы уточнить, по какому принципу определяются данные налоги, по каким основаниям: в зависимости от того, кто их устанавливает, или от того, куда идёт налог, либо есть какое-то иное основание? Спасибо.

**Макаров А. М.** Спасибо, Екатерина.

На самом деле вы задали, как ни странно, самый больной вопрос. Я могу вам рассказать, как эти налоги определялись. А определяли мы их как раз, когда в 1998 году принимали общую часть Налогового кодекса (только никому об этом не рассказывайте, ладно?). Поскольку в тот момент налоговой системы не было, мы действительно создавали её заново. Тогда в стране существовало более ста налогов, и ещё плюс ко всему каждый регион, местные власти чуть ли не в каждой деревне могли устанавливать свои то ли налоги, то ли сборы и пользовались этим. То есть количество налогов в стране было невозможно посчитать. Вот первое, главное достижение Налогового кодекса состояло в том, что мы отменили все эти налоги и оставили то, что тогда реально существовало, – пятнадцать налогов вместо всего этого изобилия. Ведь тогда рассматривались самые экзотические варианты, скажем, в Египте, например, до сих пор существует налог на исполнение танца живота, и для них это нормально – налог действует, проблем нет.

Тогда перед нами встала проблема. Понятно, что федеральные, региональные, местные налоги в первую очередь определя-

ются полномочиями: федеральные устанавливаются на уровне Налогового кодекса, региональные вводятся в действие законами субъектов Федерации, местные – соответственно муниципалитетами. Но мы понимали, что ни региональный, ни местный уровни к этому не готовы, и поэтому мы максимально прописывали все элементы в Налоговом кодексе, а им только давали возможность эти налоги устанавливать. Самым сложным для меня было придумать для них соответствующие полномочия, чтобы не получилось так, что налог их, а полномочий у них никаких нет, ведь их полномочия – только устанавливать сроки уплаты, определять дополнительные льготы, даны ещё формулы, всё, больше никаких полномочий не было. С 2008 года, когда мы уже начали писать нашу партийную налогово-бюджетную программу, мы постепенно меняем ситуацию. Вот, скажем, сегодня основные льготы устанавливаются в рамках федерального налога. Например, если взять налог на имущество предприятий, то мы увидим, что только 40 процентов этого регионального налога зачисляется в региональные бюджеты, а 60 процентов – это те льготы, которые даны с федерального уровня.

Сейчас мы начинаем постепенно переходить к отмене льгот, которые даются по региональным и местным налогам с федерального уровня, только они сами будут иметь право эти льготы устанавливать. В своё время мы приняли решение о разграничении полномочий, и это было очень важное решение, поскольку тогда одни и те же полномочия одновременно были за федеральной, региональной властью и местным самоуправлением, а раз отвечали три уровня – значит, не отвечал никто. Полномочия мы разграничили, а теперь очень важно наполнить каждое из этих полномочий реальными финансовыми источниками, заметьте, даже не деньгами, а источниками, а источники – это только налоги и приватизация, другого ничего нет. Поэтому сейчас мы даём возможность стимулировать бизнес на территориях, развивать территории, и именно на это мы пытаемся переориентировать налоговую систему.

Ну и наконец, очень важный момент: поймите, у нас не существует налогов, которые бы целевым образом на что-то тратились. Вот многие возмущаются по поводу транспортного налога, мол, почему дороги такие плохие? Ну, на дороги у нас тратится

в год примерно триллион, а транспортный налог в лучшие годы по собираемости давал примерно 85 миллиардов – понимаете, мы тратим гораздо больше на дороги, чем собираем транспортного налога. То есть налоги не окрашиваются, они не имеют цвета, они все идут на общее покрытие расходов.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Я представляю Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, а также МГУ имени Ломоносова. Так что тут есть люди с Украины тоже.

У меня такой вопрос. Вы сказали в своём выступлении о том, что общество должно идти за моральными авторитетами. Как вы считаете, насколько государство с помощью закона, Конституции должно вмешиваться в процесс создания и закрепления определённого образа этого морального авторитета? И как избежать того, чтобы выражающий эти ценности образ не получился чересчур далёким?

**Макаров А. М.** Вы знаете, я думаю, что функция государства только одна – не мешать по возможности.

Меня всегда умиляли требования отдельных наших коллег из оппозиции и их возмущение по поводу того, что государство не создаёт гражданское общество. Но государство создать гражданское общество не может, просто это не его функция. Более того, любое государство, даже самое демократическое, всегда будет пытаться так или иначе поставить гражданское общество под свой контроль, потому что гражданское общество создаётся не по желанию или нежеланию государства, а из-за того, что у населения есть потребность стать гражданами: если мы с вами ощутили эту потребность стать гражданами, тогда мы сами решим этот вопрос. А что касается моральных авторитетов, то никого нельзя назначить моральным авторитетом, понимаете?

Для меня моральным авторитетом был Андрей Дмитриевич Сахаров. Мне посчастливилось видеть этого человека, и не просто видеть, я по его просьбе участвовал в двух уголовных делах. Я представлял редакцию газеты "Знамя коммунизма" Ногинского района Московской области, когда, после того как они отказались опубликовать манифест Нины Андреевой, антиперестроечный манифест, всю редакцию уволили, а это был орган местного райкома партии.

Вот представляете, это 1988 год, то есть всё ещё, простите, по полной программе идёт, и вот Сахаров меня попросил, чтобы я представлял интересы редакции в суде, и было очевидно, что суд отклонит их заявление о восстановлении на работе. Андрей Дмитриевич пришёл и сказал: "Я считаю, что очень важно, чтобы это прозвучало, чтобы люди узнали об этом". И я помню, что было дальше: в суде безнадёжное дело с безнадёжным результатом. У меня до сих пор хранится фотография, стоит на столе, где я держу газету "Знамя коммунизма", а рядом – Андрей Дмитриевич сидит согнувшись. И он же просил меня в своё время возглавить защиту комитета "Карабах". Когда Горбачёв был в поездке в Соединённых Штатах, произошло землетрясение в Спитаке, и Горбачёв возвращается из Америки, прилетает сюда и считает, что... ну, подвиг – Генеральный секретарь ЦК КПСС вернулся на Родину из зарубежной поездки, тогда это вообще было не принято, а его встретили совершенно не так, как он ожидал, и он спросил: "Что это за бородатые?" И вот всех этих бородатых арестовали, причём их брали в Спитаке, в Степанакерте с руин, где они помогали раскапывать людей, и отправляли сюда в Бутырку. Полгода они просидели в Бутырке. Я занимался этим, и дело не дошло до суда, их в результате выпустили, отпустили просто. Понимаете, в чём дело? Для меня Андрей Дмитриевич был авторитет абсолютный!

Или вот Галина Васильевна Старовойтова попросила представлять её интересы против газеты "Правда" в том же 1988 году, а тогда "Правда" была всесильная газета. Иск к газете "Правда"! Старовойтова тоже была авторитетом. Мы выиграли первый в истории страны иск о защите чести и достоинства у газеты "Правда", у органа ЦК КПСС! Это казалось невозможным, но мы это тогда делали.

Или академик Лихачёв, который в силу абсолютной интеллигентности вообще был не политик, но как он говорил! Моральные авторитеты, поверьте на слово, наверняка есть, они есть среди нас, просто мы пока этого не замечаем, мы замечаем больше тех, кто выходит на митинги, начинает кричать, желательно "Банду Путина под суд!" – благо Путин на это не обращает внимания и за это не посадят, вот и всё. То есть мы, к сожалению, сегодня перестали видеть суть. Поймите, появление моральных авторитетов не озна-

чает, что это государство поработало, это просто значит, что мы с вами начали чуть более внимательно прислушиваться к тому, что говорят, чуть более внимательно относиться к тем, кто рядом с нами. Это мы с вами должны увидеть, мы должны определить, кто для нас моральный авторитет, и когда у большинства людей возникнет ощущение, что какой-то конкретный человек является моральным авторитетом, вот это и будет самым важным, то есть это не государство определяет, это мы с вами.

**Плигин В. Н.** Очень сложно вообще определить понятие "авторитет". Наверное, многие из вас знают Артура Чилингарова, есть такой полярник с бородой, который занимался освоением Арктики. Это, кстати, уникальный совершенно человек, он Герой Советского Союза и Герой России, и действительно очень немногие являются Героями двух государств. И есть Владимир Груздев, сейчас он губернатор Тульской области. Владимир Сергеевич Груздев, Артур Николаевич Чилингаров – у того и у другого в жизни, скажем так, есть всё, Груздев, например, успешный бизнесмен. И вот они принимают решение вместе с командиром батискафа "Мир", два батискафа было, опуститься на Северном полюсе в прорубь между льдинами. И они туда опустились, на огромную глубину, без, кстати, просчитанных шансов, смогут ли вынырнуть обратно: вполне возможно, льдина уйдёт, закроет полынью просто, оторвёт батискаф... То есть люди приняли для себя решение, они приняли его по многим обстоятельствам, и этот их шаг, несомненно, шаг авторитетов.

Есть человек, которого вы все знаете, – певец Иосиф Давыдович Кобзон, у которого есть идеалы, связанные с Советским Союзом, есть другие идеалы, и в рамках борьбы за эти свои идеалы он совершает внутренний, нравственный подвиг.

Есть фантастическая совершенно женщина – депутат Государственной Думы Валентина Владимировна Терешкова. Я всем рассказываю одну потрясающую историю. Мы очень долго вели переговоры с одним из крупнейших зарубежных учёных. Ему 64 года, мы никак не могли его пригласить в Россию, он одновременно один из самых серьёзных футурологов и очень глубокий учёный-химик. Несколько лет назад он всё-таки приехал, кажется, года три назад, мы ему и его жене показывали Россию – для нас было очень важно, поскольку он футуролог, очень крупный

учёный, чтобы он почувствовал другую страну. В первый раз я увидел его улыбку, когда в одном из залов заседаний я ему показал Валентину Терешкову. Он моментально сказал: "Чайка!", побежал к ней, чтобы дотронуться до неё, поцеловать Валентину Владимировну Терешкову! Вот такие люди создают страну!

Вот в Украине ("на Украине" хочется сказать, но говорят, что после этого будешь объявлен персоной нон грата на один день) академик Патон – это фантастический символ, конечно же. Почему? Потому что люди мыслят другими категориями, а не примитивной категорией собственной сегодняшней позиции.

Пожалуйста, сейчас вопрос.

**Вопрос из зала.** Я студентка юридического факультета Московского государственного университета.

Я хотела бы спросить Андрея Михайловича. Вы говорили, что мы должны уважать свою Конституцию, уважать основной закон. А вот какими методами мы можем привить людям это уважение и к Конституции, и вообще к закону в стране?

**Макаров А. М.** Вы знаете, насколько я помню, аналогичный вопрос был задан в Англии по поводу газона. Иностранцы спросили: "Как у вас вообще появился такой газон?" Ответ: "Это совсем несложно, надо посеять траву, а потом триста лет каждый день её подстригать".

Можно ещё попробовать ввести смертную казнь и расстреливать тех, кто не будет соблюдать Конституцию, но я боюсь, что это не оптимальный путь. Хотя существуют разные точки зрения. Ещё раз повторю: на самом деле это вопрос внутренней потребности. Когда кто-то совершает преступление, очевидно, что государство должно наказывать за совершение преступления, но очень важно... Вот тут упомянули дело Ходорковского. Скажем, Европейский Суд же признал приговор по первому делу Ходорковского (второе ещё не рассматривалось). Какой аргумент единственный звучал? Избирательность правосудия. Ведь на самом деле очень многие люди, совершившие то же самое, почему-то не сидят. Я, как адвокат, не желаю никому сидеть, поверьте, но очень важно, чтобы люди видели, что законы действуют независимо от того, какое у тебя семейное положение, какие у тебя знакомые или, например, сколько у тебя денег. Вот это, мне кажется, очень долгий процесс для нашей страны.



И это не проблема сегодняшней России, это проблема, которая даже не десятилетиями, а столетиями в нашей стране создавалась, и я не думаю, что мы можем сказать, что завтра у нас всё будет хорошо. И когда кто-то обещает, что придёт к власти и завтра всё будет классно, можно попробовать проголосовать и посмотреть.

**Плигин В. Н.** Россия достаточно сложная страна, но, например, в то время, когда в Европе гильотина падала с частотой каждую минуту, когда в Англии казнили за три шиллинга, в России с 1825 по 1905 год к смертной казни были приговорены 690 человек, список у нас есть.

**Макаров А. М.** Почти за сто лет!

**Плигин В. Н.** Почти за сто лет. Из этого количества, подчёркиваю, специально не были разысканы все участники Варшавского восстания. В результате за эти сто лет реально к смертной казни были приговорены 190 человек, а большинству она была заменена каторгой. В России разные этапы были, сложные.

И к истории с газоном. Хочу сказать, что не так давно в Ростовской области...

**Макаров А. М.** Посеяли газон...

**Плигин В. Н.** Открылся потрясающий ресторан на левом берегу Дона – "ЛеБерДон". Так вот, газон там, уверяю вас, лучше, чем во многих местах, где он стриётся триста лет. У нас есть шанс достигнуть успехов значительно быстрее.

**Макаров А. М.** В этом как раз разница в подходах бюджетного комитета и комитета по конституционному законодательству.

**Вопрос из зала.** Ещё один вопрос. Мы говорили об адвокатской этике: адвокаты должны быть профессионалами, должны соблюдать определённые правила. Вот у нас есть кодекс адвокатской этики, но он носит рекомендательный характер...

**Макаров А. М.** Ничего подобного. Простите, пожалуйста, но вы сейчас разговариваете с человеком, который его написал, этот кодекс профессиональной этики. Другое дело, что его, к сожалению...

**Плигин В. Н.** Его уже переписали.

**Макаров А. М.** Другое дело, что его примерно полгода назад переписали, но при этом всё-таки в основном содержание сохранилось. Так вот, я хотел бы обратить внимание, что в зако-

не "Об адвокатской деятельности и адвокатуре..." есть прямой линк: несоблюдение кодекса профессиональной этики является основанием для прекращения статуса адвоката. Поэтому нельзя говорить о том, что он носит только рекомендательный характер, это не так – сам писал и точно знаю. Другое дело, что, к сожалению, сегодня на адвокатов и так наезжают очень часто, так что мы будем защищать наших адвокатов.

Вы знаете, в середине 80-х годов, когда действительно было очень серьёзное наступление прокуратуры на адвокатуру, когда возбуждались дела и были очень серьёзные провокации, мне пришлось защищать адвокатов. Тогда это было опасно, тогда действительно против очень хороших адвокатов только потому, что они честно осуществляли защиту, возбуждались уголовные дела. Сейчас другая ситуация. На мой взгляд, очень важно, и я пытаюсь, кстати, донести это до адвокатуры (вот Владимир Николаевич не даст обмануть), – что адвокатура должна начать самоочищаться. Конечно, то, что сейчас происходит в адвокатуре, нетерпимо, не будет адвокатура самоочищаться – значит, за неё это будет делать государство, выбора не будет, потому что государство по Конституции гарантирует квалифицированную юридическую помощь, а сегодня адвокатура, к сожалению, далеко не всегда её может обеспечить.

**Вопрос из зала.** Дочкина Татьяна, юридический факультет Московского государственного университета.

Сейчас очень важный вопрос обсуждается, как известно, о введении прогрессивного налогообложения. Скажите, пожалуйста, может ли это привести к каким-то изменениям в лучшую сторону?

**Макаров А. М.** Нет, не может.

**Из зала.** Тогда наоборот?

**Макаров А. М.** Опять же, вам не повезло, но вы сейчас как раз беседуете с автором 13-процентной шкалы. Объясню предельно просто. Основатель наших идей Карл Маркс утверждал, что критерием истинности знаний является практика. И если мы с вами возьмём...

**Плигин В. Н.** Ребят не надо в это вмешивать, это ваши идеи.

**Макаров А. М.** Ну конечно, наши – у вас, конечно, нет Карла Маркса, у вас Кропоткин, анархисты и так далее, а у нас всё научно, научный коммунизм.

Так вот, возвращаюсь к теме. Понимаете, в чём дело? Вот 1997 год, последний предкризисный год (в 1998 году был кризис), был очень таким тучным по зарплатам, все показатели статотчётности по налогам были очень высокими. Тогда существовала четырёхуровневая прогрессивная шкала подоходного налога, одно время количество уровней доходило до семи, всего у нас было, по-моему, пять вариантов прогрессивной шкалы. Так вот, как вы думаете, сколько людей в самый тучный год платили 12 процентов, по нижней шкале? 98,6 процента! 98,6 процента плательщиков при наличии прогрессивной шкалы платили по минимальной ставке! На самом деле возможностей ухода от прогрессивной шкалы сколько хочешь, это я вам как адвокат в прошлом могу рассказать, причём Минфин узнаёт о схемах уже после того, как адвокаты их клиентам перестают рекомендовать.

Проблема ведь в чём? Когда была введена плоская шкала, в первые годы рост собираемости подоходного налога был 40, минимум 30 процентов в год, было увеличение собираемости несколько лет подряд. И даже сейчас, на фоне общего падения – падает прибыль, падает НДС, то есть падает собираемость всех налогов на фоне экономического спада очень серьёзного, – единственный налог, собираемость которого продолжает расти, – это подоходный налог. За счёт чего? Именно за счёт плоской шкалы.

Означает ли это, что налог не надо менять? Надо менять, только вопрос, каким образом. Вот, скажем, в Соединённых Штатах Америки существует граница в 14 тысяч 400 долларов – это черта бедности, при которой подоходный налог не взимается. 14 тысяч 400 долларов – можете умножить и понять, с какой суммы не взимался бы налог, если перевести в рубли. Ну, бог с ней, с Америкой...

Если вводить прогрессивную шкалу, я глубоко убеждён, что надо идти по пути снижения ставки, иными словами, если доходы людей ниже черты бедности, а сегодня у нас таких 11,5 процента (посчитайте, от 142 миллионов сколько это), то они не должны платить подоходный налог, и тогда это будет прогрессивная шкала со ставками 13 и 0.

Следующее, что мы должны сделать, – ввести семейную декларацию: может быть, муж даже приличную зарплату получает, но жена сидит дома с двумя детьми, делим на четыре –

совершенно другие доходы. И в Штатах тоже есть семейная декларация, 22 тысячи 700 долларов, по-моему, я не помню сейчас точную цифру.

Дальше. Как только мы с вами введём прогрессивную шкалу, любой человек, у которого есть какой-то дополнительный заработок, даже не официальный второй, а просто второй, будет обязан подавать декларацию, на сегодняшний день это коснётся порядка 25–30 миллионов человек. До сих пор у нас максимальное количество подаваемых деклараций было 4,5 миллиона – представляете, что такое обслужить сегодня 25 миллионов человек условно каждый год в налоговой, а мы будем вынуждены это делать, никуда не денешься!

Следующее. Как только мы введём прогрессивную шкалу, работодатель, который платит и так, на мой взгляд, совершенно необоснованные и неподъёмные страховые взносы, подумает: а зачем мне платить много? И тогда – у работодателя и у работника совершенно одинаковые интересы – работодатель скажет работнику: давай я тебе буду платить минимальный размер оплаты труда, ты заплатишь с него свои 13 процентов, а остальное я тебе отдам в конверте, но зато не буду платить за тебя вот эти страховые взносы. А поскольку никто сегодня в стране не верит в пенсионную реформу, которая у нас четвёртый раз проходит за два года, то любой человек на это пойдёт. То есть всё это, поверьте, мы очень внимательно изучали.

К сожалению, пока это просто голый популизм, который не подтверждается ничем. Плоская шкала подоходного налога для нас в 2000 году была объективной необходимостью, и сегодня у нас подоходный налог стал четвёртым налогом по собираемости в стране, даже обогнал в этом году налог на прибыль, то есть стал третьим (я надеюсь, что ситуация с налогом на прибыль всё-таки выправится). Вот если мы хотим и это потерять, то это уже слишком: вы не забывайте, что подоходный налог – это база для региональных и местных бюджетов, за счёт которых решаются конкретные проблемы в жизни людей – лампочки в подъездах и так далее, поэтому ни в коем случае этого нельзя делать.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, вопрос.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Меня зовут Горлякова Юлия, МГУ технологий и управления имени Разумовского.

Сейчас у нас все граждане хотят развиваться, хотят развивать своё мировоззрение, а также стать полноправными гражданами нашей страны. Как мне кажется, основой для этого может явиться ученическое самоуправление, местное самоуправление, ну или вообще органы самоуправления. Но, как мне кажется, вернее, подсказывает опыт и наблюдение, большинство граждан нашей страны даже не знают о таких понятиях, хотя в принципе, если мы в этом будем участвовать, то на большинство событий в нашей стране мы будем влиять.

Как вы относитесь к этому, как это вообще развивать и почему на данный момент самоуправление не развивается, каковы причины этого?

**Макаров А. М.** Я отвечу коротко, словами своей 15-летней дочери, которая, когда я задаю вопросы такого типа, хочу с ней поговорить, выяснить её позицию, отвечает: "Забей!" Я до сих пор не знаю, что такое "забей", поэтому терплю.

Поверьте на слово, никто не сделает это за нас! Никого нельзя заставить; если есть потребность у людей заниматься этим – они будут заниматься, нет потребности – не будут. Я видел людей, которые действительно объединяются вокруг каких-то идей, реально эти идеи реализовывают. Они приходят, кстати, к депутатам, приходят к Владимиру Николаевичу, ко мне, говорят: вот есть идея, но мешает такой-то чиновник, ещё кто-то... И когда ты видишь, что люди сами хотят что-то делать, им хочется помочь. Я всегда готов помочь человеку, но для этого он должен прийти ко мне с чем-то конкретным, а не просто с какой-то идеей типа: "А что, Пульхерия Андреевна, не отведают ли нам с вами вареников?" Да отведают! Приготовьте вареники – отведаем!

**Из зала.** Но таких людей, которые могут организовать какое-то мероприятие, могут собрать вокруг себя других людей, очень мало, и они даже порой не знают, куда идти, куда обращаться с этим. То есть люди привыкли к тому, что за них всё решат и всё будет так, как будет, а не так, как они хотят.

**Макаров А. М.** Политикой можно заниматься только по собственному желанию, а всё остальное – это пассивное избирательное право.

**Плигин В. Н.** Здесь достаточно интересные вещи. Вот появляется некий человек и говорит: "Я гениален, я умею что-то

организовать, я это всё сделаю, помогите мне". Но одно дело немного помочь, а другое дело – сделать всё. Сделать всё за кого-то невозможно.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Я учусь в Сыктывкарском государственном университете, институт истории и права.

У меня, Андрей Михайлович, к вам вопрос, как к участнику процесса создания российской Конституции. В 1993 году, всем нам известно, был спор о том, какой республикой быть России – президентской или парламентской. Мне интересно, особенно с подачи Владимира Николаевича, каких позиций придерживались вы тогда?

**Макаров А. М.** А Владимир Николаевич что сказал?

**Из зала.** Посоветовал избавиться от исторического драматизма.

**Макаров А. М.** Вы знаете, там не было драматизма: в Конституции подразумевалась президентская республика и других мыслей на самом деле не было. В Конституционное совещание уже попали в основном те, кто понимал, что Россия должна быть президентской республикой. Это первое.

Знаете, я вам расскажу другую историю, гораздо более интересную, которая на самом деле характеризует многое, очень часто именно так и происходит. Это была вторая Государственная Дума, тогда одним из важнейших вопросов был вопрос о земле, и с огромным трудом принимался Земельный кодекс. Представляете – право собственности на землю! Мы с Александром Дмитриевичем Жуковым, который тогда был председателем комитета по бюджету, а сейчас Первый заместитель Председателя Государственной Думы, играли в шахматы...

**Плигин В. Н.** Государственная Дума второго созыва, нашего исторического периода, во Второй Государственной Думе дореволюционной тоже вопрос о земле имел значение.

**Макаров А. М.** Но не такое, как сейчас, конечно.

Так вот, мы играем в шахматы. И вдруг объявляют, что начинается голосование по Земельному кодексу. Все бегут в зал, а я по дороге... задержался. Я вхожу в зал, результаты голосования: 225 голосов "за", а нужно 226. Все кричат: "Макаров, где Макаров?!" Макаров входит в зал – вот Макаров! А Селезнёв, который был тогда от КПрФ Председателем Государственной Думы, объявляет: голосование закончилось. И Александр Дмитриевич

Жуков с тех пор, встречая меня, всегда говорит: "А ты помнишь про земельную реформу?"

**Плигин В. Н.** Во французском парламенте, это было в XIX веке, шло голосование по вопросу, должно ли государство быть империей или республикой. С перевесом в один голос победила республика. Генерал вышел на трибуну и закричал: "Покажите мне того, кто сделал Францию республикой!" По крайней мере в этой части мы что-то знаем из истории.

Так, пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Краснопеев Андрей, Российский государственный социальный университет.

У меня такой вопрос. Был у нас документ о повышении финансовой грамотности, вроде бы в 2008 году он должен был быть принят. Я хочу узнать вашу позицию и позицию ваших коллег по вопросу об укреплении, во-первых, социальных классов в России и, во-вторых, о повышении уровня финансового обеспечения в России всех граждан.

**Макаров А. М.** На самом деле, если бы мы обсуждали первый вопрос, мы как раз всю встречу проговорили бы только об этом.

Я предлагаю вам подумать о том, что нельзя решать социальные вопросы только за счёт того, чтобы постоянно на фоне растущих цен на нефть повышать уровень выплат, пенсий и так далее, и так далее. Надо, в конце концов, понять одну принципиальную вещь: если не будет развиваться бизнес в стране, то в какой-то момент изобилие закончится и мы не сможем ничего выплачивать. Вот мы принимаем трёхлетний бюджет, и все социальные обязательства, которые государство на себя приняло, оно выполнит, они пока финансово обеспечены. То есть надо поддерживать ситуацию, чтобы государство это могло обеспечить, но дальнейшее решение всех социальных вопросов возможно только на базе развития экономики, а у нас темпы развития экономики падают.

Поэтому сейчас первоочередной задачей является всё-таки не повышение каких-то социальных выплат, а всё-таки сделать так, чтобы в стране нормально развивался бизнес, улучшался инвестиционный климат. Это не общие слова, поверьте, это рецепт выживания страны.

**Плигин В. Н.** Андрей Михайлович, ребята, спасибо огромное!

**Макаров А. М.** Спасибо вам огромное!







**Лекция Уполномоченного по правам человека  
в Российской Федерации  
В. П. Лукина**

*13 ноября 2013 года*

Дорогие друзья! Для меня действительно особенная вещь – выступать в этом зале, потому что, помимо всего прочего, в течение трёх созывов я работал в Государственной Думе, причём по профессии я международник и был председателем Комитета Государственной Думы по международным делам в течение двух созывов, а в третьем был вице-спикером.

Вообще, этот зал многое видел: здесь выступал, например, бывший Президент США Никсон, здесь выступали лидеры многих стран мира. Но без кокетства признаюсь, что, во-первых, я никогда не видел столь полного зала, как сегодня, а во-вторых, столь молодую аудиторию, и это очень приятно. Я постараюсь, чтобы молодая аудитория не заснула.

Итак, речь идёт о 20-летию нашей Конституции. Здесь было много, конечно, всякого сказано, и я нахожусь, пожалуй, в наилучшем положении, потому что не знаю, что было сказано, и боюсь в чём-то повториться. Но постараюсь рассказать о своём личном ощущении, что такое наша Конституция, почему она получилась и что значит для общества одно из положений Конституции, в соответствии с которым я последнее время работаю, а именно институт защиты прав и свобод человека.

Конституция, как вам хорошо известно, была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, а 25 декабря того же года она вступила в силу. Я надеюсь, что тогда вступил в силу действительно исторический документ, вступила в силу единственная, как я хотел бы верить, Конституция Российской Федерации. Это событие стало новейшей вехой в истории нашего государства, потому что впервые за всю его историю оно провозгласило высшей ценностью права и свободы человека. Приступив к строительству демократического федеративного правового

го государства, мы заложили фундамент того единства, которое в целом выдержало испытание, несмотря на серьёзные трудности и напряжённость в течение последнего 20-летия, и это уже кое-что.

Давайте вспомним то время, хотя большинству аудитории это будет сделать трудно из-за возраста, но всё же это время памятное. К нему можно по-разному относиться, к этому времени, выносить ему разные приговоры, ставить разные баллы, но очевидно для всех, что это было бурное, противоречивое, опасное время, время страстей человеческих. Я лично считаю, что мы прошли через революцию, последнюю революцию жестокого и кровавого XX столетия. В 1993 году мы оказались на самом пороге гражданской войны, и то, что в такое время мы вошли в решающую стадию подготовки к принятию основного закона, а затем он был принят, во многом содействовало тому, что мы отступили от этого ужасного порога – порога гражданской войны, который просто ощущался, люди, которые участвовали в тех событиях, чувствовали этот кровавый запах войны и ненависти.

И тут я не могу не отметить уникальную роль нашего первого президента Бориса Николаевича Ельцина, который буквально продавливал федеральную Конституцию сквозь овраги и дебри тогдашнего суверенизаторского сепаратизма. Вам трудно себе представить, как это всё было, когда одна республика за другой, один край за другим объявляли, что они суверенные, что они будут действовать сами по себе, что их законы выше законов общероссийского свойства. Например, один руководитель органа местного самоуправления в Москве заявил, что его московский район имеет суверенитет на воздушное пространство в пределах Москвы, и так далее, и тому подобное.

Вот в этой обстановке трудно переоценить роль Бориса Николаевича, который без гражданской войны смог убедить, сплотить, заставить, вынудить, выхитрить, я бы сказал, создание общего правового поля, Конституции, общего правового пространства для всего этого механизма в условиях, когда силовым путём действовать было неприемлемо, и это было огромное, безусловно, достижение. И безусловно, неоспоримы многие ошибки, допущенные нашим первым президентом, и это предмет многих исследований и многих споров, но они, на мой взгляд,

меркнул перед тем, что был найден конституционный выход из революционного тупика, предотвративший ещё одно массовое кровопролитие в нашей стране.

Я был членом и Конституционной комиссии, и Верховного Совета, который готовил Конституцию, и большая часть текста Конституции была взята из того проекта, а потом, после известных октябрьских событий, стало действовать более активно Конституционное Собрание при президенте, я был и членом этого собрания тоже. Я хорошо помню, как трудно шёл этот процесс. С одной стороны, все понимали, что возможности адаптации прежней Конституции, РСФСР, к новым реалиям были уже практически исчерпаны, остро требовался принципиально новый документ. С другой стороны, единства мнений по вопросу о том, каким ему быть, не было ни в государстве, ни в обществе, все мы нервничали, спорили порой до хрипоты.

Тяжёлое положение в экономике, явно нараставший конфликт между исполнительной и законодательной властью и, что греха таить, столкновение характеров и амбиций отдельных людей, отдельных лидеров – всё это, безусловно, было очень серьёзным препятствием на пути принятия этого закона. Ведь эта нетерпимость была связана с нашей исторической нетерпимостью, в том числе и прежде всего, конечно, советской, когда любое иное мнение воспринималось как мнение вражеское, мнение, которое надо растоптать, а не с которым надо полемизировать. Вот в такой обстановке принималась у нас Конституция.

Я должен сказать, что в это время нашлись несколько человек, которые сумели преодолеть всё это, и среди них первым – я уверен, что его фамилия здесь называлась уже, – я хотел бы вспомнить Сергея Сергеевича Алексева, выдающегося юриста, выдающегося педагога, выдающегося учёного, который сыграл очень серьёзную роль в разработке и принятии проекта новой Конституции. Его, к сожалению, уже нет, он недавно ушёл из жизни.

Я хотел бы ещё одно имя, которое лично мне очень дорого, упомянуть в этой связи, в связи с подготовкой Конституции, – это Дина Исааковна Каминская, выдающийся адвокат, мужественно защищавшая правозащитников от советского судебного произвола. Она была насильно выслана в Соединённые Штаты

Америки в 70-е годы и жила в Вашингтоне, где я работал тогда послом, и, будучи членом Конституционной комиссии, я членом ездил работать в Вашингтон и на заседания комиссии. Когда я приезжал с новыми набросками проекта Конституции, мы садились – там было несколько человек, но доминирующую роль играла Дина Исааковна – и обсуждали, спорили, формулировали наши замечания и поправки, которые затем направлялись в Москву членам Конституционного совещания для обсуждения. Не все из них были приняты, в частности, к большому моему сожалению, до сих пор не принята поправка об увеличении объёма контрольных полномочий парламента, но некоторые поправки Каминской вошли в финальную редакцию документа, хотя многие об этом даже и не знают.

Итак, кризис осени 1993 года застал нас всех на завершающем этапе работы. Здесь и сейчас вряд ли стоит возвращаться к разговору о причинах этого кризиса, важно другое – менее чем через две недели после завершения работы Президент России подписал поистине исторический указ о всенародном голосовании по проекту новой Конституции.

Важно было, что само голосование прошло в обстановке невиданной по нынешним масштабам политической активности, процент участия был действительно очень большой. Голосование зафиксировало на самом деле раскол общества в данном вопросе: значительная часть проголосовала против, но большинство, порядка 60 процентов, проголосовало за. И я должен сказать, что все граждане России вправе гордиться: и те, кто голосовал так, и кто голосовал иначе, получили документ, который, безусловно, будет ещё долго иметь огромную, и не только теоретическую, ценность.

Декларированные в Конституции фундаментальные ценности надо ещё научиться воплощать в жизнь, конечно, а это требует немало времени и настойчивости, здесь у государства и общества имеются огромные резервы. Проще говоря, по многим позициям зазор между декларацией и жизнью всё ещё очень и очень широк, и именно это обстоятельство, как представляется, и позволяет определять сегодняшнюю Россию как развивающуюся демократию. В такой констатации нет ничего обидного или унижающего наше достоинство, демократия – сложное

дело, овладеть им в одночасье невозможно, а учиться нужно всегда, даже когда кажется, что учиться уже нечему. Последнее, между прочим, относится и ко всем странам развитой демократии: одно дело – развитая демократия, другое дело – совершенная демократия; совершенной демократии нет, а развитая действительно существует.

Как известно, в последние годы в мире нет недостатка в желающих оценить качество нашей демократии. Такое внимание к проблемам России, которых, замечу, великое множество, лично я воспринимаю философски, во всяком случае, без раздражения, несмотря на то, что большинство оценок носит, мягко говоря, некомплементарный характер, это вы все хорошо знаете. Причина не только в том, что по правилам современного пиара, на котором мир буквально свихнулся, любое внимание лучше, чем забвение или безразличие, ещё более любопытно, на мой взгляд, следующее соображение. Критика в наш адрес свидетельствует о том, что Россию всегда оценивают по самым высоким стандартам, что от неё всегда ждут чего-то особенного, чего-то идеального: если коммунизм – так полный коммунизм, всем пример; если демократия – так стопроцентная, совершенная демократия, чтобы без сучка и задоринки была. Это, наверное, нас самих должно побуждать не столько к победным реляциям об успехах нашей демократии, сколько к размышлениям о том, что мы ещё должны сделать для того, чтобы упомянутый выше зазор между провозглашёнными в нашей Конституции демократическими ценностями и нашей повседневной жизнью стал меньше, а в перспективе исчез.

Когда я напоминаю своим европейским и американским оппонентам, что их демократические структуры и установления формировались не одно десятилетие и даже не одно столетие, что они сопровождались приливами и отливами, конфликтами и гражданскими войнами, то они вроде бы соглашаются – против истории-то не попрёшь, естественно, но от нас они, и не только они, но и наши собственные по-хорошему нетерпеливые граждане требуют, чтобы все положения российской Конституции с 25 декабря 1993 года, то есть с момента её вступления в силу, выполнялись точно, неуклонно и в полном объёме. Некоторых это раздражает, и идут дискуссии, полемика, даже за пуговицы

друг друга хватают. Но я считаю, что это очень хорошо, что требуют, и в первую очередь это к нашим гражданам относится: чем активнее и энергичнее они будут этого требовать, чем больше становится таких неравнодушных граждан, тем скорее и на более полную мощность заработает Конституция России как единый и целостный механизм.

Конституция, если это мёртвый текст, это не более чем клочок бумаги, прямо скажем. Конституция работающая – это всё более тесное сплетение текста и решимости, воли и умения граждан этим текстом пользоваться в своей каждодневной жизни. Когда великого греческого законодателя Солона спросили: "Насколько совершенны твои законы?", Солон ответил: "Мои законы совершенны настолько, насколько граждане согласны их исполнять".

Одно из важных положений Конституции содержится в статье 103, которая предусматривает наличие и функционирование в рамках современной российской государственной системы института Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Этот закон был принят в 1997 году, и с тех пор в России работает институт защиты прав и свобод человека.

Защита Конституции считается долгом и первейшей обязанностью каждого гражданина Российской Федерации. Мандат же Уполномоченного по правам человека не столь всеобъемлющ, в сферу нашего профессионального внимания вопросы защиты Конституции попадают тогда, когда они оказываются сопряжены с конкретными фактами нарушения прав наших заявителей. Не скажу, что таких случаев много, но их вполне достаточно, по каждому из них принимаются предусмотренные законом меры не принуждения, а убеждения: принуждать уполномоченный не может. Трудность в том, что и должностные лица государственных органов, да и все мы, граждане России, далеко не всегда воспринимаем Конституцию как акт прямого действия, имеющий безусловные преимущества перед другими нормативными правовыми актами.

Мы активно отстаиваем приоритет нашей Конституции перед любыми законодательными установлениями зарубежного происхождения, что, видимо, правильно, во всяком случае, так же

поступает и целый ряд других стран развитой демократии, в том числе и Америка, которая никаких приоритетов над своими собственными законами никогда не признавала и не признаёт. Но значительно менее активно, к сожалению, а зачастую вообще весьма робко мы сами защищаем нашу Конституцию, её базовые положения от различного рода новомодных и старомодных поветрий, привносимых колебаниями сиюминутной конъюнктуры.

Например, наше общепризнанное всё – Александр Сергеевич Пушкин – любил и сочинял сказки о Лукоморье, и все мы с детства эти сказки знаем, они прекрасны. Лукоморье занимало, конечно, место в его большой душе, но при этом Пушкин был выдающимся, передовым человеком своего времени, главное место в его работе и в его жизни всё-таки занимали современные ему идеалы просвещения. Именно потомками Пушкина, потомками тех, кто создавал и развивал великую, всемирно признанную и почитаемую русскую культуру, была создана Конституция 1993 года. В ней нашлось место и российским политико-правовым традициям, в их числе, например, само наименование того органа, где мы находимся: Государственная Дума – это традиционное наименование. Но в Конституции не нашлось и, надо думать, не найдётся впредь места тому, что попросту можно назвать мракобесием, пусть и в различных обличьях. Недаром наш великий современник поэт Владимир Семёнович Высоцкий иронично сказал: "Лукоморья больше нет, от него простыл и след". Не надо искать настоящее в прошлом, а надо искать будущее в настоящем, и именно на это нацелена наша Конституция.

Вот в этой связи я хотел бы привести один пример из своей работы. В текущем году ко мне поступило обращение верующих одной из небольших конфессий, заявители жаловались на то, что городская администрация отказала им в праве провести религиозное мероприятие на городском стадионе. История, в сущности, обычная: в маленьком городке у верующих нет культового помещения для проведения своих мероприятий, они время от времени вынуждены обращаться к городским властям, а те им зачастую отказывают. Необычным в данном случае было лишь одно обстоятельство: в своём письме верующим го-

родской глава имел, прямо скажем, глупость, по-простому говоря, указать на то, что его отказ, его решение было согласовано с руководством другой конфессии, с какой, вы легко догадаетесь. В результате рутинная жалоба на самоуправство местного начальства превратилась в дело о грубом нарушении статьи 14 Конституции Российской Федерации, которая, как вы помните, постулирует, что все религиозные объединения равны перед законом. В свете такой нормы отказ одному религиозному объединению со ссылкой на мнение другого религиозного объединения носил явно антиконституционный и, прямо скажем, мракобесный характер. Мне, как уполномоченному, пришлось обратиться в суд в защиту конституционных прав верующих. В свою очередь суд вполне справедливо и предсказуемо признал решение главы городской администрации незаконным. К сожалению, бывают и более сложные дела такого же плана.

Вообще говоря, чаще всего повод обратиться к нормам Конституции возникает у уполномоченного в связи с фактами нарушения конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом, декларированного в статье 19 нашей Конституции. При этом установить подобные факты бывает порой не просто, очень многое зависит от оценки обстоятельств конкретного дела. Никакие оценки, как мы знаем, не свободны от доли субъективизма, нет поэтому ничего удивительного в том, что мои оценки отнюдь не всегда совпадают с оценками государственного органа, в который приходится обращаться. Не буду грузить вас примерами, иллюстрирующими сказанное, их можно легко найти в ежегодных докладах уполномоченного и в других документах.

Пользуясь предоставленной сейчас возможностью, я хотел бы лишь ещё раз сказать вам о том, что подавляющее большинство поступающих к уполномоченному жалоб по самым разным вопросам имеет в качестве общего знаменателя именно нарушение конституционного принципа равенства перед законом и судом.

Позвольте далее коснуться вопроса взаимодействия уполномоченного с Конституционным Судом Российской Федерации. Считаю это направление нашей работы, конечно же, одним из ключевых.



Согласно статье 18 Конституции права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Отнюдь не претендуя на оригинальность, скажу, что российские законы должны находиться в полном соответствии с Конституцией, а также с международными договорами, в которых участвует наша страна. Статьёй 29, подпункт 5 пункта 1, Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" прямо предусмотрено его право обращаться в Конституционный Суд с жалобой на неконституционность закона, применённого или подлежащего, что очень важно, применению в конкретном деле. Со своей стороны, как и мой предшественник на посту уполномоченного Олег Орестович Миронов, тоже бывший депутат, стараюсь активно пользоваться этим правом. Рад отметить, что практически во всех случаях таких обращений доводы уполномоченного воспринимаются Конституционным Судом как основание либо для признания закона не соответствующим Конституции, либо для позитивного толкования этого закона в своих определениях.

По итогам рассмотрения жалоб уполномоченного Конституционным Судом выносились как постановления, так и определения. Примером первых могут служить недавние постановления, согласно одному из которых избиратели вправе обжаловать результаты подсчёта голосов на избирательном участке, а согласно другому в выборах в органы местного самоуправления могут участвовать самовыдвиженцы. Конституционный Суд поставил законодательную задачу привести тексты соответствующих законов в соответствие с положениями в постановлениях, которые он вынес.

Немалую важность имеют и определения Конституционного Суда, дающие разъяснения конституционно-правового смысла норм законов. Вынося свои определения, Конституционный Суд формирует единую практику применения нормы. Одним из последних определений Конституционного Суда, принятых по жалобе от уполномоченного, разъяснено, например, что проверка подлинности подписей в поддержку кандидата в депутаты

может проводиться в судебном заседании, если данный человек участвовал в выборах именно на этом избирательном участке.

К сожалению, всё ещё нередки случаи, когда суды отказываются признавать определение Конституционного Суда в качестве руководства к действию. Подобный обструкционизм стал в последние годы настоящей проблемой правоприменения, о чём уполномоченный не раз упоминал в своих ежегодных докладах. В связи с этим не могу не подчеркнуть в этих стенах, что неуважение к постановлениям либо определениям Конституционного Суда Российской Федерации является одной из самых тяжких форм неуважения к Конституции и должно влечь соответствующие последствия. Ещё в 2010 году в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов участников судебного разбирательства по гражданским делам мы направили в Государственную Думу предложения о внесении поправок в проект федерального закона о внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. По мнению уполномоченного, необходимо правовое регулирование порядка пересмотра вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, в частности, в таких случаях: первое – вынесение Конституционным Судом определения о выявлении конституционно-правового смысла положений закона, применённого в конкретном деле, и о необходимости возобновления гражданского судопроизводства с учётом нового толкования норм материального или процессуального права; и второе – обращение уполномоченного с ходатайством в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов участников гражданского судопроизводства. К сожалению, эти предложения не нашли поддержки законодателя пока что и не были отражены в Федеральном законе от 9 декабря 2010 года "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации". Пользуясь случаем, хотел бы просить наших уважаемых коллег из Государственной Думы вернуться к изложенным выше предложениям и внимательно их рассмотреть.

Если продолжить разговор о взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, хочу заметить, что всегда с готовностью отвечаю на запросы судей Конституционного Суда, направляя им свои заключения на жалобы граждан, нахо-

дящиеся в производстве в Конституционном Суде. За прошедшие годы судьям мы направили свыше двадцати заключений уполномоченного, каждый из этих запросов по-своему интересен с точки зрения теории и практики конституционного права, так что вам их почитать было бы интересно, по-моему.

Так, например, летом 2012 года судья Конституционного Суда обратился к уполномоченному со ссылкой на жалобу группы граждан с просьбой оценить конституционность поправок в федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав... граждан Российской Федерации". Как вы помните, этими поправками, с одной стороны, восстанавливались прямые выборы глав субъектов Федерации, то есть губернаторов и прочих руководителей, а с другой – для кандидатов на этот пост вводился так называемый муниципальный фильтр и предусматривалась процедура их вызова к президенту страны на предварительные консультации. Проанализировав эти новации, уполномоченный направил в Конституционный Суд своё заключение, в котором указал, что участие выборных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидатов на должности глав субъектов Российской Федерации, то есть муниципальный фильтр, не нарушает принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а следовательно, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Уполномоченный не смог установить, с другой стороны, конституционных оснований для проведения Президентом Российской Федерации консультаций с кандидатами на пост главы субъекта Российской Федерации, как выдвинутыми политическими партиями, так и самовыдвиженцами. По мнению уполномоченного, подобные консультации не предусмотрены положениями части 1 статьи 85 нашей Конституции о согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами власти и могут рассматриваться как форма вмешательства органов государственной власти в деятельность политических партий.

В контексте тематики Конституционного Суда хотел бы обратить ваше внимание не недавно возникшую проблему, касаю-

шуюся соответствия нашей Конституции и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Согласно этим статьям в их последней редакции граждане могут обращаться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод только законом, применённым в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. То есть, когда дело рассмотрено, тогда оно может уже быть направлено в Конституционный Суд. Вместе с тем часть 4 статьи 125 Конституции возлагает на Конституционный Суд обязанность рассматривать жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод не только законом применённым, но и подлежащим применению – это большая разница, как вы понимаете. В связи с этим возникает отнюдь не риторический вопрос: кто же будет судьёй, ведь Конституционный Суд не может быть судьёй по той простой причине, что он является стороной в деле? Мы думаем, что Федеральное Собрание должно сказать последнее слово в этом случае.

Завершая своё выступление, я хотел бы очень кратко высказать свои соображения по трём принципиальным вопросам.

Во-первых, фундаментальные права и свободы человека, провозглашённые в нашей Конституции, представляют собой целостную систему, все они одинаково важны, причём ни одно из них не может реализовываться в ущерб другим. По этой причине Конституция вводит разумные ограничения на некоторые из прав и свобод. Так, например, согласно статье 29 гарантированная каждому свобода слова не может быть индульгенцией для пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. В этом смысле не все права и свободы человека являются абсолютными, но крайне важно, очень важно с точки зрения соответствия духу Конституции, чтобы любое их ограничение осуществлялось на основе строгих правовых процедур, было во всех случаях минимально достаточным, а главное, распространялось бы на всех без исключения, не было выборочным.

Во-вторых, в самом начале моего выступления, может быть, несколько вас удивив, я выразил надежду на то, что принятая двадцать лет назад Конституция Российской Федерации станет не только первой, но и единственной в нашей современной

истории. Сказал это отнюдь не для красного словца. По моему глубокому убеждению, такой основополагающий и судьбоносный в жизни каждого государства документ, как национальная конституция, не подлежит конъюнктурному воздействию. Понятно, что ничего вечного не бывает под луной, и всё же, когда речь идёт о конституции, вносимые в неё поправки, изменения как минимум не должны затрагивать основ государственного устройства и высших ценностей государства. С учётом таких положений полагал бы оправданным длительный мораторий на любые изменения статей, включённых в главу 1 и главу 2 Конституции. Думаю, что идея скорого созыва Конституционного Собрания, высказываемая время от времени, беспочвенна и способна лишь осложнить обстановку в стране. Повторюсь, абсолютно совершенных текстов не бывает, однако если мы последуем советам некоторых наших горячих голов и напишем новый текст Конституции, то уже через несколько недель появятся сверхгорячие головы, которые начнут взывать к городу и миру о том, что текст опять оказался несовершенным и требуется новый, а с написанием всё новых вариантов конституционного текста будет обесценена сама идея правового государственного устройства. Не в тексте Конституции лежат наши проблемы, а совсем в других делах.

В-третьих, в соответствии с буквой и духом Конституции Уполномоченный по правам человека должен обладать более серьёзными, ощутимыми ресурсами воздействия на законотворчество и законоприменение в сфере защиты прав и свобод. Говорю это не в отношении себя, потому что мой срок пребывания у власти, скорее, псевдовласти, вскоре заканчивается.

Однажды Дмитрий Анатольевич Медведев, с которым я беседовал, когда он был президентом, сказал, что Уполномоченный по правам человека – участник власти. Я ответил: "Да, уполномоченный – это часть государственной структуры и конституционной структуры, но это не власть, потому что у него властных полномочий нет". Он сказал: "Нет, все мы – власть, все мы несём равную ответственность". После этого я начал более часто стучать по столу в разговорах с различного рода государственными чиновниками.

Мне кажется, что с этой целью следует подумать о том, чтобы в удобное время всё же принять поправку к статье 104 Консти-

туции, с тем чтобы включить Уполномоченного по правам человека в число субъектов права законодательной инициативы, но это в перспективе, а как минимум, как промежуточную меру я бы предложил в Регламент Государственной Думы включить положение о том, что при рассмотрении законов, затрагивающих вопросы прав и свобод граждан, требуется предварительное заключение уполномоченного, которое должно быть рассмотрено до обсуждения законопроекта в первом чтении, то есть до принятия концепции закона.

Вот на этом я завершаю и говорю вам спасибо за то, что вы меня внимательно слушали.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Добрый день! Меня зовут Иванец Андрей, я студент третьего курса Юридического института (Санкт-Петербург).

Владимир Петрович, у меня вопрос к вам как к человеку, как к Уполномоченному по правам человека, тем более что вы были послом в США, и как к депутату Государственной Думы. В США есть закон, обязывающий государственные предприятия и предприятия, выполняющие государственные заказы, предоставлять рабочие вакансии инвалидам. Вы не думали о таком социальном нововведении?

**Лукин В. П.** В США действительно, насколько мне известно, на уровне штатов – США ведь федеральное государство – есть законодательство, которое предполагает определённые квоты для инвалидов, для других лиц с ограниченными возможностями, даже для людей с недугом – не знаю, можно ли это назвать недугом, – с болезнью Дауна, например, вот такого плана. Это есть во многих штатах, и это очень здорово исполняется. Я думаю, это очень хорошее дело, и у нас такой процесс идёт, но идёт очень медленно. Идёт не без препятствий и в других странах. Я, кстати, очень надеюсь, что импульс Паралимпиады в Сочи и хорошая реклама Паралимпиады в Сочи, связанная с проблемами инвалидов, приведёт к тому, что у нас это перенесётся на другие регионы и станет модным.

Вы обратили внимание, что сейчас спорт инвалидов стал модным? А это очень важно с какой точки зрения? Конечно, у каждого человека есть свои амбиции, в том числе и у инвалидов, но это важнее с той точки зрения, что люди берутся за эту проблему. Раньше они её игнорировали, и даже была некоторая фобия в этом отношении, многие считали, например, что своих детей не надо в школу посылать вместе с инвалидами, потому что они, видите ли, могут огорчаться и так далее. Сейчас это проходит понемножку, и я этому очень рад. Я думаю, что на законодательном уровне было бы очень хорошо подумать о том, чтобы были определённые квоты. Это непросто сделать, потому что в условиях частного предпринимательства указывать, кого брать, кого не брать на работу, – это целая проблема, но всё равно в этом направлении надо двигаться, я с вами согласен.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте, меня зовут Григорий Вазошвили. Я студент первого курса МГУ, факультет политологии.

Владимир Петрович, я слушал вашу лекцию, на мой взгляд, лекция очень интересная, и тема, которую вы затронули, очень интересная. Меня интересует прежде всего вот какой момент. В Конституции Российской Федерации есть такая фраза: "Все равны перед законом и судом". Но мы видим, что современное общество расколото в силу того, что встречаются организации националистического толка, которые призывают к радикальному подходу при решении проблем миграции, есть утверждения, что надо сохранить чистоту русского народа... Владимир Петрович, у меня такой вопрос: как вы считаете, приведёт ли такое человеконенавистничество к социальному взрыву и как, по-вашему, должна власть реагировать, какие меры должны приниматься, чтобы устранить эти социальные противоречия?

**Лукин В. П.** Уважаемый коллега (я тоже был студентом, поэтому имею право вас коллегой называть), вы затронули очень важный и сложный вопрос.

Во-первых, вы сказали, что в Конституции сказано, что все граждане равны перед законом. Это справедливо, но это общее положение, и мы с вами рассуждали сейчас о том, что права и свободы человека должны рассматриваться в их совокупности

и что права и свободы действуют, пока они не нарушают права и свободы других людей, и это взаимосвязано, то есть не направлено в одну сторону, а взаимосвязано. Вот как в этих условиях сделать так, чтобы наша Россия была страной, где все граждане действительно равны перед законом и действительно несут равную ответственность, с одной стороны, а с другой стороны, чтобы не нарушались исторические традиции? Ведь исторические традиции очень сильны, это довлеет над нами: первую в жизни информацию мы получаем из семьи, наша семья – от прежних поколений семьи и так далее, так что традиции очень важны. И как сделать так, чтобы это положение Конституции, очень правильное и очень современное, совмещалось с традициями, чтобы не было разрыва между тем и другим?

Совершенно очевидно, что в нашей стране большинство населения – это коренные жители, среди которых первостепенную роль играют люди славянской, прежде всего русской, национальности, которые давно здесь живут; коренными жителями являются и представители многих других национальностей. И вот когда начинается процесс нарастающей взаимозависимости, который, по большому счёту, не остановишь, когда масса людей мигрирует из одной страны в другую, возникают проблемы совместимости коренного населения с определённым традиционным укладом жизни и населения вновь прибывшего. Имеют ли право люди, которые прибыли сюда законным образом, сохранять свою самобытность, жить полноценной жизнью, если они граждане страны? Безусловно. Сохраняется ли право коренных жителей на то, чтобы на той территории, которую они освоили как коренную, поддерживались определённые традиции, к которым они привыкли, условия, в которых им комфортно жить? Безусловно.

На практике, между прочим, если говорить, например, о такой стране, как Грузия, там тоже возникают проблемы между различными национальностями, иногда довольно острые, с абхазами вы знаете, к чему это привело.

**Из зала.** К войне.



**Лукин В. П.** Короче говоря, решение проблемы, как я говорил уже и как многие другие говорили, да это и так ясно, заключается не в общей констатации того, что вы совершенно правильно констатировали, а в готовности многих людей вести дело к тому, чтобы это равенство осуществлялось на практике при взаимном уважении, то есть к взаимной терпимости. А у нас получается так, что представители меньшинства говорят: вот здесь нетерпимые, они нас притесняют, а представители большинства говорят то же самое о меньшинстве, и никто не хочет подвинуться немножко, зачастую никто не хочет даже услышать другую сторону – вот это главная проблема. Когда мы научимся поступать так, чтобы люди коренной национальности говорили своим соотечественникам: ну позвольте, это же тоже люди, и проявление нашего достоинства – помогать им, чтобы они жили как люди, и чтобы представители меньшинства говорили: мы приехали не в чистое поле, мы не можем вести себя как в чистом поле, здесь есть свои культурные традиции, и мы должны с ними считаться, – вот тогда мы будем жить лучше и будет прогресс!

**Нарышкин С. Е.** Владимир Петрович, вы позволите, я дополню? Я выскажу иную точку зрения, чем наш уважаемый коллега, который, задавая вопрос, начал с того, что наше общество расколото. Это не так. То, что группы населения, группы граждан имеют разные точки зрения, разные политические взгляды, не есть раскол общества, это нормальное состояние любого демократического общества. Важно, чтобы эти разные точки зрения, разные взгляды и способы защиты своих взглядов люди, граждане, отдельные группы, отдельные политические партии претворяли в жизнь, выражали в рамках существующего закона, прежде всего в рамках действующей Конституции, а то, что политический ландшафт общества имеет разные цвета, разные окраски, – это, повторяю, совершенно нормальная ситуация. И не случайно государство в лице Государственной Думы полтора года назад пошло на то, чтобы принять ряд законов, прежде всего тот закон, который существенно либерализовал процесс создания и регистрации политических партий, потому что мы чувствовали, что семи существовавших политических партий было недостаточно

и люди, граждане, общество хотели иметь больше политических партий, которые бы более тонко и точно соответствовали политическим взглядам и воззрениям, повторяю, отдельных групп населения. Сейчас, после принятия закона, процесс создания политических партий идёт очень активно, сейчас их 74, из них 54 партии уже участвовали в последних выборах в региональные законодательные собрания. Так что не соглашусь с тем, что в обществе существует раскол.

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Владимир Петрович, на ваш взгляд, с точки зрения и защитника прав человека, и опытного законодворца, и историка, что важнее – юридическая политкорректность или юридическая точность? Мы с вами знаем, что иногда эти понятия расходятся, в истории таких случаев достаточно много. Например, когда мы говорим про те же самые сталинские репрессии, мы всё понимаем, но при этом мы с вами знаем, что данный руководитель стал руководителем правительства юридически только в 1941 году. Сейчас, когда мы разрабатываем единый для всей страны учебник истории, очень важно, чтобы каждая страница этого учебника была подтверждена документально, чтобы это был не просто учебник, но, возможно, интернет-портал, где школьник и преподаватель могли бы посмотреть и убедиться, что все исторические факты, которые изложены в этом учебнике, подтверждены документально, подтверждены архивными документами.

**Лукин В. П.** Как сказал бы упомянутый вами "выдающийся политический гуманист": "Оба лучше: и то, и другое". Разумеется, в основе серьёзных юридических документов лежит точность и то, что на юридическом языке – я не юрист, но всё-таки слышал кое-что об этом – называется правовой определённо-стью. Много споров возникает и в Государственной Думе, и вне Государственной Думы вокруг этого принципа правовой определённости. Вот принимается закон, и в нём содержатся такие, знаете, чисто исторические, политически оценочные вещи. Приняла уважаемая Государственная Дума закон, в котором содержится формула "иностранный агент", например, но понятие

"иностранный агент" юридически не вполне точно определено, на взгляд многих людей во всяком случае, отсюда возникают и хорошо известные вам споры в обществе. Поэтому главным с точки зрения юридического документа я считаю, конечно, правовую определённость текста, который не допускает двойных, тройных толкований.

Но вы затронули несколько иной вопрос, выходящий за рамки юридической сферы, вы затронули политический вопрос. Вот вы упомянули сталинские репрессии. "Сталинские репрессии" – это не юридическая оценка, это оценка политическая, и контекст этой оценки таков: доминирующим политическим лидером, безусловным диктатором одного из самых жёстких типов, который держал власть в своих руках примерно в течение 30-летнего периода, был Иосиф Джугашвили – это неоспоримый политический факт. Сталинскими репрессии называют не потому, что во времена Сталина были премьер-министрами сначала Рыков, потом Молотов, потом ещё кто-то, а потому, что Сталин сыграл решающую роль в этом. В этой связи существует три вида ответственности: ответственность уголовная, юридическая, ответственность политическая и соответственно вина, ответственность моральная. Так вот, с точки зрения моральной ответственности совершенно очевидно, что Сталин был главным виновником того, что произошло. С точки зрения политической ответственности, конечно, он несёт главную политическую ответственность, он навязывал эти решения, это известно из документов, это исторические факты. С точки зрения юридической ответственности, разумеется, существует целый ряд документов, которые надо просто тщательно анализировать, существует Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, были многие процессы, амнистии и реабилитации, в документах всё написано.

Вот возьмите Катынь. Имеется документ неоспоримый, который подписали несколько человек, в том числе Сталин, Микоян, Молотов, по-моему, Калинин, кто-то ещё, то есть несколько человек подписали бумагу, которая была подана Берией, относительно необходимости решения этого вопроса таким образом,

каким он был решён, ужасным образом. Этот документ должен послужить основанием для юридической ответственности, он должен быть вполне ясен, точен и чётко, чтобы было понятно, кто отвечает.

Вот я так бы ответил на вопрос.

**Плигин В. Н.** История – это на самом деле очень сложный предмет. История разъединяет и история объединяет. Владимир Петрович сказал одну очень важную фразу, она для нас всех очень важна (Владимир Петрович, если искажу, просто мне подскажите): "Понимая историю, мы должны двигаться вперёд". К сожалению, в трактовках истории, и особенно в тех, которые в настоящее время иногда звучат за пределами нашей страны, порой историю используют только как разъединяющий фактор. Вот была попытка несколько дней назад напасть на российское посольство в Польше. Представьте себе, 600 тысяч человек, 600 тысяч наших граждан, граждан Советского Союза, погибли за освобождение Польши! Они погибли за то, чтобы страна существовала, они погибли за то, чтобы та варварская идеология была убрана из страны, и на этом фоне какой-то не очень, видимо, нравственно зрелый человек оскверняет памятник советскому солдату! Мы должны уважать историческую память и уважать себя в истории.

И ещё один аспект. Мы здесь с Владимиром Петровичем не скажу что разойдёмся в оценках, это не так, но тем не менее я бы хотел пояснить. Когда в законодательстве было употреблено понятие "иностраный агент", совершенно не предполагалось никаких ограничений в деятельности, речь шла просто о констатации того факта, что деятельность того или иного юридического лица, общественного объединения на территории Российской Федерации осуществляется с привлечением денежных средств, полученных из иностранных источников. То есть это такая юридическая формула, и мне кажется, что очень многие организации работают в рамках этой юридической формулы. Некоторые организации изменили устав, сменили поле деятельности, тем не менее ограничения данным термином, конечно же, не вводились. Мы, например, вместе с Владимиром Петровичем

участвуем в деятельности одной организации, очень уважаемой в стране, которая занимается целым рядом образовательных программ, и в конечном результате у неё не возникло ограничений в деятельности. Это к вопросу определённости или неопределённости понятия "иностранный агент".

**Нарышкин С. Е.** Я хотел бы тоже дополнить ответ на предыдущий вопрос, если вы не против. В вопросе прозвучала и такая тема: как политическую историю того или иного государства, в данном случае нашего государства – России, отражать в учебниках истории, на чём основываться? В вопросе прозвучал и ответ. Безусловно, основываться необходимо на фактах, на объективных фактах, которые изложены в документах – в первоисточниках, в архивных документах.

Вообще, трактовка того или иного исторического события среди различных групп историков очень редко в какой-либо стране бывает монолитной, потому что история всё-таки не настолько точная наука, как математика, да и на одно и то же историческое событие могут быть разные точки зрения. Это, кстати, является мотивацией для развития истории как науки, когда различные группы учёных в хорошем смысле конкурируют, соревнуются, чтобы их точка зрения стала главенствующей. Это первое.

Второе. Вот мне, как председателю Российского исторического общества, посчастливилось возглавить рабочую группу, которая по поручению президента совсем недавно завершила работу по подготовке концепции учебно-методического комплекса по преподаванию истории в школе. Мы, конечно, за то, чтобы кроме учебника истории курс истории в школе сопровождался различными методическими материалами, в том числе и архивными материалами, с тем чтобы любой желающий имел возможность сверить точку зрения, изложенную в учебниках, с первоисточниками, с архивными материалами. Кстати, в связи с этим я хочу сказать, что наш Государственный архив сейчас реализует очень большую программу по представлению архивных документов в сети Интернет, большой массив документов там уже представлен, к ним имеется свободный доступ, и эта работа, конечно же, будет продолжаться.

Безусловно, возможность видеть, читать архивные документы очень важна для того, чтобы каждый мог оценить события прошлого. Недавно, выступая на пленарном заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы, я говорил о важности истории, о важности сохранения исторической памяти, особенно о таких ключевых событиях европейской и мировой истории, как Первая мировая война, Вторая мировая война, предложил коллегам-европарламентариям добиться того, чтобы доступ к архивным материалам Нюрнбергского процесса был свободен для всех, и прежде всего для молодёжи, для молодого поколения Европы, чтобы все ясно понимали, каковы были причины, ход, последствия и, главное, уроки Второй мировой войны, поскольку эти уроки очень важны, конечно, для всех нас, в том числе и для молодого поколения.

**Плигин В. Н.** Один штрих хотел бы добавить. Вчера в "Российской газете" вышла большая статья Сергея Евгеньевича, где говорится об исторических событиях, о драмах и о том, что эти события, истоки этих событий начали забываться, а вместе с этим забываются некоторые нормы, теряется их значимость.

Вот, допустим, права человека. Ведь концепция прав человека развилась в результате трагичнейших событий, которые происходили в прошлом веке, об этих ужаснейших вещах идёт речь в материалах процесса. Когда ужасные вещи начинают забываться, забывается историческое событие, вместе с этим забывают значимость цивилизованного права. Сергей Евгеньевич говорил об этом цивилизованном праве, о международном праве, в частности, во время выступления в Страсбурге.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Тарасова Екатерина, Российский государственный гуманитарный университет.

Владимир Петрович, хотела бы узнать ваше мнение по поводу идеи упрощения процедуры внесения поправок в главы 1, 2 и 9 Конституции. Каково ваше мнение, нужно упрощать данную процедуру или нет?

**Лукин В. П.** Я уже, по-моему, говорил в своём выступлении на эту тему, ещё только об истории скажу. Знаете, у меня был один математик знакомый, скептик большой, он как-то сказал:

"У вас в вашей науке нет ничего очевидного, кроме очевидных ошибок". Вот если вы скажете, что Наполеон не умер в 1821 году, а родился в 1821 году, это будет очевидной ошибкой, а всё остальное не очевидно. История – это хитрая вещь. История – это сочетание, конечно, науки, причём очень серьёзной науки, требующей усидчивости при сверке документов, и, безусловно, искусства, элементов литературы и беллетристики – важно, как это подано всё. Всё вместе это создаёт великое человеческое ремесло, очень важное и полезное, – историю.

А что касается Конституции, я сказал, что буду счастлив, если Конституция, которая принята... Кстати, по тексту это одна из самых лучших в мире конституций, несомненно. Я ведь исторически был одним из организаторов партии "ЯБЛОКО", которая в значительной степени была создана потому, что у нас имелись некоторые серьёзные критические замечания в отношении Конституции. Так вот, я был в том крыле партии, которое говорило, что да, есть критические замечания, но надо в целом смотреть, а в целом это очень сильный и яркий документ.

Именно поэтому я считаю, что проблема не в том, чтобы постоянно переписывать Конституцию. Я уже говорил, что найдутся горячие головы, которые, как только мы перепишем, напишем совершенную Конституцию, я вас уверяю, через два месяца скажут: "Да нет, это не то, это всё не так, понимаете?! Надо написать по-другому!" Мы уже проходили это, ведь в Советском Союзе каждый новый начальник практически переписывал Конституцию, а что толку? Проблема не в этом. Проблема Конституции не в том, что тексты несовершенны, всё, кроме Священного Писания, как сказали бы христиане, – несовершенные тексты. Проблема в том, в какой мере то, что уже написано, люди готовы реализовывать в своих собственных интересах, для своего собственного блага. Важно организовать стыковку между Конституцией, которая, кстати, является документом прямого действия, и нашей реальной, жизненной, человеческой практикой – вот это реальная проблема.

Я против переписывания, и я буду счастлив, если у нас Конституция, как в некоторых других странах, будет единствен-

ной Конституцией, теперь уже российской Конституцией. Это не исключает того, что отдельные поправки могут туда вноситься, но только не в главу 2, потому что глава 2 требует созыва Конституционного Собрания. Только в результате созыва Конституционного Собрания может быть изменена эта глава, но созыв будет означать, что у нас будет два парламента, причём один будет заниматься фактически сменой государственной системы, потому что Конституция – это текст, на котором основывается государственная система. А второй что будет делать? Мы породим хаос! А я против хаоса, есть только одна вещь хуже тирании – это хаос.

**Плигин В. Н.** Расшифровка названия партии "ЯБЛОКО", на всякий случай, выглядит таким образом: "Явлинский – Болдырев – Лукин", то есть от первых букв этих фамилий образовалось название партии "ЯБЛОКО".

И ещё Владимир Петрович обратил внимание на то, что президенты, точнее, руководители государства переписывали Конституцию под себя. В этом смысле одной из заслуг президента Путина является вот что. Было огромное общественное давление, связанное с идеей переписывания статьи 81 Конституции, которая определяет сроки полномочий президента: "Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд". На момент истечения предыдущих сроков полномочий президента Путина в Государственную Думу поступило огромное количество обращений с предложением переписать статью 81 Конституции, с тем чтобы разрешить три срока или уже убрать вообще, в принципе ограничение срока. Владимир Владимирович в силу своего политического веса, несомненно, мог согласиться с этим предложением, однако президент не пошёл на это, тем самым был продемонстрирован принцип сохранения правового государства.

**Нарышкин С. Е.** Коллеги, эта блестящая лекция завершает второй цикл лекций, которые читаются здесь, в Государственной Думе, и посвящены 20-летию Конституции России и 20-летию Федерального Собрания, российского парламента, но мы видим, что нам необходимо продолжать, так сказать, ликви-



ровать пробелы в правовом сознании наших граждан. Мы видим нашу задачу в том, чтобы для населения страны идеи, заложенные в Конституции, стали более понятны, чтобы наши граждане с уважением относились к праву, умели правом пользоваться и чтобы наше общество умело право развивать, то есть чтобы наше общество стало ответственным правоприменителем.

В этой связи хочу сказать, что от многих наших депутатов уже поступили просьбы, они выражают желание выступить здесь с лекциями. Мы завершаем второй цикл лекций, но в следующем году откроем новый цикл лекций, который также будет посвящён вопросам развития права, правового государства, демократии и парламентаризма. Я вижу, что лекции, читаемые в Государственной Думе, стали пользоваться большой популярностью, начали вызывать большой интерес, и свидетельство тому – сегодняшний зал, такая демократичная обстановка, когда стульев не хватает, и это очень хорошо, нас это радует.

Я хочу поблагодарить вас – такую замечательную, очень умную, вдумчивую и интересующуюся аудиторию и приглашаю вас в следующем году на третий цикл лекций.



**Третий цикл лекций**  
*26 февраля – 19 марта 2014 года*

**Лекция помощника Президента Российской Федерации – начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации**  
**Л. И. Брычёвой**

*26 февраля 2014 года*

Уважаемые коллеги, добрый день! Собрались мы с вами здесь в рамках цикла лекций, который был организован Государственной Думой по поводу 20-летия Конституции. 20-летие прошло, а цикл лекций продолжается.

С этой трибуны прозвучало очень много интересных выступлений в рамках этого цикла, выступали и те, кто был участником конституционного процесса в своё время, и судьи, и иные члены профессионального юридического сообщества. Казалось бы, за двадцать лет мы освоили конституционный текст, но в процессе чтения лекций выяснилось, что всему профессиональному сообществу, законодателям ещё есть о чём подумать именно применительно к Конституции, и это естественно, потому что Конституция в значительной своей части состоит из принципов и идей, а законодательный процесс представляет собой в первую очередь интерпретацию конституционных норм и соответственно их конкретизацию, особенно это касается главы о правах и свободах человека и гражданина. Согласитесь, конституционная норма, определяющая, например, что каждый имеет право на образование, нуждается в законодательном обеспечении, подкреплении, причём зачастую в рамках не одного законодательного акта и не только законодательных актов, так как в развитие соответствующих законов принимается большое количество

подзаконных актов, и от того, насколько конституционные цели, принципы и ценности правильно поняты федеральным, да и региональным законодателем, зависит и качество законов.

Я бы хотела отметить, что за эти двадцать лет очень большую роль в формулировании ценностей Конституции, в её толковании сыграл Конституционный Суд Российской Федерации. Его правовые позиции выражены в огромном количестве решений и постановлений, которые стали, я думаю, и для федерального законодателя, и для президентских структур совершенно неопределимым материалом, практически они в значительной степени определили понимание всеми нами смысла и ценности конституционных норм.

Владимир Николаевич Плигин в своей лекции говорил о том, что государственная практика – это движение от Конституции как идеала и модели желаемого будущего через закон к правоприменению и что наша задача соответственно – не допускать возникновения разрывов, то есть ситуаций, когда конституционная норма отрывается от реальности, не применяется в реальности, причём независимо от того, кто виноват – законодатель или правоприменитель. Однако сложность заключается в том, что представления у разных людей и разных групп населения об общественном благе, о должном, о справедливости сильно отличаются, и это совершенно естественно. Соответственно, законодатель должен быть всегда в поиске компромисса, в поиске баланса между разными группами интересов. Я бы хотела отметить, что за последнее время создан очень богатый инструментарий, который позволяет выявить разные группы интересов и найти соответствующий баланс, – это и общественные слушания, и обсуждение законопроектов, размещение законопроектов на сайтах министерств и ведомств. Кстати, должна отметить, несколько, может быть, забегая вперёд, что Государственная Дума стала одним из пионеров, размещая проекты законов в открытом доступе в ходе их подготовки и к первому чтению, и ко второму, то есть они сейчас доступны для людей и можно их изучать. Государственная Дума проводит парламентские слушания, Общественная палата Российской Федерации много делает, профессиональные сообщества тоже активно участвуют

в обсуждении различных законопроектов, связанных со сферой их, так скажем, профессиональной деятельности.

К сожалению, поскольку наш законодатель, и мне об этом особенно горько говорить в этих стенах, тороплив, как-то неритмично работает, не всегда эти материалы, достаточно объёмные, используются в конкретной практической работе. Вопрос скорости принятия законопроектов всегда существовал, с того момента, как была принята Конституция в 1993 году, и всегда был достаточно неприятен, потому что в результате такого скоротечного движения законопроектов решения принимались не в должной степени сбалансированные и законопроекты зачастую были просто сырые, не обеспеченные ни финансированием, ни с организационной стороны.

И в последнее время парламент у нас также работает не очень ритмично, я бы сказала, разогревается к концу сессии. То есть с практической точки зрения получается, что, допустим, за последний месяц сессии – в одном случае это декабрь, а в другом случае, как правило, июнь – принимается большее количество законов, чем за всю сессию. Вот давайте себе представим: осенняя сессия Государственной Думы начинается в сентябре, заканчивается в декабре, обычно где-нибудь в 20-х числах декабря в последнее время, и где-то за две недели декабря принимается основная часть тех законов, которые вообще за осеннюю сессию принимаются, а начиная с ноября, после 15-го, у нас начинается такое ускоренное законотворчество. Это приводит к тому, что законы не прорабатываются должным образом ни Аппаратом Государственной Думы, ни нами. Мы не имеем возможности прорабатывать их в надлежащем режиме и давать по ним соответствующие заключения в сроки, которые ставятся Государственной Думой и которые, в свою очередь, естественно, зависят от повестки Государственной Думы, потому что странно было бы давать заключение на законопроект, который уже принят.

И вот в результате мы имеем многочисленные ошибки, как это ни горько осознавать, в том числе и просто языковые ошибки, и ошибки текстовые, ну, я уж оставляю в стороне вопросы, связанные с ошибками собственно юридического и смыслового характера. Это, конечно, очень огорчительно, поскольку, в об-

шем, парламент наш уже достаточно давно существует, опыт работы у него большой, Аппарат Государственной Думы высоко-профессиональный – я всегда коллегами восхищалась, – и вот такие вещи чрезвычайно расстраивают. Эти ошибки необходимо исправлять, и, соответственно, необходимо вносить многочисленные и разнообразные изменения в законы.

Особенно страдает по разным причинам Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, и вот посмотрите, какая у нас получается замечательная статистика: 2002 год, третий созыв, – он был изменён пять раз; четвёртый созыв – он изменён уже шестьдесят пять раз; пятый созыв – он изменён сто семь раз; шестой созыв, текущий, – он изменён сто шестьдесят четыре раза. На мой взгляд, эта ситуация близка к катастрофе, просто к катастрофе, то есть мы должны дать себе отчёт в том, что такое количество изменений... Дело не в том, можно или нельзя, просто соответствующая система, которая вынуждена применять этот законодательный акт, – а у нас с этим кодексом работает большое количество различных правоприменителей – просто не успевает за скоростью, с которой законодатель действует, и, соответственно, закон не применяется, потому что правоприменитель не успевает его ни освоить, ни понять, ни начать применять, как тут же всё начинает меняться. Зачастую Кодекс об административных правонарушениях меняется по нескольку раз за сессию, десять-двенадцать раз, – в месяц меняют несколько раз! Зачастую это касается одних и тех же норм: только одним законом изменили, смотришь – уже второй принимается и он меняет предыдущий, ещё не вступивший в силу. Конечно, хотелось бы, чтобы скорость внесения подобных изменений в законодательство была по возможности снижена, и тогда можно было бы находить более обоснованные, более сбалансированные решения, а пока получается, что у нас сиюминутные реакции на некие ситуации, которые возникают в жизни, что мы именно по ситуациям работаем, а это неправильно ни с какой точки зрения.

Возвращаюсь к вопросам конституционным. Конституцию приняли в 1993 году, в ней, например, определяется, что есть федеральные конституционные законы и есть федеральные за-

коны. К сожалению, Конституция не содержит никаких указаний, за исключением бланкетных ссылок, на то, в каких случаях принимается федеральный конституционный закон, а в каких – федеральный закон, то есть Конституция законодателю не даёт возможности это определить. Возник спорный вопрос, по которому на сегодня разные точки зрения имеются, и толкования Конституционного Суда по этому поводу нет – не запрашивал никто. Так может ли считаться исчерпывающим перечень федеральных конституционных законов, предусмотренных Конституцией, то есть это те случаи, когда в Конституции есть прямая бланкетная ссылка, что такой-то вопрос решается принятием федерального конституционного закона? Практика пошла по пути принятия федеральных конституционных законов и в тех случаях, когда это прямо не предусмотрено Конституцией, в основном это касается федеральных конституционных законов, которые регулируют деятельность нашей судебной системы, – в этой сфере есть и федеральные конституционные законы, и федеральные законы. Наука тоже оставила нас здесь без теоретической базы и без каких-либо указаний, и соответственно мы имеем то, что имеем. Я не говорю, хорошо это или плохо, – мы имеем то, что имеем. Практически все федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией, приняты на настоящий момент, кроме одного, но хотелось бы, конечно, чтобы этот вопрос теоретически – я понимаю, в первую очередь это для нас важно – был разрешён.

Если мы посмотрим на наше законодательство, выстроенное в соответствии с Конституцией, то увидим довольно пёструю картину. У нас есть законодательство кодифицированное, традиционное, которое было и в советское, скажем, время, которое существовало в кодифицированном виде и до Конституции 1993 года. Оно, естественно, было в 90-е годы в значительной степени содержательно обновлено, но кодифицированная форма осталась: это Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, Семейный кодекс, Жилищный кодекс. Есть и новые кодексы, которых до 1993 года, вернее, до 1991 года, я бы так сказала, не было, а теперь именно в кодифицированной форме урегулированы

отношения, связанные с бюджетом, – есть Бюджетный кодекс, и налоговые отношения – Налоговый кодекс.

Теперь посмотрим на степень стабильности. О Кодексе об административных правонарушениях мы уже говорили, но, к моему удивлению, самым стабильным оказался Семейный кодекс, видимо, потому, что тут особо много не придумаешь, юридической фантазии не хватает, а все прочие менялись достаточно активно и продолжают меняться. Может быть, отдельно процедурными правилами были защищены Гражданский кодекс и Уголовный кодекс, но в последнее время и это не спасает, имеется огромное количество различных предложений о внесении изменений. Я это к чему говорю? Особенностью кодифицированного текста всегда считалась его стабильность. Зачем, собственно, производится кодификация? Когда законодатель достигает некоего объёма нормативного материала по определённой группе общественных отношений, он кодифицирует его, систематизирует, выделяет общую часть, которая должна применяться ко всем, так сказать, специальным вопросам. Мы же всё делаем легко, меняем туда-сюда без понимания, что это кодифицированный акт. Опять же, если говорить об Уголовном кодексе, то к нему, конечно, надо относиться с большим пиететом, поскольку последствия его применения весьма, скажем так, чувствительны для тех, по отношению к кому он применяется, поэтому те инициативы, которые появляются в последнее время, мне представляются не в достаточной степени обоснованными. Вот сейчас, насколько я понимаю, в Государственной Думе находится законопроект о так называемой объективной истине, как его условно средства массовой информации окрестили, который, в общем, внесёт значительные изменения в правоприменение, связанное с уголовным процессом, с уголовным законодательством, если будет принят. Причём такие, я бы сказала, революционные по сравнению с нынешней ситуацией изменения, которые существенно меняют некоторые основные, укрепившиеся с 1993 года, то есть с момента принятия Конституции, начала уголовного процесса, вносятся так вот просто, без широкого общественного обсуждения, без обсуждения в профессиональном сообществе, без участия Верховного Суда и иных судов,



которым это всё применять. Я понимаю, что депутаты – субъекты права законодательной инициативы, несомненно, они вправе вносить всё что угодно в рамках своих полномочий, но всё-таки хотелось бы, чтобы подобные вещи широко обсуждались и с гражданами, и с юристами, и с судьями, и со следователями, то есть со всеми теми, кому с этим материалом работать, и вот так легкомысленно, извините, конечно, поступать нельзя.

Профессиональное обсуждение, на мой взгляд, обязательно должно предшествовать любому крупному изменению законодательства, тем более это касается кодифицированных актов. Если мы возьмём другие стороны нашей жизни, то у нас уже образовались некие массивы актов, не кодифицированные на настоящий момент, и даже, я бы сказала, нормы разбросаны по разным законам. Это новые нормы для нас, для людей, которые получили юридическое образование и начали работу в советское время, но поскольку таких общественных институтов просто не было, соответственно и законодательства не было, например, разнообразные многочисленные законы о рынке ценных бумаг и о различных финансовых инструментах – совершенная для нас новелла, конкурентное законодательство, миграционное законодательство, законодательство, связанное с саморегулируемыми организациями и передачей публичных полномочий. Эти массивы постоянно растут, они довольно объёмные, материал, как правило, очень сложный для усвоения. Меняют их, в общем, слава богу, реже, за исключением миграционного законодательства, – в этой сфере, на мой взгляд, мы всё ещё пытаемся найти некий баланс между потребностями экономики в рабочей силе и регулированием притока этой рабочей силы на нашу территорию и её размещения.

Я не могу сказать, что этот баланс в настоящий момент достигнут, о чём свидетельствуют многочисленные предложения по изменению миграционного законодательства. Мне кажется, что если вносятся многочисленные предложения по изменению законодательства, то это означает, что эта область недостаточно урегулирована, и не в том смысле, что не хватает чего-то, а в том смысле, что баланс интересов не достигнут законодателем по со-

стоянию на настоящий момент, соответственно, отсюда вот такая расфокусировка и разбалансированность.

Другим направлением конституционного процесса в эти последние двадцать лет было развитие Федерации, я имею в виду исключительно законодательный аспект. Если рассматривать в ретроспективе, период с 1993 года характеризовался опережающим развитием со стороны субъектов Российской Федерации, особенно это касалось отдельных вопросов, то есть субъекты более оперативно функционировали, принимая различные законодательные акты на своём уровне. Возник вопрос: а вправе ли они, например, урегулировать какое-то общественное отношение на своём уровне, если не принят соответствующий федеральный закон? Конституционный Суд на этот вопрос ответил, и с тех пор схема урегулирования, так сказать, наладилась, она у нас существует в следующем виде: субъекты Российской Федерации имеют право (сейчас уже практически теоретическое, поскольку федеральное поле заполнено) на опережающее развитие своего регионального законодательства, но если впоследствии федеральным законом будут введены иные нормы, то они обязаны привести своё законодательство в соответствие с федеральным.

Далее возникла следующая ситуация. Где-то с 2000 года началась достаточно масштабная кампания по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, много сил на это было положено. Сейчас по-прежнему прокуратура этим занимается, но я бы сказала, что в большинстве субъектов Российской Федерации законодательство приведено в соответствие с федеральным и процесс продолжается, опять же в силу того, что федеральное законодательство непрерывно меняется.

Были приняты также – я не очень люблю это слово, но, наверное, по-другому их нельзя назвать – так называемые рамочные законы, например закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которые должны были послужить и послужили для законодателей

субъектов своеобразным ориентиром при определении ими правил для региональных выборов и для построения своей системы государственной власти. Напомню вам, что по Конституции субъекты вправе самостоятельно устанавливать свою систему, но, как отметил Конституционный Суд, в соответствии с федеральной схемой, то есть в субъектах должны быть законодательный (представительный) орган и правительство или глава администрации (здесь у субъектов несколько разное понимание и разное устройство, но в целом всё в пределах допустимого), и соответственно всё это должно быть закреплено в уставе. Сейчас субъекты имеют либо уставы, либо конституции, которые они успешно и опять же регулярно приводят в соответствие с различными изменениями на федеральном уровне, которые здесь у нас происходят.

Таким образом, мы с вами за двадцать лет обрели Конституцию, нормы которой конкретизированы в достаточно большом массиве федерального законодательства и в правовых позициях Конституционного Суда, которые в свою очередь законодателем воплощаются в жизнь.

На что хотелось бы обратить внимание? Правовые позиции Конституционного Суда не могут быть преодолены законодателем принятием иного по содержанию закона, то есть если Конституционный Суд счёл, что какое-то положение не соответствует Конституции, то федеральный законодатель не может принять по этому вопросу иное решение. Решения Конституционного Суда обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. В результате мы в течение двадцати лет, в общем, достаточно планомерно, хотя и не без недостатков, наращивали потенциал основного закона, пытались его конкретизировать и применить к жизни, и, наверное, настал момент, когда нам следует перейти вообще к новому этапу, потому что мы заполнили огромное поле, когда нужно было массу новых общественных отношений урегулировать. На данный момент – двадцать лет трудились – правовое поле так или иначе заполнено.

Но, по-моему, самый большой недостаток нашего законодательства, если оценивать его исключительно с точки зрения юридической, – это отсутствие системности и большое количество

противоречий не только в актах разного уровня, что было бы ещё понятно, но и в актах одного уровня, в результате получается, что мы имеем большие затруднения в правоприменении.

Как юриста, меня, например, чрезвычайно возмущает, когда я слышу "наш закон". Представители ведомств, в том числе входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, часто, условно говоря, имеют некий закон, который они непосредственно в своей работе применяют, а все остальные законы для них не существуют: вот есть, мол, "наш закон", и точка. Вот есть "наш Лесной кодекс" (пример совершенно условный), вот в нём говорится то-то и то-то, а что написано во всех остальных – нас это как-то не занимает. Конечно, это совершенно неправильно, это вообще невозможно, потому что законодательство должно восприниматься и применяться исключительно в системе, а не в отрывочных нормах, выдернутых из системы, из контекста.

Сейчас перед нами стоит очень большая задача – провести своего рода работу над ошибками, попытаться выявить противоречия в законодательстве, хотя бы в крупных сферах общественных отношений, по возможности их устранить и восполнить пробелы. Это очень трудная работа, очень трудная – произвести своего рода систематизацию всего того, что за эти двадцать лет было создано.

Я должна заметить, что в последнее время, в том числе в связи с принятием Конституции, хотя и не только, на нашу правовую систему всё большее и большее воздействие оказывают международные нормы и правила, а также рекомендации различных международных организаций, в которые Российская Федерация вступила или намерена вступить. Например, практически всё наше антикоррупционное законодательство в том виде, в каком оно существует в настоящее время, – это результат работы по рекомендациям соответствующих международных организаций. Не могу сказать, что мы выполнили все рекомендации, по крайней мере с точки зрения этих организаций, но, во всяком случае, под мониторингом мы находились достаточно длительное время, то есть соответствующие организации наблюдали за тем, как Российская Федерация выполняет те или иные реко-

мендации, например группы государств ГРЕКО. И этот аспект нам тоже необходимо учитывать в своей работе, потому что это очень важно.

В вопросах организации судебной системы мы также пытаемся, пусть и не всегда удачно, присматриваться к западным стандартам, европейским в первую очередь, реализуем соответствующие проекты, слушаем международных экспертов, привозим их сюда, показываем, как всё у нас в судах устроено. Рекомендации здесь сводятся к рекомендациям по устройству трёхзвенной или четырёхзвенной системы, то есть трёх инстанций: первая инстанция, апелляционная инстанция и кассация – это такая классическая, что называется, модель.

В настоящий момент за счёт очень больших организационных усилий нам удалось создать апелляционную инстанцию в судах общей юрисдикции, где её прежде не было, как по уголовным, так и по гражданским делам, что я считаю, несомненно, большим нашим достижением, поскольку до этого у нас апелляционной инстанции просто не существовало в судах общей юрисдикции. А в арбитражных судах, как вы все, я думаю, знаете, апелляционные и кассационные инстанции были, и также требовалось значительное время для их создания, то есть не так сразу всё возникло, после того как Государственный арбитраж был преобразован в Высший Арбитражный Суд.

Теперь нашей основной задачей в этой области является реальное завершение формирования нового Верховного Суда, поскольку соответствующие законодательные акты вступили в силу – поправка к Конституции вступила в силу и были приняты отдельные законы, которые определяют процесс. Перед нами, я думаю, встанет очень сложная задача, на которую нет ответа в данный момент и для решения которой хотелось бы получить и научные рекомендации, и рекомендации судейского сообщества, и вообще хотелось бы обсудить широко наше процессуальное законодательство – нужен ли нам будет единый процессуальный кодекс? Я не говорю об уголовном процессе, чтобы сразу было понятно, но нужен ли нам будет единый процессуальный кодекс, в соответствии с которым дела будут слушаться как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных

судах, или мы оставим Арбитражный процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс и примем Кодекс административного судопроизводства, внесённый в Государственную Думу? И в силу того что началась реформа Верховного Суда, на данный момент нет развития процессуального законодательства, поскольку сначала надо орган создать и как-то определиться, а уж потом, видимо, разбираться с процессуальной составляющей. Я считаю этот вопрос очень важным, потому что процессуальное законодательство в первую очередь важно для сторон, а не для судей – для судей тоже важно, но для сторон в первую очередь, поскольку процессуальное законодательство определяет права сторон в процессе. Сама степень защиты зависит зачастую от того, как судья применяет процессуальное законодательство, соответственно, права стороны в гражданском процессе – я здесь под гражданским процессом понимаю всё, кроме уголовного процесса, то есть и арбитражный, и гражданский процесс, и прочие – должны быть надлежащим образом защищены.

Что касается административного судопроизводства, одно время в прессе было очень много спекуляций на данную тему. Я не имею в виду внесённый проект кодекса – он представляет собой профессиональный документ, я об идеологической стороне вопросов административного судопроизводства хотела сказать. Что такое административное судопроизводство? Это обжалование. У нас, как известно, в соответствии с Конституцией каждый имеет право на обжалование, в том числе нормативных и ненормативных актов, соответственно, процессуальным законодательством порядок этого обжалования должен быть установлен. Выдвигалась идея, что административное судопроизводство должно больше защищать права гражданина, потому что он спорит с государством, если что-то обжалует, или с организацией, которой государство передало некие публичные функции, например саморегулирование, и здесь гражданину нужно дать как бы некие дополнительные права. Честно говоря, мне это представляется спекуляцией, и не с точки зрения наличия дополнительных прав, а с точки зрения того, какова, собственно, должна быть процедура. Для процедуры обжалования ведь что

характерно? Суд не может и, как правило, не вникает в суть, поскольку вопросы носят зачастую экономический характер, например, обжаловать решение мы можем только по процедурным мотивам, ну, в связи с тем, скажем, что акт такой-то вынесен лицом с превышением полномочий, не в соответствии с законом, не имеет соответствующих выходных данных, с нарушением процедуры, если существует процедура, установленная для вынесения подобного акта. А как ещё в судебном порядке можно разобраться с какими-то конкретными решениями?

Если всё так и оставить, то можно, наверное, эту процедуру выделить в отдельное производство, как Верховный Суд предлагает во внесённом проекте, и ею дальше заниматься, но меня что всегда смущало? Ведь человек оспаривает какой-либо акт не потому, что ему это просто интересно, а потому, что за этим всегда стоит потенциальное или уже имевшее место нарушение его прав, как он это понимает. На самом деле он преследует интерес материальный, а интерес материальный – это всегда интерес исковой, то есть человек хочет, вообще-то, получить возмещение какое-то, поскольку считает, что данным актом нарушены его права. Если суд это признаёт, то, соответственно, возникает право на возмещение, и получается, что у нас вместо одного процесса возникают два: первый процесс связан собственно с оспариванием акта, а второй процесс связан уже с получением возмещения. Я не уверена, что это правильно с точки зрения правовой экономии, поскольку опять же сторона, то есть человек или организация, вынуждена судиться дважды и, отметим, два раза заплатить госпошлину, плюс потерянное время.

Ещё раз повторю, все эти вопросы нуждаются в осмыслении, в тщательнейшем и в очень широком обсуждении, в том числе и с корпоративными юристами, и вообще с членами профессионального юридического сообщества. К сожалению, – позволю себе этим закончить – когда у нас обсуждение проводится, с одной стороны, оно не всегда, скажем так, ведётся на надлежащем уровне, с другой стороны, не всегда его результаты, даже реально интересные и правильные, могут быть использованы и используются. И я бы хотела нам всем пожелать, и в первую очередь вам, потому что в этой аудитории, я так понимаю, все будущие

или уже нынешние юристы, чтобы вы в вашей профессиональной деятельности, особенно если она будет связана с работой в государственных органах, в Государственной Думе или в иных государственных органах, к результатам своей работы относились с большей требовательностью.

Да, мы все работаем в очень тяжёлых условиях, это правда. Аппарат Государственной Думы тоже работает в очень тяжёлых условиях, особенно когда сессия заканчивается, реально очень тяжело, люди сидят ночами, и, в общем, вряд ли это правильно и хорошо, но мы имеем то, что имеем. И всех нас я бы хотела призвать к тому, чтобы мы с большей требовательностью относились сами к себе и к результатам своей работы. От нас не всё зависит, конечно же, далеко не всё, но, как говорится, каждый должен делать то, что должен, ну а там что получится.

Спасибо большое за внимание.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Лариса Игоревна, позвольте вначале поблагодарить вас за очень интересное выступление. Представлюсь: Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Хотелось бы продолжить те темы, которые вы затронули. Вы говорили о проблемах, связанных с законом об образовании в соотношении с практикой его применения. На сегодняшний день у нас развивается ещё такое направление, как общественный контроль: приняты нормативные акты, созданы соответствующие органы. Но достаточно часто складываются ситуации, когда решение, которое было принято такими органами, либо не учитывается, либо, наоборот, противоречит практике, в частности, это касается того процесса, который, я думаю, актуален для большинства студентов, находящихся сейчас в зале, – это общественный контроль за качеством образования. Хотелось бы услышать ваше профессиональное мнение в части оценки ситуации с общественным контролем в вузах, вузы оказались в этом процессе в числе первых. Не проходит буквально



и полугодом, как в результате такого контроля вуз признаётся неэффективным, либо в этом вузе сокращается количество бюджетных мест, либо вуз признаётся ценным, выделяются гранты со стороны президента, со стороны правительства, вуз получает статус научно-исследовательского института, и одновременно Министерство образования и науки опять же принимает решение о сокращении числа обучающихся в этом вузе.

На ваш взгляд, необходимы ли какие-то нормативные гарантии, чтобы решения общества учитывались в большей степени или хотя бы не противоречили тем действиям, которые в дальнейшем предпринимают органы исполнительной власти?

**Брычёва Л. И.** Если я вас правильно поняла, вы фактически ставите вопрос о том, что Министерство образования и науки, как бы помягче сказать, намеренно игнорирует те данные общественного контроля, которые имеет. Оно же их, несомненно, имеет, я правильно поняла?

**Из зала.** К сожалению, на сегодняшний день есть такие документы. Есть список эффективных вузов, в том числе тех, где обучают по юридической специальности, которые в числе первых прошли общественную аккредитацию. Так вот если мы посмотрим этот список, мы найдём вузы, которые уже не существуют, которые были реорганизованы, присоединены к другим вузам. И такая же ситуация: вузы признаются эффективными, их относят к национальному достоянию, выделяются дополнительные бюджетные средства – и одновременно сокращается приём в эти вузы. Это тоже документально подтверждено, факты такие есть.

**Брычёва Л. И.** Тогда ответ, по-моему, однозначен. Зачем же вообще проводить общественную аккредитацию, зачем что-то обществу обещать и потом намеренно игнорировать? Тогда нужны гарантии, в том числе и законодательные, того, что эти результаты обязательно будут учтены соответствующим органом исполнительной власти, – иначе какой смысл? Понимаете, люди работают, проводят соответствующие мероприятия, в результате это оказывается, мягко скажем, обманом – ведь так получается, да, поскольку эти данные никоим образом не учитываются? Они не оспариваются, но и не учитываются. То есть гарантии нужны, конечно.

**Вопрос из зала.** Приветствую вас! Я студент Нижегородского государственного университета имени Николая Ивановича Лобачевского, факультет международных отношений и политологии, третий день на практике. Хочу поблагодарить вас за максимальную искренность в постановке вопросов и проблем, касающихся принимаемых Государственной Думой законов, частого их изменения. То есть сегодня в отношении определённого вопроса может быть принят один закон, а уже завтра – ты ещё не успел посмотреть телевизор – в стране действует уже какой-то другой закон.

**Плигин В. Н.** Не смотрите телевизор!

**Из зала.** В частности, у меня вопрос о практике применения принятых законов. Вот я не помню точно, сколько лет назад был принят закон о запрете распития спиртных напитков в общественном транспорте, в общественных местах. Я регулярно езжу сюда из Павловского Посада на электричке и непосредственно с пролетариатом, к сожалению...

**Брычёва Л. И.** ...и все распивают.

**Из зала.** Да. И утром, когда день начинается, и когда он заканчивается, все распивают, и никто никого не стесняется, к сожалению, – хотя бы в пакетик убрали, чтобы пример другим, непьющим не подавать.

Недавно также принят закон о запрете курения в общественных местах. Я живу в студенческом городке, в общежитии для иностранцев (специально попросил, чтобы мне там дали жильё, чтобы практиковать изучаемые мной иностранные языки). У нас во всех общежитиях были комнаты для курения. По распоряжению ректора в связи с принятием закона о запрете курения в общественных местах комнаты для курения закрыты. Что мы получили в результате? Курят, извините меня, в туалетах, в умывальных комнатах, и на кухне тоже некоторые не стесняются, главное, чтобы вахтёр не видел или комендант.

Вот нельзя ли принять какие-то меры, жёсткие меры для того, чтобы принятые законы реализовывались в жизни? Они есть на бумаге, а в жизни не видно их – сколько лет уже насчёт спиртных напитков закон должен действовать, но по сей день, к сожалению, вот что происходит.

**Брычёва Л. И.** Вы знаете, я бы ответила на ваш вопрос, наверное, так. Если я вас правильно поняла, вы призываете к наиболее жёстким мерам. Ну, в данном случае за все эти виды административных правонарушений у нас должен налагаться штраф. Но согласитесь, что когда запрет не очень разумен... Вот, например, в части курения – вообще курить нигде нельзя стало, демонтировали соответствующие кабины, где можно было курить, во всех государственных учреждениях. Можно подумать, от этого те, кто курил, перестали курить, – нет, не перестали, только были созданы ещё большие неудобства. Всех не оштрафуешь!

Понимаете, законодателю тоже нужно всегда понимать, насколько тот запрет, который он устанавливает, может оказаться действенным, и не вообще, а в конкретной обстановке. Скажем, в Европе во многих странах курение в публичных местах просто осуждается, это невозможно не только в силу закона, граждане смотрят с недоумением не просто потому, что запрещено, – у них так устроено, длительной воспитательной работой они этого достигли. Мы же зачастую вместо воспитательной работы, которая необходима, сразу используем запрет, мы любим всё запретить, как будто от этого что-то изменится, ведь у нас даже есть старая поговорка, что строгость закона компенсируется не обязательностью его исполнения.

Понимаете, можно ещё больше усилить административные санкции, но вы же сами не верите, что полиция будет бегать, извините, по студенческому общежитию ежедневно, в постоянном режиме и на всех составлять протоколы? Ну не верите же? Не верите!

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, не разочаровывайте: будет! 650 миллиардов сигарет выкуривается в настоящее время (нам данные представили, когда я готовился) на территории страны. Тем не менее профилактическое значение это решение будет иметь.

**Вопрос из зала.** Глеб Московкин, газета "Московская правда".

Я пятнадцать лет в Думе работаю парламентским корреспондентом. Я благодарю вас за лекцию. Я не юрист, а эволюционный генетик по образованию, но вы говорите очень разумно, и это приятно. А всех, кто здесь присутствует, я бы призвал внима-

тельно следить за работой Думы, тогда многие вопросы отпадут: я знаю совершенно точно, что Дума никогда не примет закон, который не примет общество.

А вопрос у меня такой. Вот Владимир Николаевич Плигин очень много положил сил на подготовку доклада о состоянии законодательства, откуда мы почерпнули информацию, из-за которой Думу ругаем. На самом деле у нас огромное количество (ну, известно сколько) субъектов права законодательной инициативы, хороших и разных.

**Плигин В. Н.** Семьсот двадцать.

**Из зала.** Но нет инструмента, обязывающего внести нужный закон. Зато благодаря обилию этих субъектов права законодательной инициативы можно всегда внести любой закон в интересах ТНК. Подобные субъекты действуют в любых национальных парламентах. И второе, к вопросу о законе "Об образовании...". Он шёл очень долго, и обсуждалось всё, но на некоторые заседания приходил я один из журналистов. У нас очень много СМИ, хороших и разных, но что сделать, чтобы всё-таки писали о том, что нужно людям, понимаете, а не о том, кто какой пост занял и кто какой закон для чего продвигает?

Спасибо.

**Брычёва Л. И.** Пожалуйста, только я не очень поняла: вопрос, мне кажется, заключается в том, каким образом...

**Из зала.** Есть системные вопросы: вот как заставить принимать нужные законы, кто будет нести ответственность за это и как заставить доносить до общества ту информацию, которая обществу нужна?

**Брычёва Л. И.** Видите ли, вы же представитель прессы. Кто же ещё, кроме представителей прессы и самой прессы, должен доносить до общества всю нужную информацию?

Дума и другие государственные органы сейчас достаточно открыты, всё публикуется. Мы очень много писем получаем на имя президента, и не только на имя президента, и мне лично многие люди пишут. Несмотря на то, что, казалось бы, информация доступна, людям она неизвестна. Я не знаю почему. Видимо, они сами в своём большинстве не проявляют должного любопытства, потому что если, как говорится, человек не чита-

ет, то вряд ли его можно заставить прочитать. Казалось бы, есть темы, которые электронными средствами массовой информации должным образом обсуждены, всё равно находятся граждане, которые не в курсе. Вот, ей-богу, для меня самой это загадка. Но, кроме прессы, информировать больше некому.

**Плигин В. Н.** Это, к сожалению, касается даже профессионального сообщества. Например, мы очень часто и достаточно откровенно разговариваем с адвокатами. Адвокатское сообщество нас постоянно критикует, кстати, по мере принятия законов в их отношении. Так вот, совершенно официально заявляю, что профессиональное сообщество – 70 тысяч человек – само не читает те тексты, которые предлагаются для регулирования деятельности этого сообщества. После того как законы приняты, начинаются какие-то разговоры о том, что не посоветовались ни с кем. Но, извините, пожалуйста, если тебе это не надо, если ты это отторгаешь, как же мы тогда будем этим заниматься?

То есть действительно, Дума абсолютно открыта, все тексты законов опубликованы, но постоянно возникают вопросы: вы мне скажите... Ну понятно, наверное, можно разослать в конверте конкретным людям тексты проектов законов...

**Вопрос из зала.** Меня зовут Галина Дмитриевна, университет имени Кутафина.

Я здесь со своими студентами, с которыми очень интересно обсуждать проблемы конституционного права. И мы были счастливы услышать вашу замечательную лекцию, Лариса Игоревна.

Вы заметили, что не все федеральные конституционные законы, указанные в Конституции, приняты. Вот я насчитала два непринятых – об изменении конституционно-правового статуса субъекта и о Конституционном Собрании.

**Брычёва Л. И.** Есть ещё один.

**Из зала.** И ещё один вопрос. Несмотря на то что, может быть, и не надо именно сейчас менять статус какого-то субъекта, но, раз уж они указаны в Конституции, не означает ли это, что их надо принимать? Я понимаю, что не указаны органы, которые обязаны это инициировать, не указаны сроки, но считаете ли вы нормальным, что всё-таки 20-летний юбилей прошёл и при та-

кой активной законодательной деятельности вот такие законы не приняты?

**Брычёва Л. И.** Вы знаете, здесь следует, на мой взгляд, из чего исходить? Закон о Конституционном Собрании нужен только в том случае, если мы собрались менять Конституцию, причём принимать новую, согласитесь, указание на этот закон только для этих целей в тексте действующей Конституции существует. Таким образом, это может стать своеобразным политическим сигналом: если принимается закон о Конституционном Собрании – значит, новой Конституции быть. То есть это очень политизированный вопрос, сам по себе этот закон, вне ситуации, просто не нужен. Я вас уверяю, что, если его принять абстрактно, то есть вне зависимости от замены Конституции, он никого не устроит, так как к тому моменту, когда замена будет стоять на повестке дня, придётся его менять, поскольку возникнет вопрос: а кто, собственно, этим будет заниматься, персонально кто – будут ли эти граждане, например, выбраны избирателями, или они будут сформированы из действующего состава парламента и прочее, прочее?

Второй закон, об изменении конституционно-правового статуса субъекта, также чувствителен с политической точки зрения, с точки зрения федеративного устройства государства, поскольку субъектами он воспринимается, во всяком случае воспринимался раньше, как некая возможность республику превратить в область или область – в республику. Республики у нас, особенно на определённом этапе, очень тщательно свой статус охраняли, да и по сей день охраняют, и очень чувствительно относились к каким-либо, как им казалось, сигналам, что в этом плане что-то может измениться.

Я бы сказала, что здесь как в пьесе: если ружьё висит на стене, то оно рано или поздно выстрелит. В нашем обществе и без того достаточно противоречий, чтобы ради чистоты идеи принимать все федеральные конституционные законы, которые упомянуты в Конституции, создавая ситуации политического напряжения.

Есть ещё, кстати, один закон, который не принят, тоже из этой серии, – о госнаградах. Мы живём по положениям о государственных наградах, утверждённым президентскими указа-

ми, и все награждённые начиная с 1993 года получали награды Российской Федерации, ныне существующие, учреждённые президентскими указами, одним или несколькими. Вот такая история.

**Вопрос из зала.** Третий курс, юрфак. Здесь много студентов сидит, и я тоже студент.

**Плигин В. Н.** Присутствуют.

**Из зала.** Присутствуют, да.

Я думаю, нам интересно будет узнать, как нужно учиться, услышать от вас советы, какие-то рекомендации, потому что вы занимаете такой важный пост и без хорошей учёбы в прошлом его бы не было, это точно.

**Брычёва Л. И.** Если вы спрашиваете меня лично, то я закончила Московский государственный университет, юридический факультет, вечернее отделение, с красным дипломом.

Ну вот и всё, что я могу сказать о себе. Вы знаете, я честно вам признаюсь, я не была такой уж старательной студенткой...

**Плигин В. Н.** И получили красный диплом.

**Брычёва Л. И.** Да, но сейчас я не об этом. Знаете, когда я стала старательной? Когда я поступила в аспирантуру. Поступивши в аспирантуру по окончании университета, я поняла очень многое – может, повзрослела к тому времени, Бог ведает. Я очень хорошо помню, как мне было интересно учиться в аспирантуре, как мне казалось, что я узнаю действительно что-то новое и при-выкаю к некоей самостоятельной работе.

До этого я училась и работала, и это всё-таки сложно. Я и уставала, конечно, правда не смертельно, и мне казалось, что всё неплохо. Но я работала юрисконсультком, и получалось так, что то, чему меня учили в университете, не соприкасалось с реальной жизнью, и это меня очень огорчало, потому что мне приходилось с реальной жизнью разбираться самостоятельно, то есть работать и учиться на собственном опыте и на собственных ошибках, некоторые из них меня чрезвычайно огорчали. Помню, первый раз проигравши дело в суде, я совершенно откровенно расплакалась. Так расстроилась, что рыдала, хотя, естественно, никаких санкций конкретно ко мне никто не применял, то есть мне

ничего за это в административном смысле не было. Зато потом я выучилась.

Учиться вообще никогда не поздно. Человек должен учиться всегда, потому что жизнь меняется всё время и всё то, что мы знали когда-то, уже перестаёт быть в какой-то момент в какой-то части актуальным, поэтому надо постоянно читать, надо стараться следить за литературой, что, конечно, непросто, изучать иностранный опыт, если это доступно, и сейчас это особенно важно. Надо пытаться читать на иностранном языке даже и специальную литературу, что очень трудно, уверяю вас. Это правда трудно, потому что трудно понимать подлинный смысл многих терминов, но надо пытаться.

Очень многое дают поездки, общение с судьями или, например, с государственными служащими, с чиновниками из других стран – интересно, как они разъясняют своё законодательство и своё правоприменение. Это очень интересно – не туристические, а вот именно такие профессиональные поездки.

Так что человек должен всегда учиться, с этим ничего не сделаешь.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Рафаэль Шабаев, студент.

Конституцией определён ряд обязательств государства перед гражданами, которые государство обязано выполнять: бесплатное здравоохранение, доступное образование и так далее. Для этого необходима соответствующая инфраструктура, и одним из механизмов развития такой инфраструктуры является государственно-частное партнёрство. Два года разрабатывался законопроект "Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации". 13 марта он был внесён в Государственную Думу, но до сих пор принят только в первом чтении. В связи с этим два вопроса.

Первый: с чем связано затягивание принятия законов, которые имеют такую общественную значимость?

И второй: ожидается ли принятие данного закона в этой сессии, в ближайшей?

**Брычёва Л. И.** Я думаю, что да, ожидается, насколько мне известно, комитет подготовил его ко второму чтению. Это у нас, по-моему, по экономической политике комитет, да?



Имеет ли закон общественную значимость? Как вам сказать? У нас есть концессионное законодательство, на которое также рассчитывали как на законодательство, которое позволило бы частным инвесторам втянуться в различные государственные проекты и создать вот это самое государственно-частное партнёрство. Это, будем откровенны, не получилось на данный момент как массовое явление, у нас очень мало концессий. Почему? Наверное, в первую очередь дело не в законе, а в том, что это экономически далеко не всегда инвестору выгодно, поэтому он этим и не занимается.

Вы, кстати, законопроект прочтите вот в том виде, в каком он сейчас подготовлен комитетом, вам будет интересно, я думаю, он в базе размещён уже. Я не думаю, что сам по себе закон реально повлечёт за собой увеличение случаев, когда государство и частный инвестор по какому-либо поводу заключают соглашения, это в первую очередь вопрос экономики. Может быть, если бы давались налоговые льготы, иные преференции, то есть инвестор чувствовал бы, что это выгодно, то количество таких случаев увеличивалось бы, а так, боюсь, это будет примерно то же самое, что и с концессиями, которые применяются, но чрезвычайно ограничено.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте, Яковлев Гордей, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, факультет национальной безопасности.

У меня вопрос в связи с вашей лекцией, короткий. Вы упомянули про скорость изменения законодательства, про то, что её нужно снижать, иначе возникает разбалансированность. У меня встречный вопрос: как тогда следить за динамикой? Насколько мы знаем, всё в XXI веке быстро меняется, и поэтому законы тоже нужно вносить быстро – как тогда проводить грань между динамикой развития общества и законодательства?

**Брычёва Л. И.** А вы абсолютно уверены, что все вносимые законопроекты и даже все принимаемые, если вы на это смотрите как человек и гражданин в первую очередь, на самом деле соответствуют общественным потребностям и ими порождаются? Скажем, потребности неких определённых лиц не всегда же со-

ответствуют общественным потребностям. Да, жизнь меняется быстро, правильно, но считаете ли вы, что так же быстро должны меняться законы?

Ведь, в конце концов, законы некие такие основные, реперные точки расставляют. Давайте посмотрим, я не зря привела Семейный кодекс в пример – вот стабильный документ, наверное, ничего придумать невозможно, за исключением того, что брак – это зарегистрированный союз мужчины и женщины с такими-то правами и обязанностями.

**Плигин В. Н.** Прозвучало идеологическое утверждение, важное для Российской Федерации, – на том стоим.

**Брычёва Л. И.** Это уже отдельная тема.

Или вопрос об отношениях родителей и детей. Ведь не очень многое изменилось, скажем, со времён столь поминаемого всегда в юридической литературе документа, как Кодекс Наполеона. Что было самое дурное? Отношение к женщине, которая оказывалась в приниженном положении по сравнению с главой семьи с точки зрения имущественных и прочих прав. Великая Октябрьская социалистическая революция женщину сделала равной мужчине со всеми вытекающими отсюда, и в частности брачно-правовыми, последствиями.

**Плигин В. Н.** Драматическими последствиями.

**Брычёва Л. И.** Отчасти драматическими. Как всякая крупная общественная ломка, революция привела и к драматическим последствиям, в том числе не только для женщин, но это вообще коснулось всего, и отчасти демографической ситуации, но что имеем – то имеем. Ну и что, прямо-таки что-то так сильно изменилось в этой области, что тут делать-то особенно? Мне кажется, в большей степени ваши слова относятся к динамично развивающимся областям, к Интернету допустим, к информационным технологиям, к таким сферам законодательства, как информационное право и всё, с этим связанное.

Что мы сейчас имеем? С одной стороны, все хотят пользоваться информацией и различными удобными способами её приобретения, а также связанными с этим расчётами и прочим, с другой стороны, все хотят защитить свои персональные дан-

ные и опасаются проникновения к ним в электронный кошелёк и так далее. То есть мы имеем проблему, которую необходимо решать, а мы как раз на данный момент не стремимся это делать, и вот это противоречие между тем, что человек открыт для общества, и тем, что он хочет защиты и своих денег, и своей частной жизни, в общем-то, пока не разрешено оптимально ни для отдельного гражданина, ни для общества. Я думаю, вы с этим согласитесь, но никто в этой сфере ничего особенного не делает в настоящий момент.

**Из зала.** Спасибо.

**Плигин В. Н.** Да, всё из Библии – что было, то и будет, нет ничего нового.

Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Большое спасибо за возможность задать вопрос. Долгов, Российский юридический клуб.

Большое спасибо за обзорную, по широкому кругу вопросов лекцию, которую мы сегодня услышали. В начале выступления вы сказали о том, что в процессе совершенствования современного законодательства, безусловно, нужно учитывать мнения и правовые наработки практиков, то есть тех людей, которые работают в той или иной плоскости общественных отношений и которые могут привнести некую реальность в то, что вы назвали буквой закона. Так получилось, что отрасль права, которую я защищаю, – это морское право, и зачастую его нормы находятся на стыке международных норм и норм национального законодательства – российского и сопредельных с нами государств. В связи с этим у меня возникает вопрос: в какой степени возможно привлекать к работе по совершенствованию нашего законодательства экспертное сообщество, ведь всегда существует риск, что та или иная группа экспертов (условно их назовём экспертами) будет если не блюсти свои интересы, то представлять интересы действительно большого количества людей?

Безусловно, число субъектов, которые могут инициировать принятие того или иного закона, действительно колоссальное, и это, наверное, хорошо, это, наверное, некий этап развития государства, но всё-таки, на ваш взгляд, существует ли какой-то универсальный механизм, позволяющий мнение экспертного

сообщества учитывать? Сейчас, к сожалению, по ряду причин эти вопросы либо уходят в песок, либо чересчур надуманны. Вот, по вашему мнению, каким образом можно обеспечить эффективный запрос к экспертному сообществу, с тем чтобы законодательство получало действительно эффективный результат?

**Брычёва Л. И.** Вы знаете, мне представляется, что прежде всего это вопрос морально-этический на самом деле. Эксперты в любой отрасли, не только в вашей, всегда имеют определённые интересы и всегда эти интересы пытаются реализовать. Интересы бывают разные, в том числе и вполне материального свойства, а бывают и платонические, скажем так, то есть не имеющие денежного выражения, поэтому, я думаю, единственное, что можно сделать с точки зрения механизма, – обеспечить доступность информации и самое широкое обсуждение, с тем чтобы группа лиц, какими бы экспертами в какой бы области они ни являлись, не монополизировала ситуацию. Очень часто мы сталкиваемся именно с монополизацией.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Екатерина Галкина, МГУ имени Ломоносова, аспирант.

Вопрос в следующем. Вы в своей лекции поставили действительно очень много вопросов, но хотелось бы получить ответ, какие возможны решения, в частности в плане баланса интересов, компромиссов, которые пытается найти законодатель: как действительно заставить законодателя прислушиваться к тем точкам зрения, к тем интересам, о которых ему заявляют с разных сторон?

И второй вопрос: что вы думаете о лоббировании законопроектов и будет ли у нас закон о регулировании вопросов противодействия лоббизму?

**Брычёва Л. И.** Как заставить слушать законодателя? Убеждать конкретных лиц, то бишь законодателей, Владимира Николаевича Плигина например, убеждать, то есть объяснять, рассказывать, приводить соответствующие доводы. Точно так же регулярно убеждают в чём-то и нас, обращаясь к нам с различными письмами, воззваниями и так далее.

Понимаете, можно же смотреть на дело с точки зрения чистой политики. Допустим, Государственная Дума приняла, Совет Федерации одобрил какой-то закон, а этот закон имел некий спорный шлейф (такие законы были, я просто сейчас не хочу называть их, потому что нехороший был этот шлейф и мне сейчас не хочется в это погружаться). Обычно президент имеет только четырнадцать дней для подписания и обнародования закона, две недели с момента поступления, включая субботы, воскресенья, то есть мы считаем календарные дни с момента регистрации в администрации президента закона, поступившего из Совета Федерации. Как правило, законопроект поступает в тот же день, когда Совет Федерации заседает, то есть мы имеем вот такой короткий временной промежуток. И как правило, перед этим, а также сразу после этого администрация президента получает в среднем восемьдесят, сто, а иногда и больше обращений, обычно написанных одинаково, но с разными подписями, то есть какая-то группа лиц или, может, даже отдельное лицо организует такую кампанию и просит президента отклонить конкретный закон или, наоборот, просит его подписать, бывает и такое. Очень много обращений поступает от различных должностных лиц, от общественных организаций. Естественно, они все рассматриваются, и бывает, что президент принимает решение в том числе с учётом всех этих обстоятельств.

Конечно, мы сейчас стараемся все вместе, не конфронтационно, как было когда-то, до начала 2000-х годов, вести нашу совместную работу, стараемся по максимуму консультироваться с Государственной Думой и Советом Федерации в процессе принятия закона, дабы в итоге выходило так, чтобы президент не был вынужден закон отклонять.

Если вас интересует практика, то вы знаете, что сейчас отклонение закона президентом является экстраординарной ситуацией, но ведь было время, когда Президент Российской Федерации пачками отклонял законы, скажем, из пятидесяти принятых мог отклонить десять, двадцать. Такое было, я уже в то время работала, и это была такая, к сожалению, очень неприятная ситуация. Тогда вето не рассматривалось как нечто экстраординарное, а сейчас – да, и мы все последние годы к этому шли, стремились,

нарабатывали механизмы. Понимаете, очень важно все интересы заявлять, я не скажу, в установленном порядке, но в ходе процедуры, пока решение не принято, стараться доводить аргументы до сведения законодателей, они же тоже люди, законодатели, их убеждают цифры, факты, доводы.

Что касается закона о лоббизме. Одно время этот вопрос активно рассматривался в рамках антикоррупционной деятельности, но мне ни одного законопроекта, признаюсь, так и не удалось увидеть с 1990... бог весть какого года, тогда только был законопроект о лоббизме. На данный момент, мне кажется, вероятность появления такого закона невысока, но если следовать рекомендациям упомянутой мною здесь группы государств ГРЕКО и, наверное, рекомендациям ОЭСР, то в принципе нам такой закон, вообще-то, следовало бы иметь в той или иной версии. Одно время его разработка, по-моему, даже входила в перечень мероприятий по реализации плана по противодействию коррупции, но пока так никто ничего и не разработал.

**Плигин В. Н.** Есть решение, насколько я помню, подписанное ещё президентом Медведевым, – было дано поручение Министерству юстиции Российской Федерации, но лоббисты сами против, кстати.

**Брычёва Л. И.** Лоббисты, естественно, против. Да и кому же, интересно, хочется быть лоббистом – у нас это слово имеет... ну это вроде как агент, понимаете.

**Плигин В. Н.** А по рейтингу "Независимой газеты" я вхожу в сто лучших лоббистов страны.

**Брычёва Л. И.** Вы знаете, для меня этот рейтинг всегда был загадкой, поскольку я никак не могла понять, что это значит, даже всегда хотелось их об этом спросить.

**Плигин В. Н.** Я тоже не понимаю, но тем не менее. В этом рейтинге очень много наших знакомых, кажется, всё начинается с мэра Москвы.

Пожалуйста, следующий вопрос.

**Вопрос из зала.** Татьяна Берсенёва, журналист портала "Право.ru".

Я очень коротко. Кто разрабатывал законопроект об объединении высших судов, есть ли у этих людей имена? Когда нача-

лась работа над этим законопроектом и когда можно ожидать внесения в Государственную Думу очередного пакета?

**Плигин В. Н.** Вопрос снимается.

**Брычёва Л. И.** Нет, почему? Я отвечу. Имена, естественно, у этих людей есть, фамилии тоже. Как обычно, как и во всяком деле, работал авторский коллектив.

Когда ожидается внесение пакета? Всё представлено на подпись. На самом деле больше ничего не могу сказать, поскольку дальше всё зависит от того, когда президент это подпишет. Но всё представлено на подпись, мы всё сдали. С сожалением должна сказать, что Высший Арбитражный Суд самоустранился от участия в этой работе, и мы работали фактически с Верховным Судом. Это очень грустно, потому что Высшему Арбитражному Суду, конкретным людям, которых бы там назначили, следовало принять участие в этой работе, а они самоустранились, несмотря на многочисленные приглашения, не захотели. Ну что делать?

**Плигин В. Н.** Пользуясь случаем, скажу, что газета "Коммерсантъ" дала сегодня неправильную информацию, что якобы мы не учли позицию высших судов. Мы тщательным образом учитывали и учли позицию высших судов, поэтому вот такое заявление, что мы невнимательны... Мы внимательно читаем газету "Коммерсантъ" и найдём способ посчитаться по этому поводу.

**Из зала.** Скажите, а кто возглавлял этот авторский коллектив? Можно хотя бы нескольких человек назвать?

**Брычёва Л. И.** А зачем, для чего?

**Из зала.** Интересно, из профессионального любопытства.

**Брычёва Л. И.** Ну, если вам интересно, то авторский коллектив, можно сказать, возглавляла я, поскольку лично отвечала за передачу текста на подпись президенту. Принимали участие в работе практически все заместители Председателя Верховного Суда.

Ещё раз говорю, Высший Арбитражный Суд, несмотря на приглашение, уклонялся. Показывали мы проект, с точки зрения исключительно профессионального анализа, судьям Конституционного Суда, просили у них консультации, просили их, так сказать, высказать суждения.

Впрочем, в этом нет ничего необычного, все крупные инициативы разрабатываются всегда с привлечением круга тех людей, которых в нашем понимании можно привлечь с учётом разных сторон деятельности. Мы всегда стараемся по возможности всех привлечь.

**Вопрос из зала.** Спасибо за интересную лекцию, Лариса Игоревна. Молдаванцев Дмитрий Николаевич, адвокат.

У меня такой вопрос, в известной степени он лежит в практической плоскости. Есть статья 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которая регулирует срок предварительного следствия. Согласно этой статье установлен срок предварительного следствия, не превышающий двух месяцев, а далее он может продлеваться на месяц компетентным лицом (руководителем следственного органа сейчас, раньше это был надзирающий прокурор).

А вопрос у меня такой: какова сейчас роль Конституционного Суда, в частности определений Конституционного Суда, в системе судебной практики? Дело в том, что сроки неоднократно продлевались и составляли свыше двенадцати месяцев. Это обжаловалось в суд, и суд после продления срока следствия до тринадцати месяцев, до четырнадцати, когда обвинение в преступлении небольшой тяжести (два года) и срок давности привлечения к уголовной ответственности... Так вот, до шестнадцати–восемнадцати месяцев продлевался срок следствия, а Киржачский районный суд на жалобу отвечает, что всё, так сказать, законно, всё обоснованно – следствие может длиться сколько угодно, и это несмотря на то, что существует уже, наверное, с десятков определений Конституционного Суда по этим основаниям, когда статья 162 обжаловалась, в которых говорится, что невозможно бесконечно продлевать срок следствия, что бесконечное продление срока следствия является нарушением статьи 46 Конституции и статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Поясните, пожалуйста, ситуацию.

**Брычёва Л. И.** Я считаю, что это чистое безобразие и тут даже разговаривать не о чем. И при чём тут определение Конституционного Суда? Это явное безобразие, если Киржачский



районный суд отвечает, что следствие может длиться сколько угодно, – ну как это возможно?

**Плигин В. Н.** Действительно. Сегодня, кстати, в Государственной Думе, видимо, в первом чтении будут приняты некоторые изменения в часть шестую статьи 162, касающиеся возобновления производства и продления сроков при возобновлении производства.

И ещё один момент. В настоящее время в Совете Федерации с нашим участием начала работать рабочая группа по вопросам совершенствования уголовной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной политики, мне кажется, эти вопросы могут быть рассмотрены там.

Уважаемые коллеги, друзья! Я думаю, что мы должны поблагодарить Ларису Игоревну за столь откровенный разговор, который сегодня здесь был.

**Брычёва Л. И.** Спасибо.



**Лекция декана факультета мировой политики  
Московского государственного университета  
имени М. В. Ломоносова академика-секретаря  
Отделения общественных наук  
Российской академии наук  
А. А. Кокошина**

*5 марта 2014 года*

Добрый день, уважаемые коллеги! Мне очень приятно находиться сегодня в стенах Государственной Думы – я был депутатом на протяжении двенадцати лет, занимался широким спектром различных вопросов в зависимости от того, в каком комитете работал. В качестве председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками много пришлось заниматься и проблемами внешней политики, и вопросами обороны, и вопросами нашей научно-технической и научно-промышленной политики, так что некоторый опыт работы в Государственной Думе, опыт законотворческой деятельности и мои размышления, которыми сегодня я буду с вами делиться, соотносятся с темой моего выступления – "О Конституции Российской Федерации и проблеме обеспечения реального суверенитета России в современном мире". Это не какая-то фундаментальная лекция, а лишь определённые размышления на эту тему, я над этим работаю, и это будет, видимо, полумонография, полуучебник для моих студентов, которых надо обучать и ориентировать в вопросах по таким вот ключевым, корневым темам.

Я начну с того, что "суверенитет" в современных условиях – это многоплановая категория и политической науки, и международного права, это в том числе и одна из основных категорий в современной мировой политике, тесно связанная с рядом других основополагающих норм. Вот о многоплановости суверенитета и о связи его с другими базовыми понятиями, которые столь важны для мировой политики, а часто и для внутренней политики, мне и хотелось бы сегодня поговорить.

Думаю, что практически каждый здесь сидящий знает о том, как понятие "суверенитет" используется в Конституции Российской Федерации, – это одно из базовых понятий Конституции: в преамбуле Конституции России речь идёт о суверенной государственности России, в статье 3 говорится о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в нашей стране является её многонациональный народ, и так далее. Надо отметить, что и в присяге президента, которая тоже является частью Конституции Российской Федерации, говорится о том, что наряду с обязанностью уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, президент должен также защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства. Из этих положений Конституции Российской Федерации совершенно чётко видно, что понятие "суверенитет" тесно связано с проблемой обеспечения безопасности, независимости, с обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

Сразу же надо сказать, что идея суверенитета, особенно в последние двадцать лет, активно подвергается разного рода атакам, нападкам. Не случайно это исторически совпало с периодом, начавшимся после распада Советского Союза, когда в мире стала доминировать одна-единственная держава, которая пыталась всё, что соответствовало интересам обеспечения её суверенитета, полностью держать под своим контролем. Что же отвечало её интересам, но не совпадало с общепринятыми понятиями суверенитета, рассматривалось уже под другим углом зрения, в результате даже возникла определённая идеология десуверенизации, которая, как мне представляется, является частью идеологии глобализации.

Глобализацию вообще следует рассматривать и как процесс, объективный процесс, который выражается прежде всего в росте взаимозависимости государств, и не только государств, но и других акторов мировой политики, но в то же время глобализация – это и идеология, причём весьма агрессивная идеология. Частью идеологии глобализации стала идея десуверенизации, связанная с тем, что значение государства, значение государства-нации, о чём мы будем говорить дальше, стало резко падать и возросла роль других субъектов мировой по-

литики – негосударственных субъектов и различных сетевых структур. Я согласен с двумя моими коллегами, академиками Симонией и Торкуновым, которые обоснованно писали о том, что современный мир не глобален, он неоднороден, он представляет собой симбиоз около двух сотен совершенно неодинаковых стран с разным уровнем формационного, то есть социального и экономического развития. У каждой страны в зависимости от её положения в мировой экономике, в мировой политике есть собственные экономические и политические интересы, и формальное членство в ООН не делает государства однородными компонентами международного сообщества.

Ну, я уже сказал, что главным проводником идеи десоверенизации были Соединённые Штаты, отчасти страны Европейского союза, где наблюдались уникальные процессы отказа от национального суверенитета, делегирование части полномочий суверенного государства наднациональным органам. Мы знаем, что идеи десоверенизации проявили себя и в конкретных весьма жёстких акциях на международной арене. Об этом можно говорить и применительно к Югославии, особенно применительно к Косово, в отношении Ирака, где вообще под сфальсифицированным предлогом наличия в Ираке оружия массового поражения было осуществлено свержение режима и массивное вторжение вооружённых сил. Мы наблюдали такие действия в Ливии; попытки осуществить подобные акции имели место и в отношении Сирии.

Поскольку в этой аудитории, как мне сказали, находятся уже достаточно продвинутые студенты, думаю, все слышали о Вестфальской правовой системе. В последнее время многие западные учёные, правоведы, заговорили о конце Вестфальской системы мирового порядка. Действительно, в своё время заключение двух вестфальских мирных договоров в 1648 году и до этого Аугсбургского мирного договора в 1555 году были очень важными вехами в становлении понятия "суверенитет". Вестфальские мирные договоры привели к тому, что значительно усилился прежде всего реальный суверенитет таких победителей в Тридцатилетней войне, как Франция и Швеция, возникло около трёхсот формально суверенных германских государств, но только формально суверенных: большинство из них были

очень слабыми и реально были не столько субъектами, сколько объектами – были предметом манипуляций со стороны великих держав того времени. Ну а потом Наполеон в результате серии своих военных побед фактически ликвидировал суверенитет подавляющей части германских государств, сделав их де-факто вассалами Французской империи. Я говорю об этом просто в качестве иллюстрации того, что такое на самом деле был Вестфальский мир и что такое Вестфальская система: Вестфальская система не означала универсальности суверенитета применительно ко всем государствам с точки зрения реальной возможности воспользоваться этим суверенитетом.

Вообще, понятие "суверенитет" претерпело значительную эволюцию: если до XVIII века речь шла о том, что суверенитет непосредственно связан прежде всего с понятием "суверен" – властитель, то начиная с XVIII века получили широкое распространение идеи Жан-Жака Руссо о том, что суверенитет принадлежит народу, нации, и, по существу, именно эти идеи Жан-Жака Руссо в значительной степени являются одним из базовых элементов интерпретации понятия "суверенитет" в современных условиях.

Несколько слов надо сказать о том, что собой представляет современное государство. Носителем суверенитета в современной системе мировой политики является современное государство, или государство-нация, при этом под нацией в современных условиях подразумевается политико-географическая общность, а не этническая. В нашей стране понимание этого происходило с определённым запаздыванием. В современной системе мировой политики очень мало моноэтнических государств – среди таких государств мы можем назвать, например, Японию, Республику Корею, ну ещё, может быть, несколько менее заметных государств можно отметить в этой череде, – подавляющее большинство государств в современных условиях – это многоэтнические образования с ярко выраженной единой нацией в политическом, социальном и территориальном отношении. Формирование нации требует определённого исторического периода, определённых усилий, выстраивания определённых институтов. Сейчас ярким примером многоэтнического и многоконфессионального государства-нации является Индия, мно-

гоэтническим, многоконфессиональным и мультирасовым государством являются Соединённые Штаты Америки.

Самым легитимным международным органом в современных условиях является Организация Объединённых Наций. Название "Организация Объединённых Наций" (это перевод с английского – United Nations Organization) отражает как раз состав этой организации: организация состоит из определённого числа субъектов, государств-наций. Но у этих государств-наций на самом деле разная степень суверенности, хотя формально все вроде бы равны, и разная степень суверенности закреплена в положениях, касающихся Совета Безопасности ООН: пять постоянных членов Совета Безопасности ООН – главные победители во Второй мировой войне, в том числе Российская Федерация, как правопреемник СССР, США, КНР, Франция, Соединённое Королевство, – считаются великими державами, все они имеют несколько иные права, чем другие члены Организации Объединённых Наций, хотя формально суверенитет у всех одинаков и принципы суверенитета распространяются на всех членов Организации Объединённых Наций.

Несколько слов о национальных интересах, национальной безопасности и суверенитете. Мы с вами говорили о государстве-нации, о понятии нации, отсюда как производная – национальный интерес и национальная безопасность, эти понятия весьма активно используются и в политической, и в правовой лексике в Российской Федерации. Всем советую почитать основательный документ – Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, где в том числе достаточно тщательно отработан понятийный аппарат, касающийся и национальных интересов, и национальной безопасности. В этом документе есть в том числе очень интересные критерии обеспечения национальной безопасности. Я давно работал над этой темой – над темой, связанной с тем, что национальные интересы наиболее ярко выражены и более чётко консолидированы и, соответственно, их легче проводить в жизнь в той стране, где нет значительного разрыва между верхами и низами, где отсутствует слишком большой разрыв в уровне доходов и социальном положении граждан, и вот в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации эта позиция, кстати, зафиксирована.

Это очень важное положение, оно показывает, что наша стратегия национальной безопасности базируется на реалистическом понимании того, каким должно быть общество, для того чтобы оно реально могло оперировать такими понятиями, как национальный интерес, национальная безопасность.

Очень коротко я хотел бы сказать о возрастании роли информационной безопасности как части национальной безопасности страны, и прежде всего это связано с бурным развитием киберпространства. Этот термин ещё двадцать лет назад был термином из научной фантастики, сегодня же есть очень серьёзные документы в разных странах, разработанные применительно к ведению кибервойн, боевых кибернетических операций и так далее. Безопасность в киберпространстве, которое существенно отличается от того физического пространства, в котором жили наши с вами предки и те из нас, кто родился задолго до эпохи киберпространства, – это совершенно новое явление, которое требует очень серьёзного осмысления, в том числе и с точки зрения вопросов, связанных с суверенитетом и с реальным суверенитетом государства-нации. Сегодня реальный суверенитет – мы уже несколько раз подходили к этому термину – в значительной степени обеспечивается тем, что у государства достаточно высокий уровень собственной информационной безопасности и есть возможности защитить свои сети, свои информационные ресурсы от разного рода враждебного, несанкционированного вторжения. Суверенитет – это не сугубо политико-правовое понятие, оно имеет, безусловно, и военное, и экономическое, и социально-психологическое, и даже культурное измерение, и от наличия или отсутствия реального суверенитета, который, как вы понимаете, отличается от суверенитета формального, зависит степень субъектности того или иного государства. Субъектность – это способность внести активный вклад в решение той или иной проблемы международного сообщества, это способность защитить свои внешние и внутренние интересы от внешнего воздействия. Безусловно, Россия, Российская Федерация, обладает всеми возможностями, потенциалом – людским, экономическим, технологическим, – для того чтобы иметь очень высокий уровень субъектности в мировой политике и в обеспечении своих внутренних интересов. Ну а реальный



суверенитет означает способность государства не декларативно, а на деле самостоятельно проводить свою внутреннюю, внешнюю и оборонную политику.

В своё время я пытался выделить несколько параметров реального суверенитета. Реальный суверенитет тоже может иметь, так сказать, разные степени реальности, но самое главное – это сохранение национального контроля над важнейшими элементами экономики, над важнейшими элементами национальной транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры, над средствами массовой информации, это способность действительно управлять своим собственным экономическим развитием, которая во многом зиждется на наличии в стране собственной фундаментальной науки, поскольку фундаментальная наука определяет не только, скажем, пути развития технологий, но и интеллектуальные возможности государственного руководства, политического класса определять собственную стратегию развития в этом мире. Вот в связи с этим действительно серьёзное значение имеет способность политического класса, бизнес-элиты, интеллектуальной элиты к самостоятельному стратегическому мышлению, и эту способность нужно всячески развивать. Это даётся непросто, это даётся большим трудом, для этого должна быть база, основывающаяся на серьёзном знании собственной, отечественной, и мировой истории, на серьёзном знании, конечно, научной мысли в самых различных областях знаний.

Когда мы говорим сегодня о реальном суверенитете нашей страны – я имею в виду тех, кто тесно связан с промышленностью, наукой и техникой, – мы в первую очередь думаем о том, чтобы в полном объёме, в полном масштабе были реализованы планы, объявленные Владимиром Владимировичем Путиным, относительно новой индустриализации нашей страны. Наверное, нет нужды много говорить о том, что произошло с нашей экономикой в 90-е годы, последующие годы тоже были подчас непростыми, и поэтому сейчас действительно во весь рост стоит задача, объявленная руководством нашего государства, создания 25 миллионов новых рабочих мест в высокотехнологичных областях. Задачи значительного подъёма производительности труда в стране – это очень объёмные и сложные задачи, но без

решения задачи новой индустриализации России даже при наличии определённого, достаточно высокого уровня военной мощи, особенно если взять ракетно-ядерное измерение, обеспечить в обозримой перспективе так, как нам этого хотелось бы, реальный суверенитет, нашу субъектность в мировой политике будет невозможно, мы не сможем обеспечить нашу национальную конкурентоспособность. Без решения задач новой индустриализации, в частности, будет невозможно ведение успешной борьбы в киберпространстве, где она ведётся и будет вестись ежечасно, ежеминутно, подчас в довольно жёстких формах. Советую обратить на это внимание всем, кто занимается проблемами мировой политики или внутренней безопасности нашей страны. Для решения задачи новой индустриализации нам нужна действительно мобилизация нашего общества, а это длительная, сложная, многоплановая, многомерная задача, требующая во многом даже сверхусилий, но пока, я думаю, уровень мобилизации общества во всех его сегментах для решения этой задачи ещё неадекватен.

Несколько слов о культурно-цивилизационной идентичности страны как об одном из компонентов реального суверенитета. Вы знаете, все сколько-нибудь значимые страны ведут активную борьбу за обеспечение своей культурно-цивилизационной идентичности, это естественная реакция на процесс глобализации, на процесс распространения массовой культуры, во многом деструктивной культуры, которая нивелирует достижения национальных культур. Для Российской Федерации этот вопрос тоже весьма актуален. Я считаю, что у нас есть несколько важнейших компонентов, которые определяют наш национальный бренд культурно-цивилизационной идентичности, с этим я сталкиваюсь постоянно, когда имею дело с иностранными коллегами. Исключительно высок авторитет русской классической литературы, да и советской, кстати, литературы, которая, можно сказать, была во многом многонациональной литературой. Достаточно назвать, например, Фазиля Искандера, Чингиза Айтматова, которого иногда называли советским Львом Толстым. Это, конечно, наша классическая музыка, это наш классический балет, это наша драматургия, драматический театр. Это и наш кинематограф – целый ряд наших деятелей в этой области счи-

таются отцами-основателями современного кинематографа. А если говорить о театре, то систему Станиславского знают все в мире, даже мы, наверное, меньше её знаем. Как-то я читал лекции в одном американском колледже – там будущих дипломатов готовили по системе Станиславского, а я, к стыду своему, до этого не читал Станиславского. Когда вернулся, пришлось прочитать всего Станиславского. Это действительно гениальная система и вообще выдающийся вклад в развитие не только этого направления художественной культуры, но и психологической науки в целом.

Сейчас мы наблюдаем в мире действительно немало попыток различных стран увеличить степень своей реальной суверенности. Россия относится к числу тех государств, которые действительно обладают, как я уже сказал, всеми возможностями для обеспечения своего реального суверенитета, но ни огромная территория, ни довольно большое население, ни огромные природные ресурсы, ни даже значительный ракетно-ядерный потенциал, который у нас, слава богу, есть (а он не сам по себе возник и не сам по себе поддерживается – об этом тоже стоит напомнить), – ничто по отдельности не даёт возможности, для того чтобы полностью был обеспечен реальный суверенитет. И, обращаясь прежде всего к нашему молодому поколению, я хотел бы сказать, что борьба России за реальный суверенитет, борьба России за субъектность в мировой политике, за субъектность в своих собственных внутренних делах должна быть, наверное, одним из главных приоритетов деятельности каждого гражданина нашей страны, каждого патриота.

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Спасибо, Андрей Афанасьевич.

Председатель Государственной Думы Сергей Евгеньевич Нарышкин, когда планировал этот цикл лекций в Государственной Думе, как раз исходил из того, чтобы в разговоре о конституционных ценностях и приходило понимание значимости нашей государственности.

Буквально пара штрихов, на что я хотел бы обратить внимание и что формирует очень важное представление о суверенитете и о том, что зависит уже в данной ситуации от вас.

Академик Кокошин обратил внимание на то, что для суверенитета важно наличие собственной элиты со стратегическим мышлением. В конечном результате элита – это вы, присутствующие здесь, в этом зале, кто нас слушает, и либо у вас будет собственное стратегическое мышление и вы будете понимать задачи своей страны, либо оно будет очень легко, спокойно заменено – Андрей Афанасьевич на этом остановился – в условиях современной глобализации и информатизации другими какими-то категориями.

И второй момент, на который я обратил внимание (для меня это было в известной степени новой и очень интересной мыслью): вы сказали, что можно говорить о национальных интересах и национальной безопасности в том случае, если уровень разрыва жизни различных слоёв населения страны не превышает определённые, так сказать, показатели, в противном случае это становится угрозой национальной безопасности. Очень верное, выверенное замечание! И когда у элиты страны или у тех, кто мыслит себя в качестве элиты, не хватает внутренних самоограничителей, которые бы вели в том числе к рациональному распределению национального продукта и многого другого, то, конечно же, общество срывается, развитие уходит в спираль.

**Кокошин А. А.** Можно добавлю, Владимир Николаевич? Вот обращаю внимание студентов (повторение – мать учения) на раздел VI "Основные характеристики состояния национальной безопасности" Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, где говорится о децильном коэффициенте (это соотношение доходов 10 процентов наиболее и 10 процентов наименее обеспеченного населения), вот прямо чётко так и сказано – на это сознательно пошло наше государственное руководство, определяя близкие к количественным характеристики состояния национальной безопасности.

Очень важный ещё вопрос, который я не затронул в основном выступлении, но который имеет принципиальное значение и связан с самостоятельным стратегическим мышлением и со способностью иметь правильное представление о нацио-

нальных интересах и у элиты, и у населения в целом, – это деоффоризация нашей экономики, вопрос, который поднят нашим президентом, который крайне актуален и для нас, и для других стран. Но нас заботит прежде всего наша страна – Россия.

**Плигин В. Н.** Вопросы, пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте, моя фамилия Мирзоев, я аспирант МГУ.

В первую очередь, конечно, хочется выразить благодарность за такую интересную лекцию, и тема тоже интересная.

Мой вопрос связан, конечно же, с событиями, которые происходят в нашей братской стране, – на Украине, когда извне нарушается суверенитет страны. Вопрос не с политической точки зрения, а с правовой: как вы оцениваете, говоря простым языком, такую ситуацию, когда штампуются законы без учёта интересов граждан, народа?

**Косошин А. А.** Вы знаете, я специально не стал в своём коротком выступлении останавливаться на этой теме – этому нужно было бы посвятить действительно особую лекцию, может быть, даже и не одну. Вы хорошо развернули вопрос в правовую сторону.

Я думаю, что на Украине реально произошёл государственный переворот: легитимность той власти, которая существует на сегодняшний момент, вызывает очень и очень большие сомнения. Те решения, которые там принимаются, тоже, я бы сказал, не ведут, во всяком случае на мой взгляд, к улучшению обстановки в стране. В целом ситуация там крайне сложная, и значительная часть украинского политического класса в данной ситуации не проявила ответственности перед своим собственным народом, не проявила даже элементарного уважения к собственной конституции и к собственным правовым нормам.

**Плигин В. Н.** Спасибо огромное.

По поводу этого замечания. Андрей Афанасьевич сейчас остановился на фундаментальной вещи: конституция – это текст, конституция – это правила, поэтому в неособенно подготовленной голове может созреть общее впечатление, что легко отказаться от текста и от правил, изобрести на какой-то период времени свои собственные тексты и правила и заставить жить людей по этим собственным текстам и правилам. Это огромное

заблуждение: право, как и любая другая система, имеет внутренние законы и наказывает в тех случаях, когда мы отступаем от этих внутренних законов, а просто чья-то выдумка не становится автоматически правом.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Просеков Сергей Анатольевич, преподаватель Финансового университета.

Андрей Афанасьевич, маленькое уточнение: если мы говорим о русской классической и советской литературе, то необходимо упомянуть Шолохова, лауреата Нобелевской премии.

**Кокошин А. А.** Можно очень многих упомянуть...

**Из зала.** Нет, именно Шолохова. Если мы пишем о классической музыке, тогда и советская музыка, потому что без Шостаковича, вы уж извините... Его знает весь мир!

А вопрос у меня такой. Вы специалист по ракетно-ядерной, космической технике, вы очень много писали об этом, очень интересные статьи, замечательные монографии – попробуйте ответить конкретно, если получится: способны ли мы в случае, не дай бог, ядерного конфликта с Соединёнными Штатами нанести неприемлемый урон нашим оппонентам?

**Кокошин А. А.** Вы знаете, идея ядерного сдерживания заключается в том, чтобы при любых вариантах развития событий в ответных действиях нанести такой ущерб, который был бы неприемлемым для страны-агрессора. И эти правила, более или менее осознанные, существуют уже на протяжении нескольких десятков лет. Одной из важнейших вех в советско-американских отношениях был Карибский кризис 1962 года – событие, исключительно поучительное. Сейчас в мире существует целый ряд ядерных держав, каждая из них размышляет примерно в тех же категориях ядерного сдерживания, есть и полуофициальные ядерные державы, и это альфа и омега нашей оборонной политики. И вот то, чем я занимался в 90-е годы, в частности, когда был первым заместителем министра обороны, курируя создание целого ряда новых систем стратегического и ядерного оружия, было направлено на то, чтобы обеспечить при любых самых неблагоприятных сценариях развития военно-стратегической ситуации гарантированный ответ возмездия. Это, я думаю, понимается всеми сторонами у нас. Я надеюсь, несмотря

на обострение отношений не по нашей вине с рядом западных стран, дело не дойдёт до того, чтобы вспоминать о таком грозном средстве предотвращения войны – не ведения войны, а предотвращения войны, – каким является ядерное оружие, я очень на это надеюсь.

**Вопрос из зала.** Газета "Московская правда".

Давайте всё-таки не отставать от реальности: сейчас гонка вооружений переместилась в сети, и если бы Украина не пользовалась Рунетом, то, наверное, Януковича даже необязательно было бы и свергать, просто передали бы информацию, вот как с Асадом было, и на том бы всё и закончилось.

Андрей Афанасьевич, я очень счастлив видеть вас в Думе.

Сегодня наука только общими приёмами не поддерживается, так же как и культура, а нужна штучная работа с выдающимися людьми, чтобы их не съели прежде всего тут, а не там.

Второе. Вот сегодня я узнал, что сенатора Руслана Гаттарова на взлёте карьеры вышвырнули из Совета Федерации. Знаете, за что? За то, что он занимался кибербезопасностью, очень мощно боролся с западными ТНК, – и вот его теперь нет.

Я хочу спросить, когда мы наконец начнём говорить о достижениях России, потому что в какой-то степени наш суверенный Яндекс, наши суверенные достижения в информационных сферах значат ничуть не меньше, чем ракеты, которые безусловно есть.

**Кокошин А. А.** Здесь я не могу с вами не согласиться, я об этом как раз и говорил в лекции, специально обратил внимание. Я обсуждал с некоторыми коллегами вопрос о киберпространстве, об информационной безопасности, о кибербезопасности, это, я действительно так считаю, крайне важный вопрос, и у нас этим вопросом многие серьёзно и профессионально занимаются – и соответствующие службы, и учёные, и математики, есть довольно большое число специалистов именно в этой сфере, наши хакеры и антихакеры славятся во всем мире.

**Плигин В. Н.** Эффективно работают.

**Кокошин А. А.** Да, считается, что они среди лучших. В самых важных центрах развития информационных технологий обязательно услышишь доброе слово о российских специалистах в этой области. Правда, многие из них уехали, но очень многие ещё остались и иногда даже подсыпают кое-кому перца.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, ещё вопросы.

**Вопрос из зала.** Я учитель истории.

Спасибо вам огромное, Андрей Афанасьевич, за вашу беседу с нами, за вашу лекцию, здесь молодые люди, и очень здорово, что вы с такой любовью, с такой заботой, так просто и ясно рассказали о суверенитете.

Но суверенитет – это ещё и государственный банк. Скажите, пожалуйста, что прописано в нашей Конституции о Центральном банке Российской Федерации?

**Кокошин А. А.** О Центральном банке? Придётся посмотреть.

**Плигин В. Н.** Конституцию можно не смотреть: Центральный банк является независимым институтом, и он действительно работает как независимый институт. Центральный банк, руководство Центрального банка формируются по определённым процедурам, в частности, в этом участвует активным образом Государственная Дума.

Вопрос о Центральном банке, наверное, вызван следующим. Есть положение о том, что Центральный банк не отвечает за развитие экономики. Вот в этом аспекте должен ли Центральный банк нести на себе такую нагрузку, особенно с учётом того, что в настоящее время он начинает выполнять роль мегарегулятора, затрагивая другие какие-то аспекты? В рамках концепции разделения властей Центральный банк был описан как орган, не отвечающий за развитие экономики, занимающий несколько иные позиции. Могут ли его функции меняться, главное, каким образом это вписывается в систему других государственных органов?

**Кокошин А. А.** Выручил меня Владимир Николаевич, потому что я, честно говоря, не обращал внимания на позицию, связанную с Центральным банком, у меня есть свой флюс – в сторону обороны и безопасности, внешней политики.

Мы слышали много критики в адрес такой нейтральной позиции Центрального банка, во всяком случае, я слышал со стороны моих коллег-экономистов. Я ещё академик-секретарь Отделения общественных наук РАН, у нас там большая группа экономистов, в том числе занимающихся финансами, бюджетом и монетарной политикой, денежной политикой. Я думаю, что



это специальный, очень предметный, дискуссионный вопрос, на сегодняшний день я, например, некомпетентен вам ответить, каким должен быть Центральный банк.

**Вопрос из зала.** Андрей Афанасьевич, в связи с тем, что ваша лекция совпала с известными событиями на Украине, у меня такой вопрос. В международном праве есть определённая система сдержек и противовесов: с одной стороны, суверенитет, принцип государственной целостности, о чём вы говорили, но с другой стороны, право наций на самоопределение, это с учётом того, что вы говорили о политико-географической общности. Как вы рассматриваете этот вопрос применительно к Крыму, какая чаша весов перевесит в этой ситуации на сегодняшний момент? И выгодно ли вообще России, чтобы в этой ситуации восторжествовал принцип соблюдения права нации на самоопределение и потом уже рассматривался вопрос присоединения Крыма к России?

**Кокوشин А. А.** Вы знаете, Украина как государство-нация – это очень молодая нация с точки зрения именно понимания нации как территориальной, политической и социальной общности. Она возникла в результате известных договорённостей перед началом Второй мировой войны из самых разнородных элементов, разнородных и с точки зрения языков, и с точки зрения исторической, культурной и даже религиозной.

Если взять исторический отрезок времени, в котором существует Украина как государство-нация, то, видимо, у этого государства, у значительной части политического класса во многом благодаря действительно недостаточно глубокому пониманию своей ответственности перед обществом, перед своей страной не сложилось достаточно глубоких представлений о том, что это единая нация с общими интересами. Мы сегодня наблюдаем на Украине действительно колоссальную разницу в подходах к различным проблемам между различными регионами. Совершенно особый случай с Крымом, который был включён в состав Украины уже гораздо позднее, чем была сформирована в целом та Украина, которая существует со сталинских времён. И тут дело даже не в праве нации на самоопределение, вопрос в том, что на Украине нынешняя власть, которая является в известной

степени продуктом совершения государственного переворота, не в состоянии обеспечить безопасность, права и свободы всех своих граждан. То, что происходит в различных регионах Украины, есть следствие неспособности власти обеспечить просто элементарную безопасность своих граждан.

И вопрос, который поднимают жители Крыма, который поднимают жители ряда других регионов Украины, – это вопрос просто об их физической безопасности перед лицом того, что там произошло и происходит под воздействием определённых экстремистских, яроэкстремистских сил, которые в свою очередь получили определённую поддержку со стороны ряда западных сил в надежде на то, что именно они окажутся наиболее выгодными для этих западных государств, западных политических группировок. Поэтому здесь речь идёт в первую очередь о том, чтобы обеспечить безопасность граждан, и уже во вторую – каким способом обеспечить безопасность регионов, безопасность своих людей, своей семьи, личную безопасность. Я знаю, этот вопрос даже на личном уровне людьми поднимается, центральная власть не может гарантировать, что завтра не захватят там муниципалитет, не разгонят фактически милицию, СБУ, службу безопасности. И на сегодняшний день позиция России – я пять лет был председателем Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками и знаю это – связана прежде всего с заботой о жизни и безопасности наших соотечественников, понимаете? Это не вопрос абстрактных столкновений каких-то двух принципов – вопрос в том, чтобы защитить их, защитить и жить с чистой совестью после этого. Вот я прекрасно отдаю себе отчёт, как сейчас принимаются у нас решения, как тяжело принимать решения, потому что я был в подобном положении, близко во всяком случае был.

**Плигин В. Н.** И вот здесь, кстати, обратите внимание: человек, который принимал решение, был близок к принятию этих решений и, несомненно, участвовал в выработке этих решений, от которых зависели судьбы тысяч и тысяч людей, если угодно, миллионов людей, сейчас сказал о самом главном – это права и свободы человека и право на жизнь. Это же совершенно беспрецедентная ситуация, когда молодые ребята реально не применяли оружие, а в них стреляли, стреляли на поражение, в них

бросали бутылки с зажигательной смесью, и они горели, и они умирали! Это была абсолютная реальность, и это правда.

Легитимная власть должна быть в состоянии обеспечить права и свободы человека и прежде всего право на жизнь, и нам в этой части надо понимать наше специфическое положение. Андрей Афанасьевич начал говорить о том, что Украина как государство-нация молода. Понятно, что существует очень много определений нации, в данной ситуации как государство-нация она действительно молодая, и с этим предстоит жить, учиться, работать, привязывая себя к государству, это реально займёт очень длительный период времени.

Пожалуйста, вопрос.

**Вопрос из зала.** Новиков Егор, Московский государственный юридический университет имени Кутафина.

Собственно говоря, в продолжение темы Украины будет вопрос. На самом деле очень рад, что молодёжь сегодня ангажирована, заинтересована этим вопросом и проявляет столь патриотические настроения в отношении братского народа.

Вопрос, собственно говоря, в следующем. Сегодня в средствах массовой информации появилась информация о том, что Совет Федерации разрабатывает законопроект, который будет позволять фактически национализировать имущество зарубежных компаний в случае принятия в отношении Российской Федерации каких-либо международных санкций определённым государством. Тематика сегодняшней конференции, или лекции, обозначена как проблема обеспечения реального суверенитета. Так вот вопрос в том, допустимо ли фактическое нарушение имущественных прав граждан и организаций, пускай зарубежных, но всё-таки имущественных прав с целью защиты национальных интересов и национального суверенитета? И где та грань, где они, собственно говоря, сходятся? Вот с точки зрения международного права что вообще у нас превалирует – права и свободы человека либо всё-таки национальные интересы, интересы национального суверенитета?

**Кокошин А. А.** Вы знаете, когда я учился в МВТУ имени Баумана по такой оборонной, прямо скажем, проблематике, для меня самыми главными были национальные интересы – нас так учили, и, наверное, я уже не изменюсь.

Конечно, имущественные права – это очень важная вещь, и, безусловно, эти вопросы крайне важны в условиях нормального функционирования системы мировой политики. Но если наши партнёры или оппоненты, как мы бы их могли по-разному назвать, выведут развитие процесса за пределы нормального состояния, то, наверное, можно думать и о каких-то экстраординарных мерах, экстраординарных действиях, и тогда они, конечно, должны быть тщательно выверены с точки зрения конечного эффекта: нужно всегда думать не просто о том, что вот тебя ударили прямым справа, а ты ответишь слева хуком, как в боксе, но нужно думать, каков конечный результат. Вот все эти санкции и контрсанкции должны быть ориентированы на определённую политическую цель. Поэтому я не стал бы полностью исключать разного рода действия, связанные с экономической сферой, с интересами определённых стран прежде всего в экономической сфере, в ответ на какие-то санкции в отношении Российской Федерации, но считаю, что это всё должно быть тщательно взвешено и выверено.

**Плигин В. Н.** Знаете, вы затронули сейчас потрясающе важный вопрос. Несомненно, Конституция Российской Федерации гарантирует защиту различных форм собственности, и в частности, если вы помните, – это статья 8, если я не ошибаюсь, – защиту частной собственности, дальше идут государственная, муниципальная и иные формы собственности. И при этом я бы хотел сказать, что сейчас при оценке того, какого рода меры принимаются, не принимаются или потенциально могут быть применены, в ряде случаев возникают очень сложные гипотетические конструкции, и, может быть, даже и не стоит их анализировать, но тем не менее хочу сказать, что в отношении частных вложений, например, построенного завода – а такого рода примеров очень много, – который принадлежит иностранным собственникам, в данной ситуации вряд ли могут быть применены какие-то конфискационные процедуры, связанные с обращением или чем-то там ещё.

С моей точки зрения, какого-либо рода останавливающих процедур против инвестиционной активности в Российской Федерации не существует, российская экономика остаётся одной из самых динамичных экономик со многими инвестиционными

возможностями. И должен сказать, что в том числе в течение сегодняшнего дня у меня были разговоры с зарубежными инвесторами, которые продолжают, и очень спокойно, говорить о серьёзных инвестиционных вложениях в экономику Российской Федерации, поэтому здесь вот такого рода опасений не должно возникать. В истории были различного рода ситуации, которые относились к другим периодам времени, допустим, когда накладывались определённые виды ограничений, но это не относится к современной ситуации.

**Вопрос из зала.** Московский государственный юридический университет имени Кутафина.

Добрый день! Спасибо за возможность задать вопрос.

В рамках своего исследования я разрабатываю вопросы, связанные с правом народа Республики Абхазия на суверенитет, восстановление суверенной государственности, и меня не может не мучить вот такой вопрос, глубоко теоретический: общее понимание самой природы суверенитета разнится ли в отношении частично признанных государств и в отношении обычных государств?

**Кокосин А. А.** Очень заковыристый вопрос, я, честно говоря, не готов ответить. Вы знаете, я окончил МВТУ имени Баумана, а не академию Кутафина, и даже не юрфак МГУ. Вы приходите к нам в МГУ, я попрошу пару юристов-теоретиков поговорить с вами. Тема очень интересная, классный вопрос, но я не готов на него ответить.

**Плигин В. Н.** Я тоже не буду отвечать на этот вопрос.

Андрей Афанасьевич поднимал этот вопрос, кстати. Ведь вопрос, конечно же, об изменении подходов к суверенитету в мире. И потом, что такое суверенность, и чем нужно гарантировать свою суверенность, и кто может воспринимать себя как суверенного? Это ни в коей мере не касается вашего вопроса и подоплёки вашего вопроса.

Только что мы завершили уникальнейший проект в мире, аналогичной стройки в мире нет – это олимпийские объекты. Это был самый крупный проект из тех, которые мы завершили. Это говорит о потенциале экономики. А вчера была запущена ракета "Тополь-М", в ваше время она дорабатывалась, а сейчас она успешно стартовала и успешно поразила цель.

**Вопрос из зала.** Андрей Афанасьевич, вот к вам вопрос, как к огромному специалисту в сфере национальной безопасности и конкретно в военной сфере. В свете последних событий в Крыму, когда США направили свои корабли в Чёрное море и Россия ввела свои войска, не нарушая никаких мирных договоров, как вы можете спрогнозировать дальнейшее развитие ситуации, военной ситуации в Восточной Украине?

**Плигин В. Н.** Военная ситуация?

**Вопрос из зала.** Да, вот как возможное развитие событий в Восточной Украине может отразиться на России и, например, на США?

**Кокосин А. А.** Вот именно потому меня и называли специалистом, что я действительно такие прогнозы делаю, но публично отвечать не буду, извините.

**Вопрос из зала.** А как-нибудь это можно узнать?

**Плигин В. Н.** В истории есть описание одного вот какого случая. Во время Карибского кризиса конкретный парень примерно вашего возраста – до этого он уехал в своё время на Кубу с банкой икры и с бутылкой водки – провёл встречу где-то не на Кубе, а в районе Нью-Йорка с парнем из другой страны, примерно такого же возраста, и они договорились о том, что нужно доложить президентам своих стран, что вряд ли стоит продолжать что-то делать в том же духе. Я не говорю, что в данной ситуации по этой методике должны быть решены вопросы, но всё будет хорошо.

Пожалуйста, вопрос.

**Вопрос из зала.** Я студент факультета политологии МГУ.

Здравствуйтесь, Андрей Афанасьевич! Очень интересная лекция, спасибо за профессиональное освещение вопроса.

Я хотел бы задать вам такой вопрос. Мы много говорили о том, каково сейчас реальное отношение к суверенитету, и о том, что некоторыми странами, в основном Соединёнными Штатами, делаются попытки так или иначе, скрыто или явно проводить десуверенизацию государств.

И вот хотелось бы узнать, со стороны России на международной арене – в ООН, может быть, в Генеральной Ассамблее, – вносятся ли какие-то предложения по правовому обеспечению новых норм? Вестфальская система, мы уже сказали, отживает

своё. Может быть, Россия пытается создать новый какой-то правовой свод, который будет регулировать вопросы суверенитета?

**Кокошин А. А.** Спасибо. Я только понял, что я не совсем акцентированно говорил о вестфальской системе, я как раз не считаю, что вестфальская система отживает своё. Вестфальская система предполагает полный суверенитет каждого государства, которое является независимым государством. В истории, правда, были и полусуверенные государства. Болгария в период после того, как была освобождена в результате русско-турецкой войны, и до начала Первой мировой войны считалась полусуверенным государством, поскольку монархом в Болгарии был назначен один из немецких принцев, и Болгария не подпадала под категорию полностью суверенного государства. Но в целом идея суверенитета, которая возникла после Вестфальского мира, стала жить собственной жизнью сегодня. Против Вестфальской системы, вообще против идеи суверенитета над определённой территорией, над определёнными географическими зонами, прилегающими к этой территории, выступают сторонники идеологии глобализации, десуверенизации, сторонники идей гуманитарных интервенций и так далее. Я считаю, что Вестфальская система в обобщённом виде жива и ещё очень долгое время будет жить, крупнейшие государства мира усиливают свои суверенные prerogatives. Посмотрите на Китайскую Народную Республику, которая превращается во вторую сверхдержаву. Те же самые Соединённые Штаты отказываются от своего суверенитета? Нет. Посмотрите на Индию, Бразилию, Индонезию, Турцию. Германия и Япония – два государства, потерпевшие поражение во Второй мировой войне, – активно борются за то, чтобы обрести свой реальный суверенитет, в частности, Германия принимает шаг за шагом решения по использованию военной силы, правда, не столько в боевом отношении, сколько в гуманитарном, за пределами своей национальной территории. Поэтому главным актором, главным субъектом мировой политики остаётся государство и принцип суверенитета в обобщённом виде, принципы Вестфальской системы остаются по-прежнему очень важными, несмотря на то что, конечно, растёт роль и различных негосударственных акторов, различных сетевых организаций. Роль международного информационного про-

странства колоссальная, она огромна, в нём, к сожалению, мы не играем доминирующей роли, мы боремся за это пространство. За него борется, например, Китай: смотрите, сколько китайских телевизионных программ, например, в мире существует на самых разных языках. Но пока в нём доминируют США и вообще, так сказать, англосаксонская культура. Так что в этой сфере есть и будет продолжаться довольно острая борьба, и Вестфальская система в самом таком обобщённом виде будет продолжать существовать.

**Плигин В. Н.** Сбежать с линии борьбы за суверенитет не удастся, потому что либо ты будешь бороться за свой суверенитет, либо ты будешь частью другого суверенитета, – и это закон мироздания. Так что вам придётся тоже этим заниматься!

Пожалуйста, вопрос.

**Вопрос из зала.** Добрый день! Сидоров Александр, студент Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета.

Сегодня вы говорили о государствах, нациях, о национальных интересах, и в связи с этим я хотел бы задать следующий вопрос, для чего сначала несколько отступлюсь от российских реалий.

В Норвегии уже более 50 процентов лиц в возрасте до восемнадцати лет составляют мигранты или дети мигрантов, в подавляющем большинстве это выходцы из Пакистана, стран персидского бассейна, Северной Африки, которые несут отличный от европейского культурный код, и, по данным социологических исследований, для них этническая общность стоит выше общности гражданской, присущие им традиционные культуры также препятствуют в какой-то степени усвоению европейского культурного кода. Нет ли в подобных тенденциях угрозы реальному суверенитету государства посредством какого-то подрыва цивилизационно-культурной идентичности страны, посредством того, что сами эти национальные интересы могут просто измениться в сторону переориентации этих новых граждан на их историческую прародину тогда, когда они станут взрослыми, дееспособными гражданами? Просто это к России относится потому, что в России тоже медленно, но верно растёт количество мигрантов на фоне демографического кризиса в нашей стране.



**Кокошин А. А.** Хорошо человек готовился, чувствуется, – молодец! Я бы сразу за один только этот вопрос на экзамене пятерку поставил.

**Плигин В. Н.** Значит, ловим на слове. Может, позвоните декану?

**Кокошин А. А.** Позвоню, я его очень хорошо знаю. Позвоню и скажу, что к следующей сессии по этому предмету пятерка должна быть. Очень хорошо сформулирован вопрос, нечасто мои коллеги, даже обществоведы, так его хорошо формулируют.

Угроза, безусловно, есть, и очень хорошо, что вы зацепили тему культурно-цивилизационной идентичности: если нет культурно-цивилизационной идентичности, нет и нации, нет нации – нет и национальных интересов, и так далее, и тому подобное.

То, что происходит в Норвегии, – я как-то за ними не очень внимательно, к сожалению, следил – это действительно угроза их национальной идентичности, если следовать тем цифрам, которые вы привели. Другое дело, что надо смотреть, куда эти молодые люди, которых там уже 50 процентов, не норвежцы, будут ориентировать страну, в какую сторону. Если бы все они были из одной какой-то страны, то тогда понятно. Если они из разных стран, из разных регионов, то между ними могут возникать серьезные конфликты. Поэтому Норвегии, безусловно, предстоит, и не только Норвегии, очень сложный период. Мы знаем, что подобные процессы происходят практически во всех странах Западной Европы, Центральной и Восточной Европы, мы оказались тоже затронуты этими процессами.

Но нам надо делать выводы: нужно действительно более четко, предметно бороться за свою культурно-цивилизационную идентичность. Мы тоже многоэтническая страна, но с доминирующей ролью русского этноса, и не надо стесняться об этом говорить. И вклад русского этноса в общую нашу культуру, безусловно, решающий. Но мы знаем, что такой же вклад был сделан и многими представителями других этносов, которые и писали на русском, и говорили на русском, и не только на русском языке.

Вопрос о сохранении нашей культурно-цивилизационной идентичности, об усилении культурно-цивилизационной иден-

тичности стоит очень остро. Здесь опасности могут возникнуть на самых разных флангах. Одна из них, я уже говорил, – это опасность массовой культуры, которая крайне привлекательна и крайне удобна. Она удобна в том числе в бытовом отношении, не надо преуменьшать её привлекательность. Это очень крупная задача для государства, может быть, больше даже для общества, чем непосредственно для государства, для всех нас, здесь с вами сидящих, понимаете?

И это должно быть предметом постоянного диалога с теми, кто не является носителем вот этих культурных традиций. Мы тоже от них должны что-то воспринимать, должны обогащать то, что является нашей культурно-цивилизационной идентичностью. И те этносы, которые живут в нашей стране, в Российской Федерации, и те этносы, которые прибывают к нам в результате миграционной политики, они должны участвовать в процессе приумножения вот этого нашего культурно-цивилизационного богатства, а не разрушения, вот над этим очень много и тяжело надо работать.

Я в этом плане пока сделал одну вещь: я работаю над этой темой. Вы правильно тут сделали мне замечание, вспомнили целый ряд авторов, я их всех упоминаю, в том числе и Шнитке, и Денисова, и Губайдулину, все они, так сказать, внесли свой вклад в формирование нашей культурно-цивилизационной идентичности, хотя они и модернисты, а не классики. Я вот вывел для себя семь компонентов в российской культурно-цивилизационной идентичности, всё ещё продолжаю работать над этим дальше, хотя надо мной некоторые мои коллеги подшучивают, говорят: "Чего ты полез, занимаясь всю жизнь ядерными боеголовками, в эту сферу?" Но я полез оттого, что у меня просто душа болит, понимаете? Я боюсь, не дай бог, мы действительно утратим эту культурно-цивилизационную идентичность.

**Плигин В. Н.** Предлагаю не обвинять молодёжь!

**Кокошин А. А.** Классику слушают немногие. Я не обвиняю, я просто знаю, – у меня внуки такие, с ними приходится спорить на эту тему.

**Плигин В. Н.** Но Харуки Мураками все уже прочитали!

**Коккошин А. А.** Так что вопрос очень хороший. Если будут проблемы с получением отличной оценки, ко мне заходите.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте! Я студент первого курса юридического факультета Финансового университета.

У меня следующий вопрос. Согласно Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ, одним из способов осуществления власти является референдум. Но согласно Федеральному конституционному закону "О референдуме..." на референдум не может быть вынесен вопрос, который затрагивает компетенцию государственных органов, а любой вопрос, любые общественные отношения так или иначе входят в компетенцию государственных органов. Не значит ли в связи с этим, что этим положением федерального конституционного закона ограничиваются права народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации?

**Коккошин А. А.** Тоже очень такой заковыристый, интересный вопрос. Я лучше попрошу Владимира Николаевича ответить.

**Плигин В. Н.** Не помню, ведь уже лет девять назад мы переписывали закон о референдуме. Действительно, целый ряд вопросов не может выноситься на референдум. Почему? Я сейчас утрированно скажу: давайте на референдум вынесем законопроект, который касается вопросов налогообложения, сколько должен быть налог – ноль процентов или 15 процентов? Как вы думаете, какие будут результаты референдума по этому вопросу? Можем вынести на референдум, конечно, и другой, более жёсткий вопрос (ну, это отдельный разговор может быть в этой аудитории): должна ли применяться смертная казнь? Ответ тоже будет дан автоматически.

Следующий момент. Референдум – крайне дорогое удовольствие, и поэтому постоянно запускать механизм референдума просто бессмысленно, в ряде случаев это может привести к утраченной формулы управления.

Действительно, это вопрос очень интересный. По поводу референдума будет говорить один из моих коллег в одной из лекций, которые будут читаться в этом цикле.

**Вопрос из зала.** Пирогов Виталий, Дипломатическая академия.

Вопрос касается информационной безопасности. Информационная безопасность – это не только защита от хакеров в киберпространстве, информационная безопасность – это в том числе и активные действия по лоббированию своей позиции в СМИ, в Интернете, везде. К сожалению, видно, что мы часто проигрывали на определённых этапах в этой области. Скажите, пожалуйста, с вашей точки зрения, кроме того, что у нас сейчас создаётся большая структура, которая будет проводить информационную политику, какие ещё шаги могут быть предприняты, чтобы мы выигрывали в этой области?

**Кокошин А. А.** Вы знаете, я всё-таки разграничил бы, скажем, борьбу за телеэфир, борьбу за умы и сердца в средствах массовой информации, и информационную безопасность применительно к различным сетям, системам управления, телекоммуникационным системам, в том числе системам управления критически важными объектами инфраструктуры.

Если говорить о деятельности в области СМИ, то это, конечно, профессиональный вопрос для социологов, для политологов. А политологи, которые занимаются действительно серьёзными политологическими исследованиями и просто комментируют политические события, – это скорее политкомментаторы. Эта тема требует очень серьёзной и глубокой, я считаю, научной разработки и больших затрат, кстати говоря. Для того чтобы понять, где ты можешь завоевать выигрышную позицию в мировом информационном пространстве по сравнению с другими СМИ, нужно очень многое исследовать, причём исследовать применительно к конкретным странам. Я вот знаю, что те же китайцы вкладывают колоссальные деньги в подготовку площадок, на которых они потом работают на различных языках. У нас тоже ведётся такая работа.

Ну, я бы, например, если был бы директором... В своё время была такая рубрика в одной газете...

**Плигин В. Н.** Вы директором были?

**Кокошин А. А.** Да, директором чего-то я был, вообще-то, но точно не скажу, запомнил. Я бы посоветовал нашим ор-

ганам массовой информации не стремиться работать в глобальном масштабе, а сосредоточиться на некоторых районах мира, критически важных с точки зрения высших интересов нашей национальной безопасности прежде всего, и туда вкладывать деньги, туда вкладывать мозги, искать талантливых людей, потому что для работы в глобальном масштабе, как это делал Советский Союз, я думаю, у нас просто не хватит пока ресурсов. Может быть, в будущем мы будем сильнее и богаче, а пока вот такой мой ответ.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, последний вопрос сегодня.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте! Ермоленко Артём, студент Высшей школы государственного аудита МГУ имени Ломоносова.

У меня такой небольшой вопрос. В настоящее время происходит активное формирование уже существующих и развитие новых военно-политических и экономических союзов. Можно ли утверждать, что идея суверенитета отдельно взятого государства уходит в прошлое? Или всё-таки она не потеряет своей актуальности и в ближайшем будущем? Сохранится ли вообще такое понятие или отдельное государство будет рассматриваться лишь в контексте союза с определёнными государствами? Вот такой у меня вопрос.

**Кокочин А. А.** Вы знаете, я уже говорил, что целый ряд государств, которые вошли в Европейский союз, отказались частично от своего суверенитета, но в то же время очень многими суверенными правами государств, которые входят в него, они продолжают пользоваться, и по существу в большей части этих государств внутренняя политика полностью суверенная, в значительной части этих государств военная политика суверенная и в значительной части этих государств внешняя политика тоже суверенная. Ну, я уж не говорю про такие государства, например, как Китай и Индия: они создают некие коалиции в экономической сфере, играют в них, может быть, ведущую роль, но это совершенно не значит, что они утрачивают часть своего суверенитета. Поэтому создание новых каких-то образований – сейчас речь идёт о двух новых гигантских интеграционных объединениях в Азиатско-Тихоокеанском регионе и в Евро-Атлан-

тическом регионе, – создание новых каких-то зон свободной торговли отнюдь не отменяют важность суверенитета.

Но я говорил в своей лекции о том, что суверенитет – это не какое-то абсолютное понятие, оно подвижно, суверенитет относителен, понимаете? И кто-то более суверенен, кто-то менее суверенен, кто-то более субъектен, кто-то менее субъектен – как определить? Я вот очень хочу, чтобы мы были максимально суверенными и максимально субъектными в системе мировой политики.

**Плигин В. Н.** Наши молодые собеседники угадывают появление в настоящее время новых явлений, не угадывают, скорее, знают об этом. Всё дело в том, что сейчас формируются совершенно новые глобальные явления, например миграция, мы в этом зале говорили, что сотни миллионов людей перемещаются в мире и адаптируются к новому пространству. Существует новое киберпространство: люди образуют некую общность вне зависимости от государственных границ. Действуют транснациональные корпорации, которые фактически подменяют государство, выходят достаточно часто за его пределы, хотя привязаны к государству. Действуют организованные преступные группировки.

**Кокошин А. А.** Частные армии возникают.

**Плигин В. Н.** Возникают частные армии. То есть всё это действительно вестфальская конструкция, конструкция наций; многие другие конструкции сейчас пытаются найти определённую. Главная категория, с которой вы столкнётесь в жизни, – это категория неопределённости.

Определённость в настоящий момент – это три вещи. Закончилось наше время, и определённой является то, что 12-го числа в рамках тех лекций, которые Председатель Государственной Думы наметил, должен выступить здесь академик Лисицын-Светланов, который будет говорить о влиянии международных правовых систем на систему внутреннего права российского государства.

Сейчас канун 8 Марта, поэтому я хочу напомнить ещё об одной определённости: если ты хочешь бороться за свою национальную идентичность или какую-то иную идентичность, нужно немедленно договариваться с прекрасной дамой, которая

сидит здесь рядом, о том, сколько детей она тебе родит. Вот эти вещи являются определёнными.

Определённостью является также и то, что мы вам исключительно благодарны за то великолепное время, которое провели с вами. Спасибо, Андрей Афанасьевич.

**Кокосин А. А.** Спасибо за внимание.

**Плигин В. Н.** Спасибо. И до встречи!

**Кокосин А. А.** Всего самого доброго! Студентам успешных сессий!





**Лекция директора Института государства и права  
Российской академии наук академика  
Российской академии наук  
А. Г. Лисицына-Светланова**

*12 марта 2014 года*

Добрый день, глубокоуважаемые коллеги! Лекция, которую меня попросили прочесть, посвящена достаточно своеобразной теме, которая ставит больше вопросов, чем даёт ответов. Если мы посмотрим юридическую литературу по различным отраслям права, в том числе и по вопросам теории государства и права, то увидим, что проблеме взаимодействия правовых систем либо не уделяется внимания, либо оно крайне незначительно. Возникает вопрос: что это такое, взаимодействие правовых систем – чисто академическая проблема, которая пришла в голову профессору, либо это проблема, которая имеет, я бы сказал, сугубо практическое значение? Как ни странно, несмотря на то что в юридической литературе это не освещается, тем не менее на практике мы постоянно сталкиваемся с проблемой, как соотнести нормы права, действующие в одной стране, с правовыми системами других стран и почему их надо соотносить. Существует международное сотрудничество, и здесь тоже возникает вопрос: для чего оно, чего касается международное сотрудничество – только ли решения экономических проблем, только ли решения политических, территориальных проблем, либо оно затрагивает сферу, которая касается правопорядка, выработки определённого правопорядка? Соответственно, задача как практикующих юристов, так и государственных органов состоит в том, чтобы иметь достаточно чёткие представления о том, насколько необходимо и насколько, с другой стороны, возможно взаимодействие правовых систем разных государств. Однако если мы обратимся к нашей Конституции, то увидим, что в частях 1 и 2 статьи 4 говорится о суверенитете и о верховенстве российского законодательства – Конституции и зако-

нов Российской Федерации. Но если установлено верховенство определённого законодательства на определённой территории, то где же место для взаимодействия, где же место для учёта других норм права, в данном случае не российского права? И нужно ли это делать? А если нужно, то в каких пределах? Вот, наверное, это основные вопросы, на которые нам нужно ответить.

Далее. Давайте посмотрим на наше общение: обыватели в своих беседах, эксперты в своих исследованиях и заключениях, политические деятели, депутаты Думы, выступающие здесь, в этом здании, часто ссылаются на то, что существует в другом государстве. Хорошо, замечательно, существует, но для чего приводятся эти примеры? Почему ссылаются на те правовые порядки, которые существуют в других государствах? Для того, чтобы изменить действующее российское законодательство. Но как? Правовые системы различных государств, с одной стороны, достаточно уникальны, а с другой стороны, имеют и определённые тенденции к общему регулированию в рамках тех или других регионов, исторических регионов. Более того, если мы посмотрим практику работы Думы, то увидим, что Совет Думы или профильные комитеты при разработке того или другого закона могут специально запросить экспертное мнение по правовым вопросам, касающимся в том числе и проблем регулирования в других государствах. Я поставил ряд вопросов, думаю, что и вы, со своей стороны, можете продолжить этот ряд, а теперь давайте попробуем дать ответы на них.

Право в каждой стране, то есть любая национальная правовая система, – это определённое единство правовых норм, которое включает в себя нормы публичного права и нормы частного права. Естественно, возникает вопрос: если мы говорим о взаимодействии правовых систем, то как это взаимодействие будет осуществляться – только ли в сфере публичного права, или только в сфере частного права, либо возможна определённая комбинация, какое-то определённое взаимодействие? Вот здесь важно отметить, что никогда не следует проводить резкой грани – это, дескать, право частное, а вот это право публичное. Если мы возьмём такой источник права, как Гражданский кодекс любого государства, будь то российский Гражданский кодекс, Гражданский кодекс Франции, германское гражданское законодатель-

ство – любой, и просмотрим содержание этого кодекса, то даже в числе частноправовых норм, которые являются, естественно, доминирующими, мы найдём, безусловно, и правила, имеющие публичный характер, защищающие публичный интерес. Поэтому вот из этого посыла – что частное право и публичное право при определённой их самостоятельности тем не менее имеют точки соприкосновения – нам и надо исходить при решении вопроса о том, насколько следует углубляться в проблему взаимодействия правовых систем.

Исторически взаимодействие правовых систем возникло тогда, когда возникли равноправные государства. Подчас говорят о том, есть такое мнение, что ещё в римском праве была заложена основа для взаимодействия правовых систем, в так называемом праве *jus gentium*. Но право *jus gentium* – это было не право народов, а право для народов, и только появление равноправных государств, в которых существуют свои более или менее развитые правовые системы, побудило страны к взаимодействию, привело к взаимодействию их правовых систем.

Новая ли это проблема? Отнюдь нет. Новая ли она для нашей страны? Отнюдь нет, достаточно обратиться к нашей истории – а это уже более чем тысячелетняя история, – и мы увидим, что развитие контактов вовне порождало и влекло за собой необходимость развития институтов, обеспечивающих взаимодействие правовых систем. Византийская империя, VIII–X века: развитая система права, самая развитая, а российская, русская система права только зарождается, но мы уже встречаем договоры князя Олега с греками и князя Игоря с греками, которыми устанавливались определённые правила и определённые права для византийских купцов и воинов, находившихся на службе у императора. Великий Новгород: в договоре с ганзейскими городами Европы также содержатся положения, касающиеся правового статуса купцов договаривающихся государств, договаривающихся сторон.

Почему это происходит? Давайте обратимся к любой конституции – и к ныне действующей нашей, и к той, которая ранее существовала, или к конституции любого другого государства, – положения, связанные с суверенитетом и верховенством закона, присутствуют везде. Что это означает? Это означает,

что любое лицо, вне зависимости от того, является ли оно подданным, или гражданином, данного государства, подпадает под действие законодательства, действующего на территории данного государства. Но как быть в тех случаях, когда иностранец либо, может быть, гражданин данного государства приобретает собственность, находящуюся за рубежом либо находящуюся в данной стране, но приобретает по законам страны иной, нежели, например, Российская Федерация? Как быть с браками российских граждан или, если хотите, иностранцев либо со смешанными браками, которые были заключены за рубежом и, соответственно, по законам другой страны – законам, отличным от российских законов? Аналогичный вопрос и в отношении проблем, допустим, связанных с разводами. Я беру сферу частных отношений, а давайте возьмём сферу публичных – например, вопросы, лежащие в сфере конституционного права. Как толковать и как понимать право граждан свободно собираться, мирно собираться без оружия, что подразумевать под оружием и что значит "собираться"? Трактовка этого может быть различна в разных правовых системах.

Таким образом, человек приобретает права в различных юрисдикциях, различные права – частные либо публичные, и с этими правами он может, а в современных условиях, в условиях глобализации не то что может, а сплошь и рядом перемещается через границы, следовательно, возникает вопрос: а насколько лицо, приобретшее права в силу действия законов одного государства, может ими пользоваться и сохранять их на территории другого государства? Как решить эту проблему? Безусловно, самый простой ответ, и он действительно исторически предопределён, я вам уже привёл пример с договорами, – это заключение международного договора. Но сначала должна быть предложена его идея, он должен быть разработан, должен найти поддержку, он должен быть обсуждён в деталях и принят в определённом порядке, а в ряде случаев он требует и ратификации, а подчас даже и дальнейшей имплементации в действующее законодательство того или другого государства. Возможно ли полностью обеспечить регулирование всего многообразия нашей жизни международным договором, учитывая различия в традициях, политические интересы, экономические интересы, правовые особенности

того или другого государства, даже если есть общность каких-то политических интересов? И как ни странно – а будет ли этот компромисс достаточно эффективен с точки зрения дальнейшего применения договора, потому что не исключено, что при поиске компромисса можно упустить что-то важное, главное?

Более того, если мы посмотрим на сегодняшнюю, скажем так, правовую карту мира, то увидим объективные сложности в развитии договорного права в настоящее время, как это ни прискорбно отметить. А почему? Опять обратимся к историческому опыту, то есть не будем абстрактны в своих суждениях, обратимся к реальности. На протяжении столетий европейское многообразие – и именно европейское многообразие – служило, во-первых, основой экономической жизни планеты и было источником той правовой мысли, тех правовых теорий, которые отражали действительность и которые подталкивали к поискам определённого компромисса, к разработке определённых соглашений, направленных на регулирование тех или других проблем, возникающих в условиях международной жизни.

А что происходит в настоящее время? В последнее время, с момента создания общего рынка и по сегодняшний день, такая тенденция, как европейская инициатива заключения соглашений, касающихся прав граждан и их объединений – не межгосударственных отношений, а именно тех вопросов, которые регулируют нашу с вами жизнь, – сходит на нет. Второй момент, очень важный и объективный: возникают новые рынки, колоссальные рынки, и в первую очередь китайский рынок. А можем ли мы привести примеры, когда Китай – за всю свою пятитысячелетнюю историю – был инициатором разработки международных соглашений или предложений об их заключении? Нет. Другой рынок – Индия: аналогичная ситуация. И каким бы странным это ни показалось, Соединённые Штаты – это та страна, где разделяют вот эту идею, о которой я сейчас говорил, о том, что договор не самый лучший путь. Хотя, как говорят американцы, *the contract is the law of the land* ("договор – это закон о земле"), но когда речь идёт о международных договорах, то есть о том, что надо искать компромисс, в Соединённых Штатах считают, по крайней мере многие, что это не лучший путь для выработки наиболее оптимального решения, наиболее оптимального пред-

ложения. Европейский континент занят внутренней интеграцией, созданием наднационального права, но только для себя. Таким образом, правовая карта Земли в последнее время изменилась, и вот эти пустоты, которые существуют, должны, соответственно, чем-то заполняться.

Один из вариантов – это создание так называемых норм мягкого права, то есть не формализованного договора, не чёткого, ясного, в котором записаны соответствующие права и обязанности государств, направленные на обеспечение создания условий жизнедеятельности человека или его организаций, а устанавливающего общие принципы, мягкие подходы, которые подчас имеют рекомендательный характер, но на которые, как рассчитывают, будут ориентироваться государственные органы и судебные системы в их практической деятельности. Таким образом, если говорить об основном источнике вдохновения для обеспечения взаимодействия правовых систем в международном договоре, то становится ясно, что здесь происходят существенные изменения и возникают новые тенденции, требующие как минимум изучения. Но, обращаясь вновь к проблемам, связанным с регулированием частноправовых и публично-правовых отношений, мы видим, что, как ни странно, регулирование частноправовых отношений на национальном уровне имеет давнюю историю и очень эффективные механизмы. Чем обеспечивается это регулирование? Оно обеспечивается в каждом государстве весьма специфичной отраслью права, которая называется "международное частное право". Это один из основных механизмов, которые позволяют регулировать частноправовые отношения не только на основе международных договоров и не столько на основе международных договоров, сколько на основе норм, содержащихся в законодательстве того или другого государства. Применительно к Российской Федерации я имею в виду часть третью Гражданского кодекса, раздел "Международное частное право", как основной источник и соответственно разделы в Семейном кодексе, в Кодексе торгового мореплавания, отдельные нормы можно найти и в других актах действующего законодательства.

Что же это такое? И каким образом международное частное право обеспечивает взаимодействие правовых систем? В основе лежит достаточно формальный и чётко действующий кри-

терий, содержащийся в национальном законодательстве. В чём его суть? Да, действительно, на территории каждого государства действуют исключительно его нормы права, но если норма права, содержащаяся в законодательстве данного государства, предусматривает возможность применения не национального, а иностранного права в качестве применимого к частноправовым отношениям, то это ключ, который решает в определённой степени возникающую проблему. Допустим, вопросы, связанные с браком и семьёй: если закон предусматривает случаи, когда к вопросам, связанным с формой и материальными условиями вступления в брак, применяется закон страны места заключения брака, то вот это – решение проблемы, о которой я вам сказал. Насколько может быть универсален этот подход? Это зависит от законодателя: законодатель может устанавливать различные режимы применительно к бракам, заключённым между иностранцами, к бракам, заключённым между иностранцем и российским гражданином, делать различия в вопросах, связанных с применяемым правом в части формы и содержания, в части материальных условий вступления в брак и так далее. Следовательно, повторяю, такая отрасль, как международное частное право, существующая в каждой стране, позволяет создать механизм взаимодействия правовых систем, то есть ситуацию, когда право, возникшее на территории одного государства, продолжает действовать на территории другого.

Тогда возникает вопрос: а по какому пути идти – по пути безграничного признания подобных актов либо они должны иметь какую-то определённую, безусловно разумную, но необходимую границу? И что может быть критерием вот этой границы? Наверное, какой-то важный для государства интерес, который называется публичным интересом, или публичным порядком. Он может быть многообразен: он может быть связан с обеспечением интересов самого государства как такового, и это чаще всего лежит в сфере экономики, он может иметь протекционистский характер в плане обеспечения защиты интересов своих граждан, он может иметь, наоборот, стимулирующий характер в части предоставления определённых преференций. То есть это воля государства – вопросы, связанные с допустимостью применения иностранного права, с допустимостью признания норм и по-

следствий действия иностранного права, рассматриваются или их следует рассматривать через, скажем так, призму публичного порядка. Но тогда необходим баланс, ведь публичный интерес государства либо его заботу о человеке можно найти во всём, и не получилась бы демьянова уха, когда забота столь велика, что она становится приторной. И существуют ли примеры, когда этот интерес с точки зрения права может быть чрезмерным? Да, если он затрагивает интересы другого человека, не того, кто защищается правом, а другого человека, когда он становится обузой для другого. Как это проявляется в жизни? А в жизни это проявляется, когда мы сталкиваемся с проблемой так называемого экстерриториального действия национального права: когда принимаемое законодательство выходит за рамки границ государства и создаёт эффект уже за рубежом – не обеспечивает признания прав субъектов права у себя на территории и за её пределами, но имеет прямой эффект за границей. Примеры в основном лежат в сфере публичного права, но об этом также можно говорить и в связи с имущественными отношениями, то есть это касается и частноправовых отношений. Речь идёт о том, когда признаются или не признаются права лиц или деятельность лица, осуществляемые на территории какого-либо государства, в третьем государстве. Кто может быть основным инициатором принятия норм, носящих экстерриториальный характер? Наверное, наиболее сильное государство, имеющее соответствующие рычаги воздействия. И таким государством, которое наиболее определённо и явно стало пользоваться вот этим принципом экстерриториального эффекта действия своих норм права, являются Соединённые Штаты Америки. Такая правовая политика возникла не сейчас, хотя сегодня мы сталкиваемся с этой ситуацией достаточно часто, она возникла ещё в конце 70-х годов и была связана с проблемами передачи технологий тогда ещё в Советский Союз. Экспортное законодательство Соединённых Штатов Америки того времени, так называемый Export control act, распространяло своё действие не только на компании, которые находились в рамках юрисдикции Соединённых Штатов, но и на компании, зарегистрированные и действующие вне территории американской юрисдикции, и не только на компании, но и на лиц, граждан других государств, носивших знания, под-



падающие под экспортный контроль. Кстати говоря, в то время это было связано со строительством одного нефтепровода из Уренгоя. Против такого подхода, против применения этого законодательства выступили и европейские страны. Почему? Потому что действие этой нормы противоречило интересам европейских компаний, которые осуществляли соответственно внешнеэкономические связи тогда ещё с Советским Союзом.

Таким образом, мы видим необходимость определённого баланса во взаимодействии правовых систем, когда государство, с одной стороны, заявляет о своём публичном интересе, а, с другой стороны, этот интерес должен быть ограничен рамками разумности, чтобы не допустить экстерриториальности действия национального законодательства.

Теперь я перейду к вопросам, связанным с публичным правом, но использую определённый мостик: начну с публично-правовых норм, явно публично-правовых норм, но которые теснейшим образом связаны с регулированием частноправовых отношений, а потом перейду к собственно публично-правовым нормам.

Решение проблемы взаимодействия правовых систем на частноправовом уровне и, соответственно, представление мною международного частного права как определённого механизма для обеспечения этого взаимодействия не является исчерпывающим – не только международное частное право является тем механизмом, который обеспечивает это взаимодействие. Ведь каким образом существует и действует право? Это достаточно очевидно: оно действует непосредственно на человека, на организацию, то есть на нас, и каждый человек, будучи законопослушным, следует нормам права или, наоборот, нарушает их, если не законопослушен. Верно? Но есть и вторая форма действия права – действие через правоприменительные механизмы, и в первую очередь через суд.

Вот давайте посмотрим: если наши отношения связаны только с российским правопорядком и никоим образом не претендуют на выход вовне, возникают на территории Российской Федерации и только между субъектами российского права, то мы с вами можем спрогнозировать поведение людей, мы можем спрогнозировать те договорённости, которые могут возникнуть между ними, мы можем спрогнозировать ответственность лица

в случае нарушения условий на договорной либо на внедоговорной основе, если мы говорим о частноправовых отношениях. А можно ли это сделать в условиях глобализации, со всей определённой спроецировать поведение человека, либо его договор, либо условия его ответственности или нет? Давайте возьмём один пример, чисто практический, абсолютно практический, я его часто предлагаю обсудить на лекциях студентам.

Представьте, что вы составляете агентский договор между двумя российскими юридическими лицами по поводу их взаимоотношений, ограничивающихся территорией Российской Федерации: с чего, уважаемые коллеги, вы начнёте? Ну, наверное (и чаще всего звучит такой ответ), с указания сторон, предмета договора и так далее. Теперь у меня вопрос: а если агент является иностранным лицом и будет реализовывать товар и на территории Российской Федерации, и не на российской территории, с чего вы начнёте составлять договор? С указания территории? Хорошо, указали территорию, а содержание, обязательства сторон? А чем будете руководствоваться, чтобы условия были действительные? Мы с вами выяснили, есть международные нормы – пожалуйста, Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 года, – но агентские отношения не регулируются так детально, да и Венская конвенция не полностью регулирует отношения в части купли-продажи. А вот теперь смотрите, если у нас договор в рамках российской юрисдикции, то всё ясно и понятно, мы знаем наше законодательство от "а" до "я" и постараемся прописать такие условия, в отношении которых нет риска, что они будут признаны недействительными, верно? А как быть, если договор не ограничивается территорией Российской Федерации, если зона экспорта не совпадает с юрисдикцией агента или охватывает несколько юрисдикций, а деятельность агента осуществляется не в одной стране? Парадокс состоит в следующем: оговорка о применимом праве не везде будет признана действительной, даже такое, казалось бы, идеальное решение, как договорённость о выборе права, не даёт никаких гарантий. Тогда к чему привязаться? Правильно, нужен суд, мы можем заключить пророгационное соглашение. Если мы с вами возьмём чисто внутренний контракт, то спор может рассматриваться где угодно: в арбитражном суде Тульской области, Москвы, Свердловской области –

в любом, но изменится ли что-либо в связи с этим с точки зрения применимого права? Нет, потому что оно будет российское. А вот когда речь идёт об отношениях, которые связаны с различными правовыми системами, то между какими правопорядками мы всегда выбираем? Между правопорядком страны суда и каким-то иностранным правопорядком. Почему? Потому что право страны суда применяется в первую очередь – она заявляет, что будет применять своё право в силу своего суверенитета, но если в этом праве указывается на то, что будет применяться, допустим, право страны-продавца, то, вне зависимости от того, договорились стороны об этом или не договорились, будет сделан выбор в пользу права той страны, представитель которой является продавцом. Если продавцом является организация, находящаяся в стране суда, – замечательно, значит будет действовать право страны суда, но если продавцом является организация другой страны, то будет применяться иностранное право. То есть мы с вами видим потрясающую вещь: в вопросах, связанных с механизмом взаимодействия правовых систем, наравне с нормами, определяющими, какое право подлежит применению, возникает публично-правовая норма из процессуального права, из гражданского (или арбитражного) процесса, и вот таким образом и создаётся механизм взаимодействия правовых систем в обеспечении прав человека.

Теперь последняя моя ремарка, она касается вопроса, связанного с публичным правом. С частным понятно: целая отрасль во взаимодействии с международным гражданским процессом обеспечивает это взаимодействие, даже если нет международного договора, – а что делать с публичным правом? Здесь значительно сложнее, здесь возникает необходимость эффективного взаимодействия и развития того, что существует, и того, что формируется, имеется в виду сфера международных соглашений, к примеру, в связи с разработкой определённых технических стандартов, но это если речь идёт о правовых системах, не связанных какими-либо особыми отношениями. Или необходима выработка публично-правовых критериев в структурах, которые сейчас формируются и носят наднациональный характер. Где мы встречаем подобные ситуации в первую очередь? В Евросоюзе, там происходит процесс создания европейского права. И соответствующая задача, наверное, стоит и перед нашей страной: если мы делаем

шаги в сторону евразийского пространства, правового пространства, следовательно, наверняка возникнет проблема, связанная с формированием наднационального права.

И ещё один момент, который носит не столько формально-правовой характер, сколько, я бы сказал, связан с наблюдениями. В начале лекции я упомянул достаточно расхожую фразу, которую можно слышать в любых социальных или профессиональных кругах: "а вот у них" или "а вот в такой-то стране". Насколько эффективен вот такой подход – восторженный подход: увидели замечательное регулирование, которое хорошо работает, и это спровоцировало рецепцию конкретного законодательства, конкретной нормы права или конкретных норм права? Два примера. Кодекс Наполеона действует не только во Франции, но и в Бельгии – две страны, соседи, члены Евросоюза, а применение, правоприменение через судебную систему каждого государства весьма различно. Закон об обязательствах, действующий в Швейцарии, взят за основу в Турции – одинаково он применяется в Турции и в Швейцарии? Отнюдь нет. Значит, рецепция права по принципу "а что думать, давайте возьмём" – это не лучший путь, и отнюдь не гарантирован результат, что акт или закон, успешно действующий на территории одного государства, будучи имплементирован в правовую систему другого государства, будет тоже эффективен. Здесь важную роль играют традиции, менталитет, общественный менталитет, общественное правосознание, поэтому методология может быть использована, а прямая рецепция – навряд ли.

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Вяткин Д. Ф.** Уважаемые друзья, теперь вопросы. Прошу, представляйтесь.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Азат Бадранов. Уважаемый Андрей Геннадьевич, спасибо большое за лекцию.

Я хотел бы задать вопрос не по теме лекции. Скажите, пожалуйста, в свете реформы Российской академии наук какая судьба ждёт Институт государства и права?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Спасибо большое за вопрос.

Дело в том, что в системе Академии наук находилось – я прошедшее время использую не случайно – приблизительно четырехста институтов, по всем отраслям: математика, физика, физическая химия, биология, египтология и так далее, и Институт государства и права – это один из них. В соответствии с принятым законом о реформе РАН – я могу процитировать достаточно точно эту статью – институты, находившиеся в ведении Академии наук, передаются в ведение специально создаваемого органа, сейчас это ФАНО, поэтому Институт государства и права, равно как институт Иоффе, институт Прохорова, институт Топчиева и другие, – раньше Институт государства и права был имени Вышинского, теперь он так не называется – находится в ведении ФАНО. На вопросы, связанные с тем, как будет оптимизироваться деятельность института, могу ответить: это будет зависеть от того органа, которому он передан, то есть от ФАНО.

Что касается вашего покорного слуги, то я выступаю в двух лицах – я являюсь директором института и соответственно возглавляю институт, подведомственный ФАНО, и одновременно являюсь действительным членом Академии наук, а это самостоятельная организация, самостоятельное бюджетное учреждение, которое имеет свой устав и сейчас ищет пути взаимодействия с теми институтами, которые переданы в ФАНО.

**Вяткин Д. Ф.** Но институт будет жить!

**Лисицын-Светланов А. Г.** Последние восемьдесят пять лет он существует, так что я думаю, что будет жить.

**Вяткин Д. Ф.** Спасибо.

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

Как известно, условием действия любой нормы является наличие в ней гипотезы, диспозиции и санкции. Если же мы посмотрим множество из действующих международных договоров, мы увидим, что, как правило, они ограничены двумя структурными элементами – это гипотеза и диспозиция, как правило, санкций они не содержат. На ваш взгляд, должна ли в международных договорах содержаться обязательная часть, касающаяся санкций? И может ли отсутствие санкций в договоре являться условием для отказа его ратифицировать?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Начну с ответа на второй вопрос. Не думаю, что это основание для отказа в ратификации, поскольку ратификация – это суверенный акт самого государства, особенно если в данном конкретном случае международный договор не содержит условий, порядка ратификации. Это первый момент.

Что касается вопроса о включении санкций. В условиях международного права – права войны и мира, не мира и войны, а войны и мира – формировалась тенденция, о чём вы сейчас сказали, отсутствия соответствующих санкций. В нормах, которые носят не национальный характер, с моей точки зрения, такое возможно. Поскольку мы будем говорить о наднациональном регулировании, наднациональное регулирование создаётся за счёт институтов или в институтах государственного характера, но носящих надгосударственный характер. Если существуют механизмы надгосударственные – законодательные, исполнительные, судебные, то если по этому пути идти, говорить о санкциях, я думаю, можно и было бы уместно.

**Вопрос из зала.** Моя фамилия Серестинова.

Вопрос касается доверенности иностранного нотариуса. Ситуация такая. Действие происходит в Республике Азербайджан, где государственный язык – азербайджанский. Нотариус оформляет доверенность на русском языке, а внизу подписывает свои данные на азербайджанском языке. Может ли нотариус в Азербайджане оформить доверенность на русском языке и как тогда эту доверенность применить в России? То есть если бы доверенность была на азербайджанском языке, можно было бы идти к нотариусу российскому и перевести эту доверенность, а это вроде как уже переведённая на русский язык доверенность, но не российским нотариусом.

**Лисицын-Светланов А. Г.** Я начну с примера, не с конкретного решения, но сейчас мы к этому тоже перейдём. Вот как раз приведу пример, явно связанный со взаимодействием правовых систем, притом разумный пример. Это из практики ситуация. Дело велось в шведском суде. Для ведения дела был приглашён шведский адвокат, который соответственно должен был представить доверенность от российской организации, которая жаловалась не в коммерческий арбитраж, а именно в шведский суд государственной юрисдикции на ведение дела. Этот адвокат

прислал образец доверенности на английском языке. Я его потом спрашиваю: "Скажите, пожалуйста, почему на английском языке доверенность?" На что со шведской рассудительностью он сказал: "Понимаешь, дело в том, что главное в доверенности – чтобы доверитель понимал, кому и что он доверяет. Значительно больше шансов, что доверитель поймёт текст, написанный на английском, нежели на шведском". Поэтому и шведский суд принял не доверенность, составленную на русском языке и переведённую на шведский язык, а доверенность, составленную в России на английском языке, выданную шведскому адвокату и представленную им в шведский суд.

Что касается языка оформления доверенности применительно к Азербайджану, то вопрос опять же не в этом. Основной вопрос в том, какую доверенность будет принимать российский суд. Российский суд будет принимать доверенность, составленную на русском языке, а на английском языке и на азербайджанском точно не будет, поэтому если доверенность в соответствии с законом страны места выдачи данной доверенности будет представлена на русском языке, то, соответственно, я не вижу препятствий для того, чтобы судья или административный орган в Российской Федерации принял такую доверенность. Но повторяю, действительность доверенности определяется законами места её выдачи, принятие доверенности – законами страны суда или по международным соглашениям, правильно? Значит, если выдана доверенность, допустим, на азербайджанском языке и апостилирована, то соответственно не нужно её заверение, она просто переводится на русский язык, и всё. Но повторяю: по закону страны суда и на основе закона страны, принимающей данную доверенность.

**Из зала.** У российского нотариуса заверять не нужно?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Вот теперь о заверении. Если оно отсутствует, надо смотреть договор между Россией и Азербайджаном о правовой помощи, которым предусматривается порядок выдачи доверенности, если его нет, то, соответственно, надо смотреть Гаагскую конвенцию об апостиле.

**Вяткин Д. Ф.** Переводите эту часть на азербайджанский язык и представляйте в суд.

**Лисицын-Светланов А. Г.** Да, конечно.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Сергей Анатольевич, Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации.

Вот по поводу вашей ремарки о том, что механический перенос хороших законов одной страны в законодательство другой страны не всегда приносит хороший результат. В качестве примера можно взять Сингапур. Когда Ли Куан Ю начинал реформы, он говорил, что у него был выбор между демократией и благополучием страны, он выбрал второе. И когда его начали обвинять в авторитаризме, то на его защиту встал лауреат Нобелевской премии, бывший Госсекретарь США Генри Киссинджер. Он обратился к западным политикам и сказал, что у Сингапура не было столетия для формирования демократического сознания, у Сингапура свои традиции, своя история и так далее, и в данном случае Ли Куан Ю, отвергнув западный опыт, пошёл своим путём. И в этом смысле ваша ремарка абсолютно верна.

Но у меня вопрос такой: страны Ближнего Востока, восточные страны всегда осторожно относились ко Всеобщей декларации прав человека. Каково сейчас их отношение к этой декларации, которая, как они считают, была выработана на Западе и мало что имеет общего с теми традициями, которые имеют место, скажем, на Ближнем Востоке? "Нам и так хорошо, – говорят они, – без ваших деклараций, без прав человека". Итак, вы поняли мой вопрос, да? Какое сейчас отношение?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Да. Вы знаете, с учётом того что ни месяц, то на Ближнем Востоке новые варианты и с разными последствиями, я думаю, говорить о каком-то общем отношении в странах Ближнего Востока достаточно сложно. Но опять возвращаюсь к своей лекции, в которой я говорил о правовой карте мира: она изменилась. Нами – я включаю традиционно Европу в широком смысле этого слова и сюда же отношу и Россию – трансатлантические идеи, в общем-то, всегда воспринимались как бесспорные, бесспорно демократические, на которые нужно ориентироваться. Но правовая карта меняется, и поэтому ничего удивительного нет в том, что есть целые регионы, которые не будут признавать вот эти ценности, которые возникли на европейском континенте и в трансатлантическом контексте, это более чем реалистичная картина.

**Вопрос из зала.** Константин Краковский, академия народного хозяйства и госслужбы.



Прежде всего спасибо за лекцию, но, как и мой предшественник, задававший вопрос, тоже хотел бы дать ремарку, причём не соглашусь с вами обоими. Я бы не стал так уничижительно, анекдотически характеризовать ситуацию. Дело в том, что в высших судах...

**Вяткин Д. Ф.** Я говорил о ситуациях.

**Из зала.** Нет, я именно по поводу высших судов, таких как, скажем, конституционные суды, или Европейский суд, или Международный Суд: здесь достаточно много источников размышления для судей, они неглупые люди, они разберутся.

Я тоже приведу конкретный пример. Я веду сейчас дела наших миротворцев против Грузии по поводу известного вооружённого конфликта в Цхинвале. Хорошо известно, что той стороне помогают английские юристы, и я получал фолианты документов с обзорами. Так вот, они достаточно широко используют то, что, казалось бы, вообще не имеет отношения к Европе, – практику, скажем, американских судов, документы международные, не европейские, не для того чтобы Европейский суд ссылался на них, а для того, чтобы судьи размышляли. В этих документах, как и в хороших иностранных законах, а может быть, и не очень хороших, содержатся правовые идеи, размышления о справедливости, поэтому я бы не стал говорить, что это анекдотическое использование, – Конституционный Суд разберётся, ему важно получить вот эту основу для размышления. И вот так же, как они ссылались на американскую практику, я в своих ответах английским юристам сослался на имеющиеся у меня монографии других известных английских юристов. Я сделал перевод, разобрался и потом включил цитаты. Европейский суд не будет ссылаться на то, что Джонсон или Кеннеди сказал, а вот идеи, которые там содержатся, они важны.

А теперь вопрос. Сейчас в юридическом научном сообществе идёт живая дискуссия по поводу того, насколько перспективно использование нами принципов, идей, а может быть, даже норм общего права. Я слышал выступление Зорькина в позапрошлом году, он категорически против: никаких оснований нет и так далее. Но идёт процесс глобализации, правовые системы сближаются, скажем романская и общего права. И уже хотя бы практика Европейского суда показывает, что для стран континентальной Европы вот эти идеи, принципы, подходы, техника имеют значе-

ние. Как вы расцениваете, насколько для России перспективны вот эти основы англосаксонского права?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Ну, вы знаете, я тоже отвечу ремаркой на ремарку. У нас нет противоречий, я сказал уже, что абсурдна рецепция текстуальная, но возможна методологическая – и это то, что нужно. Более того, я даже могу вам привести примеры определённые, которые необходимо использовать, кстати говоря, и из англосаксонской правовой системы, из того самого закона о контроле над экспортом, к которому я критически отношусь и охарактеризовал его применение, например, в решении, связанном с проблемой деоффшоризации нашей страны.

Есть так называемая теория контроля национальности юридического лица, которая возникла в Великобритании в годы Первой мировой войны, а сейчас применяется в Соединённых Штатах Америки и в других странах. В правовой политике деоффшоризации идеи теории контроля национальности юридического лица следует использовать, совершенно верно, но перенос, копирование соответствующей нормы в том плане, что, смотрите, мол, как она хороша и нечего тут нам думать, – вот это абсурд, хотя, к сожалению, подчас с такими мыслями встречаешься. Однако это или не связано с законодательством, а связано с совершенно безумным, например, подчинением правоотношений, не имеющих связи с английским правом, английскому праву, что сейчас у нас практикуется, или происходит перенос в юрисдикцию, не имеющую эффективной связи с данными правоотношениями (достаточно почитать материалы дела "Березовский против Абрамовича", чтобы увидеть как раз парадокс и карикатурность этой ситуации).

Теперь в отношении европейского права и права общего. Я вот здесь взял страничку, хотите, я её зачитаю? Это не моё мнение, я процитирую мнение французского специалиста. Есть такая Ассоциация друзей французской правовой культуры, и вот, в частности, в документе, который они выпустили после опубликования "Doing Business" – это рейтинг Всемирного банка – как раз говорится о том, что сфера экономического регулирования должна быть целесообразна и подчинена общему праву. Вот я сейчас процитирую точку зрения французских правоведов: "Взаимодействие правовых систем не должно превращаться в столкновение, конфликт: вслед за экспортом относительно универсальных бизнес-моделей совсем необязательно повсе-

местное насаждение чуждых правовых традиций. Право – это прежде всего категория человеческого порядка, встраиваемая в мировоззрение, культуру, поэтому взаимодействие правовых систем есть диалог культур, который продуктивен только при изначально равных условиях, взаимном уважении друг друга". Теперь мнение российских юристов: давайте сейчас откроем "КонсультантПлюс" и посмотрим количество действующих нормативных актов – само количество действующих нормативных актов полностью сводит на нет идею воцарения прецедентного права в России, равно как во Франции или в Германии.

Я просто не успел уложиться в рамки лекции, но спасибо, что вы задали вопрос, касающийся объективной ситуации с общим правом и у нас, и в Европе. Если вы читаете литературу французскую, или немецкую, или даже советскую 30-х и послевоенных 40-х–50-х годов, вы увидите ссылки на доктрину, но достаточно редко встретите ссылки на судебные решения. Если вы возьмёте литературу французскую, немецкую, да, кстати, и нашу, уже сегодняшнюю, новую, то ссылки на судебные решения вы увидите в изобилии. Более того, как профессиональный адвокат, я вам могу сказать, что если составляется иск без учёта существующей судебной практики – я имею в виду в России, – без ссылки не только на пленум, например, Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда, но и на существующую судебную практику, то этот иск будет плохой, он будет слабый. Более того, основание для отмены решения есть нарушение сложившейся практики, поэтому, безусловно, вопросы, связанные с использованием и повышением роли судебной практики, крайне важны. Кроме того, я вот как раз с коллегами беседовал на заседании Научно-консультативного совета на эту тему: с моей точки зрения, в настоящее время основная задача нашей правовой системы – это принципиальное изменение судебной системы, превращение её в судебную власть. Вот это самый основной и наиболее актуальный вопрос сегодняшнего дня. Он, как я уже сказал, лежит также и в основе обеспечения взаимодействия правовых систем, потому что, пока не будет доверия к правоприменению, соответственно, взаимодействие будет неполным.

**Вяткин Д. Ф.** Я позволю себе добавить.

Что касается практики Конституционного Суда, то, по сути дела, в силу неизбежности тех выводов, которые делает Консти-

туционный Суд и которые невозможно преодолеть даже путём принятия новой нормы взамен признанной неконституционной, по большому счёту, суд фактически исполняет властные полномочия. Ну и опять же я позволю себе такое сравнение: создаются нормы, которые вообще никаким образом нельзя поменять; Конституцию можно поменять путём принятия нового текста, а вот постановление Конституционного Суда – никак. И в связи с этим, конечно же, – возвращаюсь к тому, о чём уже говорил, – особое значение приобретает именно обращение к доктрине, нежели непосредственно к тексту зарубежных норм права.

Уважаемые друзья, пожалуйста, ещё вопрос.

**Вопрос из зала.** Меня зовут Ксения Гордик, я аспирантка Московского государственного университета.

Андрей Геннадьевич, спасибо за лекцию и позвольте вернуться к вашему примеру по поводу агента. Можно всё-таки уточнить: вы сделали привязку, что применимым правом будет являться право страны суда, так?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Нет. Смотрите, сейчас я тогда объясню вам. У меня есть один замечательный вопрос, и вот сейчас многие будут знать, как на него ответить, потому что мало кто отвечает на него. Вы занимались международным частным правом, да? У меня такой любимый вопрос: назовите мне, пожалуйста, коллидирующие правовые порядки.

**Из зала.** Какие?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Коллидирующие, то есть правовые порядки, которые вступают в коллизию. Коллидирующие правовые порядки – это такой термин.

**Из зала.** Нет, "коллидирующие" не знаю, знаю термин "коллизационные порядки".

**Лисицын-Светланов А. Г.** Есть коллизационные нормы и есть коллидирующие правовые порядки...

**Из зала.** Тогда не отвечу на вопрос.

**Лисицын-Светланов А. Г.** Вот я прошу: назовите безо всяких примеров правовые порядки, которые вступают в коллизию, не приводя в пример страну "А" или страну "Б"...

**Из зала.** Ну, когда имеется иностранный субъект распространённый...

**Лисицын-Светланов А. Г.** Нет-нет, я просто прошу: назовите коллидирующие правовые порядки, и всё, больше ничего, никаких других вводных... Ну что значит право? Вот конкретно скажу. Страна романского права Италия. Мы всё равно с вами переходим на примеры стран, где коллидирующие правовые порядки. А ответ есть. Сказать? Закон страны суда и иностранный правовой порядок – всё. У нас всегда известно одно – закон страны суда, вот о чём я говорил. Суд применяет своё право, значит, в коллизии всегда вступает не страна продавца, не страна исполнения, всегда есть один известный элемент – это закон страны, где рассматривается дело. И второй элемент – какой-то иностранный правовой порядок. Какой? Один из тех, к которому нас отправит закон страны суда: это может быть и закон страны суда, и закон любого другого государства по различным признакам.

**Из зала.** А могу я поделиться своими размышлениями по этому поводу?

**Лисицын-Светланов А. Г.** Конечно.

**Из зала.** Мой взгляд на эту ситуацию. Всё-таки здесь возникает вопрос, какое процессуальное право мы применяем, потому что суд той страны будет применять свой процессуальный порядок, а какое материальное право он в последующем будет применять? Российский суд может применить также иностранное право, и это предусмотрено Гражданским кодексом. У нас бывают ситуации, когда наш российский суд всё-таки применяет иностранное право.

**Лисицын-Светланов А. Г.** Нет, вы путаете закон суда и закон страны. Вот *lex fori* может выступать как коллизионная привязка и в коллизионной норме, и как процессуальный принцип. Вот процессуально всегда будет применяться только *lex fori*, а когда мы говорим о применимом праве в коллизионном, то у нас *lex fori* будет либо как материально-правовая норма, к которой отсылает закон страны, в место рассмотрения дела, либо иностранный порядок, к которому будет отсылать не процессуальная норма, а либо односторонняя коллизионная норма, либо иностранный правовой порядок как двусторонняя коллизионная норма или многосторонняя.

**Вяткин Д. Ф.** Спасибо огромное, уважаемый Андрей Геннадьевич, ещё раз вас благодарим!

Спасибо всем!





**Лекция председателя Комитета Государственной Думы  
по гражданскому, уголовному, арбитражному  
и процессуальному законодательству  
П. В. Крашенинникова**

*14 марта 2014 года*

Добрый день, дорогие друзья! Сегодня у нас задача, с одной стороны, простая, с другой стороны, невероятно сложная – мы с вами будем говорить о праве собственности. Темы собственности и власти всегда будоражили умы юристов, философов, да и, в общем-то, всех людей, тема собственности, мне кажется, даже иногда шире, чем тема власти, хотя они и связаны. Когда мы будем говорить об определении права собственности, мы увидим, что там одно из правомочий – владение, так вот с точки зрения правовой власть и владение очень близки, поэтому, конечно же, и темы эти очень близки.

Что касается права собственности, то нужно сказать, что регламентация права собственности у нас осуществляется в первую очередь в Конституции (статьи 8, 35, 36), в Гражданском кодексе множество норм посвящено этому, весь раздел II так и называется – "Право собственности и другие вещные права", а также во многих других актах регламентируется это право, например в таких кодифицированных актах, как Жилищный кодекс, Семейный кодекс, Земельный кодекс, и так далее.

Легальное определение права собственности, кстати, меняется, и вообще определения в разных кодексах различные. Статья 209 Гражданского кодекса Российской Федерации говорит о том, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Вот эта триада – владение, пользование, распоряжение – выделяется практически во всех юридических системах. У нас эти правомочия даны в том числе и в Конституции, в частности в 35-й статье.

В Гражданском кодексе Франции, в Кодексе Наполеона, указано примерно то же самое, что у нас, – владение, пользование и распоряжение, – но там также говорится об обладании наиболее абсолютным образом. Кстати, Кодекс Наполеона до сих пор действует, и действует эта же статья 544 Кодекса Наполеона, но там есть оговорка: если это не запрещено законом. В другом гражданском кодексе, в Германском гражданском уложении, говорится о распоряжении собственностью по своему усмотрению, опять-таки, если иное не предусмотрено законом или не стесняет права третьих лиц, об этом говорится в 903-м параграфе Германского гражданского уложения.

Наряду с правомочиями нужно, безусловно, говорить о бремени собственности, то есть бремени содержания имущества, о том, что риски утраты имущества, которое принадлежит на праве собственности, риски порчи также лежат на собственнике. Нужно также помнить, что существуют пределы осуществления права собственности, и особенно чётко эти пределы выражены по отношению к недвижимому имуществу либо к тому имуществу, которое подлежит государственной регистрации.

Категория частной собственности, как известно, появилась ещё в Древнем Риме, в римском праве. В России до октябрьского переворота 1917 года, в общем-то, была достаточно развёрнутая теория гражданского права, посвящённая праву собственности, и в законодательных актах этому было посвящено большое количество норм, в том числе в 10-м томе Свода законов Российской Империи, который в своё время Михаил Михайлович Сперанский подготовил, тоже было достаточно большое количество норм о праве собственности. И в Гражданском уложении Российской Империи, которое готовилось, но не было принято из-за революционных событий 1917 года, тоже было огромное количество статей, огромное количество норм, которые посвящались праву собственности.

Ну и раз уж мы заговорили про 1917 год, надо сказать, что практически сразу после этих известных событий – я говорю про переворот, на самом деле сами большевики этот термин использовали, и здесь я никого не пытаюсь обидеть – у нас был издан целый ряд декретов по поводу национализации объектов



права собственности: это небезызвестный Декрет о земле, декреты, связанные с заводами, фабриками, банками, помещичьими имениями и так далее, и так далее. Ну, в общем-то, не секрет, что власть тогда руководствовалась во многом философскими взглядами, изложенными в "Манифесте Коммунистической партии" Марксом и Энгельсом. Они, я полагаю, не думали, что кто-то эти идеи начнёт воплощать на практике, но у нас эти идеи были реализованы не только в отношении частной собственности, но и в отношении ликвидации института наследования, в отношении брака и так далее.

В период с 1917 по 1922 год у нас как раз происходили изменения, в результате которых, в общем-то, практически ликвидировали частную собственность, произвели национализацию крупных объектов, да и не только крупных, всё это перешло в государственную собственность первоначально РСФСР, а затем Союза Советских Социалистических Республик. Я уже сказал о том, что в "Манифесте Коммунистической партии" Марксом и Энгельсом предлагалось отменить наследование как категорию, и у нас действительно был принят в апреле 1918 года Декрет ВЦИК "Об отмене наследования": после смерти конкретного гражданина всё переходило государству, то есть был реализован принцип "после нас хоть потоп". Я не знаю, хорошо это или нет, но на практике это выглядело так, что всё просто разворовывали те, кто мог это сделать, те, кто был близко, а государству переходили в лучшем случае земельные участки, если они были, и какие-то недвижимые объекты. Реально это нанесло сильный удар по частной собственности, и, конечно, это сильно ударило по праву собственности, по правоотношениям собственности, которые были в нашем Отечестве.

Вот этот период – с 1917 по 1922 год... Почему я называю 1922 год? Когда всё это произошло, когда советская власть отменила долги, как государственные, так и частные, которые были до октября 1917 года, эти процессы привели к экономическому хаосу, к социальному и к политическому, и вожди революции начали понимать, что, в общем-то, кровью, конечно, можно держать, наверное, какое-то время, но всё время нельзя – это не тот цемент, который может удерживать общество, удерживать граждан-

ское общество, а тем более развивать гражданский оборот. И вот как раз где-то в начале 20-х годов придумали небезызвестную новую экономическую политику. Здесь экономисты, наверное, больше могут сказать, но хочу отметить, что постепенно всё-таки стали возвращаться к тем категориям, которые первоначально называли исключительно буржуазными, потихонечку вернулись к институту семьи, правда, назвали её социалистической, стали понимать, что, может быть, и частные юридические лица важны, что они могут что-то, наверное, делать, вернули наследственное право в очень урезанном виде. (Кстати говоря, у нас наследственное право в урезанном виде существовало вплоть до XXI века, только вот с принятием в 2001 году третьей части Гражданского кодекса у нас появилось несколько очередей наследников, конкретно девять очередей наследников по закону, если нет завещания, а раньше – только близкие родственники, а если их не было, всё переходило государству.) И когда вернулись к идее, что кое-что нужно передавать близким родственникам, как я уже сказал, стали возвращать акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и стали вводить другие организационно-правовые формы. Может быть, вы не поверите, но вновь возникла идея сделать кодифицированный акт, где наряду с прочими решались бы вопросы собственности, и этим стал заниматься не кто иной, как Владимир Ильич Ленин.

Когда встал вопрос о кодификации гражданского права, стали решать вопрос о названии документа. Российская национальная система к тому времени к кодифицированным актам относила исключительно уложения, они так и назывались у нас, но сочли, что это всё-таки пережитки империи, поэтому не хотели использовать такое слово, гражданским кодексом тоже не хотели называть, потому что это всё связывали с буржуазными революциями, в первую очередь с французской, и так далее, и так далее. Решили, что не надо ни гражданского кодекса, ни гражданского уложения. Что делать? Нашли выход – решили сделать Кодекс законов об обязательствах, где огромное место занимала глава, посвящённая праву собственности, где отдельно в разделе

об обязательствах, подчёркиваю, говорилось об акционерных обществах, товариществах с ограниченной ответственностью – я не оговорился: не об обществах, а о товариществах с ограниченной ответственностью – и о других юридических лицах, это было в разделе об обязательствах.

Очень любопытна переписка Владимира Ильича по поводу гражданского кодекса с наркомом юстиции и с другими важными коллегами: в итоге в одной из своих записок он проговорился и впервые в сердцах назвал Кодекс законов об обязательствах всё-таки гражданским кодексом. Он прочитал очередную редакцию, это было 22 февраля 1922 года, и написал: "Вчера в Совнаркоме совершенно изгадили... гражданский кодекс". Понятно, что ему очень не понравилось, как там всё это было прописано, но впервые официально у нас Гражданский кодекс после революции появился вот в таком виде. Это натолкнуло его на мысль, что нужно определить задачи Гражданского кодекса, и фактически структурно Гражданский кодекс у нас появился именно в том виде, как предложил Владимир Ильич Ульянов (Ленин).

Кстати, Владимир Николаевич Плигин сказал про 20-летие Конституции, но мы также в этом году отмечаем 20 лет со дня принятия первой части Гражданского кодекса, второго по значимости документа. Нам коммунисты, левые фракции в Думе говорили о том, что если мы частную собственность из текста не уберём, то они голосовать не будут. Ну, мы по наивности убрали из названия статьи упоминание о частной собственности (они, правда, всё равно не голосовали). Я потом перейду к тексту действующего Гражданского кодекса, но тогда, в общем-то, это было одно из условий, и мы на это пошли.

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 года, который был принят 31 октября и введён в действие с 1 января 1923 года, была достаточно большая статья, посвящённая частной собственности, в статье 54 давалось определение частной собственности, таким образом, хотя и с огромными оговорками, но всё-таки в Гражданском кодексе, который сейчас называют ГК 1922 года, иногда ГК НЭПа, о частной собственности говорилось, такая статья существовала.

По сравнению с актами 1918 и 1919 годов, даже 1920 года, безусловно, ГК 1922 года был прорывным документом, он упорядочил экономический оборот, установил какие-то правила для всей страны. И конечно, я считаю, ещё огромную роль сыграло то, что буквально до конца 1917 года продолжалась работа над Гражданским уложением Российской Империи. Надо отметить, что очень многие формулировки, в том числе и юридико-технические, там вообще безупречные.

Мы сейчас говорим о том, что у нас существуют формы собственности и виды собственности, так ведь? Многие из вас уже изучали, наверное, гражданское право, так вот я могу сказать, что формы собственности – это наше национальное изобретение. Во многих национальных системах и в XVIII веке, и в XIX веке было право собственности – право частной собственности и право публичной собственности. Относительно публичной собственности были сделаны некоторые оговорки в специальных актах, а что касается вообще собственности, то неважно, кому что принадлежит, – право собственности должно регулироваться и защищаться одинаковым образом: неважно, покупается завод, или автомобиль, или, я не знаю, пачка бумаги, все правила должны быть едиными. Но тем не менее с огромными оговорками право частной собственности всё-таки было зафиксировано в Гражданском кодексе 1922 года, вот эти слова "форма собственности" появились: у нас была государственная форма собственности, частная форма собственности и колхозно-кооперативная. В общем-то, там просто было указание на это, регламентация была в конкретных статьях.

Иосиф Виссарионович, как человек достаточно умный, человек, который двигал теорию и практику, придал вот этим формам собственности дополнительный импульс, и уже в Конституции 1936 года – уже прямо в Конституции! – было указано, какие формы собственности в Советском Союзе существуют: государственная собственность (это общественная собственность, всенародное достояние) и колхозно-кооперативная, а личной и частной собственности вообще не было, естественно. Личная собственность не являлась формой собственности, это

тоже была социалистическая собственность, личной собственности придавался исключительно потребительский характер. И затем это в законодательных актах, не только цивилистических, проецировалось. Как это проецировалось? Ну, например, говорилось, что человек или семья не может иметь больше одного дома или что не может быть жилое помещение больше 60 квадратных метров, а если вдруг второй дом по наследству доставался, то надо было в течение года это всё продать и так далее, или что баня не может быть больше столько-то метров, скота можно иметь столько-то и так далее, ограничения были огромные. И при этом в законодательстве об административных правонарушениях и в уголовном законодательстве также были небезызвестные статьи, связанные со спекуляцией, с предпринимательской деятельностью. За валютные спекуляции вообще, по-моему, смертная казнь была, за хищение 10 тысяч рублей – смертная казнь, причём это имело обратную силу, что противоречило любым принципам, в том числе уголовного права.

Такая ситуация у нас существовала достаточно долго, до 1990 года. 6 марта 1990 года был принят Закон СССР "О собственности в СССР", и в нём, а затем в Законе РСФСР "О собственности в РСФСР" было прямое указание на то, что количественное и стоимостное ограничения незаконны. Безусловно, в собственности не могут быть предметы, изъятые из гражданского оборота, например атомная бомба и так далее, но в принципе, если имущество приобретено законно, то соответственно действует презумпция законности владения. Авторами этого закона являются замечательные специалисты Сергей Сергеевич Алексеев, председатель Комитета конституционного надзора СССР, председатель комитета Верховного Совета СССР по вопросам законодательства, Юрий Хамзатович Калмыков и Станислав Антонович Хохлов. Закон о собственности дал толчок для подготовки Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик и подготовки впоследствии Гражданского кодекса Российской Федерации, действующего сейчас.

Что касается форм собственности. Как я уже сказал, у нас в Конституции написано о формах собственности: частная, госу-

дарственная, муниципальная и иные формы собственности. Что такое "и иные формы собственности"? Был спор при подготовке Конституции. Когда шло Конституционное совещание, очень много говорилось о собственности общественных организаций – колхозных, казачьих и так далее, там были представители огромного количества общественных организаций, и тогда было найдено, на мой взгляд, гениальное решение, оно принадлежит Юрию Хамзатовичу Калмыкову и Анатолию Александровичу Собчаку, который тогда тоже принимал активное участие в подготовке Конституции (он тоже, кстати, цивилист). Они предложили формулировку про иные формы собственности и сказали: мы потом в Гражданском кодексе всё это распишем. И все согласились с этим на Конституционном совещании, вот в 8-й статье вы увидите это.

Что сделали мы, когда готовили Гражданский кодекс в 90-х годах? Мы долго думали, потому что мы уже тогда начали понимать, что формы собственности – это немножко другое. Если мы уходим от давления государственной собственности и вообще государства над всем, – помните, Владимир Ильич говорил про частное право, что у нас нет ничего частного, у нас всё публичное? – если мы от этой формулы отказываемся, то соответственно мы должны ко всем формам относиться примерно одинаково. Поскольку в Конституции это у нас появилось, то, конечно, нам пришлось использовать вот эту самую формулу, и в статье 212 говорится о частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Про частную собственность в действующем ГК это единственное упоминание, 215-я статья называется "Право муниципальной собственности", 214-я статья – "Право государственной собственности", а 213-я статья первоначально называлась "Право частной собственности", но левые фракции в Государственной Думе поставили условие (я об этом уже говорил), и мы её назвали "Право собственности граждан и юридических лиц". (Можете посмотреть ГК, я понимаю, не каждый будет носить с собой текст, но в Интернете есть, можете посмотреть.) Таким образом, в ГК прямого упоминания о частной собственности вообще нет, и я попытался объяснить почему.

Как я уже сказал, когда Иосиф Виссарионович вводил эти формы собственности, он обосновывал это теоретически, и после его теоретических обоснований нельзя было не учитывать этого, юридически в том числе. Конечно, каждая форма собственности теперь имеет немножко другое содержание. Вот, например, квартира. Если она государственная или муниципальная, она подлежит приватизации. Если она, допустим, принадлежит колхозу, то она приватизации не подлежит. Если она принадлежит, допустим, кооперативу, то она приватизации тоже не подлежит, но там мы выкрутились – мы написали, что если выплачен полностью паевой взнос, то тогда возникают права собственности. В принципе несколько иной режим всё-таки, но если приватизация из масштабной в разовую превращается, то, наверное, постепенно мы приходим к пониманию того, что эти объекты и субъекты не должны различаться, за некоторым исключением. Если посмотреть остальные нормы Гражданского кодекса, то там деления такого нет, всё идёт по нормальной категории права собственности.

О формах собственности мы сказали, но есть ещё виды собственности: индивидуальная и общая собственность. Индивидуальная собственность – это понятно, а общая собственность – это когда какое-то имущество принадлежит нескольким лицам. Общая собственность ещё делится на какие виды? На совместную и долевую. Долевая – это когда определяются доли, а совместная – это когда доли не определяются, причём совместная может быть только в случаях, указанных в законе. И вообще, у нас презумпция долевой собственности: если указана общая собственность, то это долевая, общая долевая собственность, если не определены доли, то действует презумпция равных долей.

Совместная собственность у нас существует в трёх видах. В каких? Первый вид – это собственность супругов, если нет брачного договора. Крестьянское (фермерское) хозяйство – это второй вид. И есть ещё третий вид, экзотический, существующий только в нашей стране, – у нас есть такой закон о дачных, садовых, огороднических товариществах, где говорится, что у них

общее имущество находится на праве совместной собственности. Я не знаю, кто и зачем это написал, но у нас на сегодняшний день существует вот таких три вида. Причём это не в Гражданском кодексе написано, у нас в Гражданском кодексе говорится о крестьянском (фермерском) хозяйстве и о супругах, а это написано в специальном законе, я его, слава богу, не видел на тот момент, когда он готовился.

Вы знаете, что идёт модернизация Гражданского кодекса, в Государственную Думу был внесён огромный президентский законопроект – изменения во все четыре части. После первого чтения было более двух тысяч поправок, и законопроект вырос до такой степени, что одному человеку даже поднять его невозможно, если он не штангист какой-нибудь, а тем более разобратся во всём этом. И было принято решение разделить, дать право комитету делить и принимать законопроект блоками. Так вот, шесть блоков мы приняли, ещё четыре блока осталось, в том числе о вещных правах, о праве собственности. Что касается совместной собственности, то мы предлагаем оставить совместную собственность только в отношении супругов, если нет брачного договора, и считаем, что в крестьянском (фермерском) хозяйстве должна быть только долевая собственность, и никаких других форм, в том числе экзотических, быть не должно.

В отношении совместной собственности тоже возникают проблемы. Вот у нас сегодня семейное законодательство даёт возможность развестись, а имущество не делить. Так вот мне попалось дело по поводу четырёх объектов, которые находятся в совместной собственности: один гражданин вступал в брак, потом разводился и не делил имущество, в результате поделить имущество было невозможно. То ли он сознательно это делал, то ли просто не знал, непонятно. В общем, с точки зрения гражданского оборота здесь есть огромный вопрос.

Мы планируем в этом году рассматривать этот блок, и я надеюсь, что революционных изменений в праве собственности и в вещных правах не будет, а будет более подробная регламентация.

Благодарю за внимание.



## Ответы на вопросы

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, вопросы, уважаемые друзья.

**Вопрос из зала.** Павел Владимирович, во-первых, спасибо большое за интересный доклад, откровенный, естественный, простой. Спасибо большое!

Вы уделили в своём докладе немало места 20-м годам и, в частности, НЭПу. И у меня два вопроса.

Первый. Как известно, в 20-е годы, когда у нас начался НЭП, Россию посетил не кто иной, как молодой, примерно двадцати лет, Дэн Сяопин, на глазах у которого разворачивался этот эксперимент. НЭП оставил в его сознании достаточно глубокий след, который позволил ему в 1978 году, уже в 75-летнем возрасте, тоже решиться на эксперимент, который, как вы знаете, достаточно удачно прошёл. Так вот, в связи с этим у меня вопрос: как вы полагаете, вот если бы НЭП не задушили, а дали бы ему развиваться во все стороны, то мог бы НЭП стать прообразом каких-то успешных преобразований в России? Это первый вопрос.

А второй вопрос – традиционный: что мешает нам принять, или признать, знаменитую 20-ю, если не ошибаюсь, статью Конвенции ООН против коррупции, где речь идёт о конфискации имущества? Вот такие два вопроса.

**Крашенинников П. В.** Большие, вообще, вопросы-то, серьёзные. Так вот, я не знаю, может, нравится мне, а может, болезнь такая, но я реально занимаюсь историей гражданского права и историей в том числе современной. Когда читаешь решения наших судов – сейчас основная часть их всё-таки в Интернете есть, – то, конечно, думаешь: если бы ГК 1922 года действовал до сих пор, такие же были бы решения, где доли измеряют в метрах или в килограммах, где просто орфографические ошибки или фамилии перепутаны и так далее?..

Если бы НЭП был... Вы знаете, первый гражданский кодекс у нас мог появиться в самом начале XIX века, когда Михаил Михайлович Сперанский, очень хорошо знавший Францию и в том числе Французский гражданский кодекс, Кодекс Наполеона, к тому же лично знавший Наполеона, был фаворитом – вторым человеком в стране после Александра, готовил гражданское

уложение. И у меня есть чёткие данные, что было 43 заседания Государственного совета по этому гражданскому уложению, и первые две части даже были обсуждены, но, к сожалению, мы не можем до сих пор найти его текст, есть какие-то обрывки, но текста как такового нет. Современники пишут о том, что есть какие-то цитаты из этого гражданского уложения, понятно, что оно было очень близко к Кодексу Наполеона. И конечно, если бы тогда, когда с Францией началась война, со всеми людьми, которые общались с французами, или с французами сделали бы то же самое, что после 1941 года с немцами и с теми, кто с немцами общался... Кстати, его отправили в ссылку в известный город, в Нижний Новгород, – всё повторяется в этой жизни! И если бы тогда приняли гражданский кодекс – с правом собственности, с юридическими лицами, с семейным правом, потому что семейное право во всех кодификациях является первым разделом ГК, – то, наверное, всё-таки мы бы жили совсем в другой стране, может быть, и революции не было бы.

Что касается ГК 1922 года, конечно, мы можем об этом только рассуждать. Я с вами полностью согласен: после того как все организационно-правовые формы были ликвидированы, после того как частная собственность была изничтожена и так далее, конечно, экономика и жизнь стали выглядеть немножко по-другому. Если бы, конечно, это всё продолжалось, то, безусловно, страна была бы другая, это очевидно, я тут с вами полностью согласен.

Но в чём я не смогу с вами согласиться, так это во втором вопросе – по конфискации. Вы знаете, у нас периодически конфискация тоже с правом собственности была связана, это же тоже вопрос такой... Что касается конфискации, то, знаете, наверное, нужна конфискация имущества террористов, наверное, нужна конфискация наркотиков, вообще объектов, изъятых из гражданского оборота. Что касается конфискации вообще как меры наказания, то, я считаю, в принципе мы не можем применить ту систему, которая у нас была в Советском Союзе, когда давали, условно говоря, десять лет с конфискацией имущества. Сейчас у нас всё-таки развёрнутое гражданское право, развёрнутый гражданский процесс: если нанесён ущерб, то его нужно

доказать, и вот в том размере, в котором он доказан, его и нужно взыскивать.

Конечно, для правоохранителей проще всего сказать, что вот, мол, мы вас приговорили, следовательно, вы отдаёте всё своё имущество. Это двойное наказание! Мне кажется, что если мы ушли от этого, то как-то вот часть возвращать, наверное, нельзя. Кроме всего прочего, конфискация сама по себе достаточно коррупционная вещь, и конфискация как таковая, на мой взгляд, может служить в том числе и для передела собственности, для недобросовестной конкуренции и так далее. Поэтому когда говорят, мол, все знают, что кто-то вор, посмотрите, что он у себя там отгрохал, у него там золотые унитазы и так далее, и так далее, – слушайте, ну раз все знают, значит, и правоохранительные органы знают! Значит, давайте все свои знания как-то приводите в надлежащую процессуальную форму – вы можете доказать, что это незаконно нажитое имущество, все процедуры для этого есть.

Ну и по прежней работе я просто помню, что у нас постоянные проблемы возникали с конфискатом: с имуществом, которое конфискуют, всегда были проблемы, потому что то имущество, которое конфисковали и которое быстро портится, оно никому не нужно, проблема – куда его девать, выбрасывать куда, а то, которое кому-то нужно, оно быстро почему-то реализуется, и по странным достаточно ценам, и все обоснования есть, и всё замечательно.

На мой взгляд, институт возмещения ущерба на сегодняшний день есть, мы его сейчас расширяем, и в Гражданском кодексе у нас уже есть норма по возмещению ущерба, и не только по незаконным действиям, но даже и по законным действиям властей. Ну, например, берут тех же террористов, захватывают преступников и применяют какие-то средства и так далее, и так далее, и если при этом государство наносит ущерб конкретному лицу, юридическому или физическому, – у нас в 2013 году эта норма появилась – государство обязано возместить данный ущерб. Поэтому, на мой взгляд, нужно категорию возмещения ущерба развивать и, соответственно, защиту права собственности тоже нужно развивать. Причём развивать для всех, потому что с госу-

дарства попробуй выбей ущерб, который оно нанесло, – целая проблема! У Минфина тысяча отговорок, чтобы не отдать, в особенности если огромные деньги. Но это уже по кафедре Владимира Николаевича...

**Плигин В. Н.** Это уже к нам. Мы однажды пропустили, к сожалению, норму, по которой Минфин стал сам исполнять свои решения, но это был такой компромиссный вариант. Обещали через год примерно всё пересмотреть, но прошло уже лет восемь...

И Павел Владимирович затронул здесь очень серьёзную и важную вещь. Существует набор абсолютных мифов. Один из таких мифов – якобы конфискация действительно спасёт нас от преступности. Всё дело в том, что каждый раз, распространяя тот или иной миф, нужно помнить, что мы в настоящее время совместными усилиями не можем навести порядок с такой простой вещью, как вещественные доказательства: объём вещественных доказательств, их хранение, что делать с теми, которые не конфискуются? Действительно, на каком-то этапе, в какой-то период времени проблема конфискации может быть отложенной проблемой.

И следующий момент. Конфискация в современных условиях может распространяться в том числе на производственные комплексы. А если в дальнейшем принимается решение и выносится оправдательный приговор, кто восстановит этот имущественный комплекс? То есть это очень сложная проблема, она иногда примитивизированно подаётся. И здесь наши позиции полностью совпадают, за что огромное спасибо Павлу Владимировичу.

**Крашенинников П. В.** И вам спасибо.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Зрелов Александр Павлович, Российский юридический клуб.

В лекции вы уделяли внимание в том числе проблеме модернизации Гражданского кодекса – это фактически первая системная модернизация за последние двадцать лет, она касается всех частей данного кодекса. И как известно, существует про-

блема, связанная с соотношением законодательства и практики его применения, в том числе высшими судебными инстанциями. На сегодняшний день в отношении первой и второй частей Гражданского кодекса существуют решения высших судебных инстанций, исчисляемые тысячами, и, как мы видим, те части, которые уже приняты, не всегда учитывают ту судебную практику, которая сложилась в отношении применения какой-то конкретной нормы ГК, то есть появляются в кодексе новые нормы, а те проблемные моменты, которые вызывают достаточно большое количество судебных споров, остаются в том же виде, как сейчас. На сегодняшний день в тех блоках поправок, которые остались пока не принятыми, в том числе в отношении вещного права, будут ли учитываться материалы судебной практики, с тем чтобы после появления нового закона у нас были приняты решения об отмене постановлений пленума Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, в связи с тем что необходимость в их применении отпала, так как это урегулировано в законе?

**Крашенинников П. В.** Спасибо большое, тема тоже серьёзная.

Во-первых, просто хочу привести пример. Я уже давно работаю, не только в Думе, в государственной власти, и мы в начале XXI века принимали...

**Плигин В. Н.** Дума – часть государственной власти, это высший орган законодательной власти.

**Крашенинников П. В.** Да я и не спорю, поэтому и работаю.

Я вспоминаю, как мы готовили Арбитражный процессуальный кодекс и Гражданский процессуальный кодекс. Мы их готовили одновременно, и часть членов рабочей группы по АПК входила в рабочую группу по подготовке ГПК, ну и наоборот.

Мы максимально унифицировали. Тогда ещё действовали ГПК 1964 года и АПК, принятый чуть позже, но тем не менее они были разные, на тот момент разногласия в нормах были очень большие. Ну и, в общем, мы развели ГПК и АПК и чётко разделили, допустим, что суды общей юрисдикции не могут вмешиваться в хозяйствующие споры и так далее. Ну, приняли, а через месяц мне из одной республики звонят и говорят, что такой-то суд, который уже это дело не имел право рассматривать, принял

вот такое-то решение. Прислали это решение – смотрю и думаю: "Ну, сам позвоню судье – что это такое вообще?!" Звоню председателю. Он говорит: "А мы не в курсе, что были приняты ГПК и АПК". Понимаете, если с этой точки зрения рассуждать, разные бывают истории, и, на мой взгляд, в соотношении законодательства и судебной практики, конечно, приоритет за законодательством должен быть, и здесь как раз вопросов нет. Другое дело, что есть проблемы, которые в законодательстве не урегулированы, и с этой точки зрения то, что у нас в Конституции написано было, а также то, что сейчас написано про Верховный Суд по поводу обобщения практики, то есть что верхние суды имеют право издавать соответствующие документы... они, конечно, этим пользовались. Но что касается проблемы похожих решений, решения были разные. На мой взгляд, было очень хорошо, когда два суда готовили и принимали совместные постановления двух пленумов, это было идеальное решение, но потом по разным объективным и субъективным причинам это, к сожалению, перестало происходить. И я думаю, что это одна из причин, почему теперь будет один суд – Верховный Суд.

Что касается подготовки ГК и, в частности, раздела, посвящённого вещным правам, то, безусловно, мы опирались на судебную практику, и у нас в группе работают представители как судов общей юрисдикции, так и арбитражной системы. И с этой точки зрения мы, конечно, это всё очень тщательно анализируем и тщательно готовим. На мой взгляд, здесь, конечно, грех не воспользоваться той практикой, которая есть. И конечно же, когда спрашивают, зачем мы готовим новый ГК, я отвечаю: "Прошло уже двадцать лет, если кто-то может, попытайтесь вспомнить, что было двадцать лет назад..."

**Плигин В. Н.** Я думаю, что в этом зале большинство людей...

**Крашенинников П. В.** Я понимаю, что некоторые могут вспомнить. Мы точно были другими людьми...

**Плигин В. Н.** Нас меньшинство.

**Крашенинников П. В.** Совершенно верно. Были другие люди, другие представления были о жизни, об экономике и так далее, в том числе о тех отношениях, которые нужно регулиро-

вать, и тем не менее это был прорыв – то, что это было подготовлено. Прошло двадцать лет, изменилась жизнь наша, экономика изменилась, появилось большое количество международных актов и, как вы абсолютно правильно сказали, огромная судебная практика, которую нельзя не учитывать.

**Вопрос из зала.** Был бы ещё больший прорыв, если бы вы раскрыли вопрос оффшоров в ГК. Я тоже в Думе работаю давно, но только с другой стороны баррикад, и могу заверить всех, что Павел Владимирович у нас один из самых разумных законодателей, он делает всё возможное, всё делает, не дожидаясь наших вопросов. Кстати, насколько я знаю, Владимир Николаевич действует так же.

**Плигин В. Н.** Спасибо за комплименты, но должен сказать при всём при том, что баррикад в Думе нет.

**Из зала.** Есть!

**Плигин В. Н.** Хорошо. Продолжаем.

**Из зала.** Всё-таки два вопроса, один из области *science fiction*. Всё-таки будет ли возможность когда-нибудь поднять минимальный уставной капитал, до какого предела и как это можно сделать? Вопрос про оффшоры тогда давайте оставим, но всё-таки хотелось бы, чтобы это было в законе.

И второй вопрос – про публичную оферту – вы мне уже объяснили. Сейчас, когда нам дают доступ к Wi-Fi в Думе, я только нажимаю кнопку – что это означает с точки зрения договора? Потому что современная конвергентная журналистика генерирует огромное количество новых прав, в том числе и право быть услышанным, право на *download*, право быть забытым... Вы работаете на опережение в этих вопросах?

**Крашенинников П. В.** Право быть забытым, умершим и так далее... Это правда, действительно, есть оферта, есть публичная оферта, есть акцепт и так далее. Но оферта, мы знаем, это предложение, публичная оферта – это публичное предложение, и, естественно, если сделки заключаются в Интернете, то, извините меня, иногда нажатием кнопки вы акцептируете сделку – что сделаешь?! И более того, часто, когда вы входите в Интернет, и что-то вам интересно, вам дают какие-то правила

и говорят в том числе, чтобы вы имели в виду, что ваша база данных, ваша история попадёт куда-то, никто не читает же! Но вот если вы прочитаете, то, наверное, увидите, что, может, не надо эту кнопку нажимать. Что сделаешь, мы к этим технологиям приходим, надо значит как-то соответствовать этому. Раньше мы говорили, допустим: "Читайте договор – потом подписывайте!" Сейчас, если вы в электронной форме всё это совершаете, читайте в том числе и те условия, которые есть, а так нажали – всё, деньги ушли или, наоборот, пришли, я уж не знаю, на что вы там нажимали.

Что касается уставного капитала, вы знаете, что у нас сегодня 10 тысяч рублей минимальная сумма уставного капитала. Конечно, ещё до внесения президентом предложения у нас была борьба – какая сумма должна быть. Экономисты говорили, что вообще не нужно никакую сумму прописывать, юристы говорили, что нет, должна быть сумма серьёзная, чтобы, если что, была какая-то гарантия. В общем, мы спорили-спорили до хрипоты, и в итоге я сделал следующее. Если посмотрите, в проекте написано, что предельная сумма уставного капитала определяется законами "Об акционерных обществах" и "Об обществах с ограниченной ответственностью", то есть отсылочная норма. В ГК, я считаю, рубли тащить или какие-то вот эти все вещи, мелочь вот эту... Это не мелочь на самом деле, но ГК не тот документ: пускай это будет в законе "Об обществах с ограниченной ответственностью".

Кстати, после принятия ГК нам нужно будет делать эти все законы заново, потому что глава, посвящённая юридическим лицам, которая, может быть, я надеюсь, будет в следующую пятницу рассмотрена во втором чтении, подверглась серьёзным изменениям. Но мы уже это применили к крестьянско-фермерским хозяйствам: мы не заставляем всех бежать в регистрационные органы перерегистрироваться. Знаете, раньше было так: три месяца или полгода – регистрируйся. Я вспоминаю, в конце 90-х в одной из наших бывших республик было написано: "Если не перерегистрируешься, то всё отнимается". Это был стимул очень хороший. И здесь у нас формула совсем другая, формула



такая: как только вы решили первый раз изменить свои учредительные документы, например устав, место расположения или что-то другое, то вместе с этим вы должны обеспечить соответствие учредительных документов новым положениям Гражданского кодекса. Не давать там какие-то сроки, а чтобы это было плавно, в таком достаточно недискриминационном режиме.

**Плигин В. Н.** Удивительно гуманно по отношению к лесу: не требуется сразу нести в макулатуру.

**Вопрос из зала.** У меня такой вопрос. В Конституции прописано, что Центральный банк независим от государства, а государство независимо от Центрального банка. Можно ли сделать так, чтобы Центробанк был всё-таки зависим от государства или чтобы его деятельность как-то регулировалась народом?

**Крашенинников П. В.** Это какая статья-то вообще?

**Из зала.** Вроде 13-я, я точно не помню.

**Плигин В. Н.** Значит, что касается Центрального банка Российской Федерации, то, несомненно, Центральный банк зависит от реализации положений статьи 3 Конституции Российской Федерации, где сказано о суверенной власти народа. Деятельность Центрального банка регулируется федеральным законодательством, которое определяется Федеральным Собранием, по множеству процедур, то есть Центральный банк не выпадает из общей системы. В прошлый раз мы с вами говорили о том, что Центральный банк не является ответственным за развитие экономики Российской Федерации – так ставился вопрос, – но тем не менее деятельность Центрального банка регулируется, в настоящее время он приобретает новые функции, то есть выполняет функции мегарегулятора.

**Плигин В. Н.** Давайте так договоримся: молодой человек задаёт последний вопрос на сегодняшний день.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Благодарю вас! Иван Банников, Московский госуниверситет.

Павел Владимирович, у нас в стране огромное количество госсобственности, прежде всего в оборонной сфере, которая раньше принадлежала государству. Сейчас данные организации

акционированы, существуют в форме холдингов и управляют огромным имущественным комплексом по разработке и производству вооружений. Можно ли в связи с этим ожидать в ближайшем времени или в каком-то обозримом будущем появления законодательства по регулированию деятельности холдингов и тех проблем, которые возникают внутри холдингов, например по передаче собственности от дочерних компаний к материнским и наоборот?

**Крашенинников П. В.** Ну, вы знаете, акционерное общество – это уже всё-таки частное юридическое лицо; акции могут принадлежать государству, а вообще-то, это частное юридическое лицо. И что касается холдингов – это экономическая категория, и специально, на мой взгляд, прописывать именно закон о холдингах, наверное, не нужно, это излишне будет. У нас есть корпоративное законодательство, в том числе вот мы называли законы об АО и ООО, есть Гражданский кодекс, достаточно хорошо регламентировано взаимодействие с "дочками", с "внучками" и так далее, и не только в Семейном кодексе, есть ещё антимонопольный закон – закон "О защите конкуренции", и в принципе это всё достаточно неплохо урегулировано. Но у нас есть компании, которые называются, допустим, холдингами, но по форме это акционерные общества, в их наименовании это написано, но я не думаю, что что-то такое здесь нужно.

Что касается Министерства обороны, то там, конечно, надо разбираться. На мой взгляд, сейчас этот процесс идёт. Я не имею в виду конкретных фигурантов, я не это имею в виду – бог с ними! Надо разобраться с тем, что вообще там происходит и происходило.

И по поводу Центрального банка. Я, как говорится, здесь крайний. Вы знаете, прошло три года, как мы приняли закон о том, что Центральный банк должен утвердить знак рубля, и вот наконец-то они его утвердили. Три года прошло – вот так они законы выполняют. Ну, вот новый председатель Центрального банка пришла, и как-то, на мой взгляд, всё сдвинулось с места.

**Плигин В. Н.** Дорогие друзья, мы исчерпали, к сожалению, лимит времени.

Я вам хочу сказать следующее. Вот вы помните, мы говорили, что Гражданский кодекс Российской Федерации не редактировался двадцать лет. В настоящее время принимается новая редакция Гражданского кодекса Российской Федерации. Павел Владимирович Крашенинников возглавляет всю эту работу, и поэтому ближайшие двадцать пять или тридцать лет вашей карьеры вы будете жить с теми нормами, которые в настоящее время будут предложены профессором Крашенинниковым и его командой. Я вам желаю успешно выучить эти нормы: они будут кормить вас, ваших детей, при определённых условиях и ваших внуков. Будьте здоровы! До следующих встреч!

**Крашенинников П. В.** Спасибо.



**Лекция заместителя председателя учёного  
совета Института законодательства  
и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации  
Ю. А. Тихомирова**

*17 марта 2014 года*

Уважаемые коллеги, добрый день! Я хотел бы предложить вам тему, в общем-то, не очень понятную, не очень популярную, но думаю, что именно в ней кроются ресурсы эффективного правоведения и доброго отношения к праву со стороны общества.

В стенах Государственной Думы говорить о законодательстве непросто, потому что законотворчество – это непрерывный процесс, в результате которого происходит формирование чего-то не совсем обычного, доступного, привычного, а иногда упрощённого и даже примитивного. Вот если бы я с вами встретился лет тридцать назад, то, наверное, разговор о законодательстве, о праве был бы совсем другим, потому что законодательных актов было очень мало принято за полстолетия, а за последние двадцать лет принято, по-моему, 5 тысяч законов. Я на днях вернулся из Белоруссии – у них за эти же годы принята 1 тысяча 620 законов. Но мы же не на этот показатель ориентируемся.

В общественной жизни немало регуляторов: и мораль, и религия, и нормы саморегулирования, и корпоративные правила, и обычаи, традиции, и право, в котором я выделяю, конечно, закон. Но, повторяю, в стенах законодательного органа нужно акцентировать внимание ещё на одном аспекте, что пока не очень удавалось. Возможно, потому, что недостаточное законодательное регулирование, об этом и в прошлые десятилетия говорили, и сейчас немало источников по любому поводу сообщают: "Почему в стране неважный урожай?" – "Нет закона"; "Почему сегодня минус 3, а не плюс 15?" – "Закон о климате не получился". В сущности, понимание эффективности воздействия права, закона на общественные процессы даётся нам непросто, и я ска-

зал бы с огорчением, что восприятие закона сейчас часто сводится к конкретному тексту: вот строка, вот запятая, вот рубрики. Я назвал бы это текстовым правом.

Ну а закон, как важнейший источник права, или форма права (тут уж не будем спорить), сопутствует человеку с момента рождения и до ухода из жизни. С законом связаны все события, которые происходят в стране, в сопредельных странах и вообще в мире. Нужно представлять себе, каков процесс воздействия закона на общественные отношения, ведь если мы говорим о том, что принятие закона, постановления, издание указа есть решение задачи, мы находимся во власти иллюзии, принятие акта – это только фиксация факта, но это отнюдь не означает, что само решение уже реализуется, что оно воспринято людьми, что нет отторжения, нет противодействия.

Поэтому вот эта тема – эффективность закона, обеспечение эффективности действия закона – мне кажется очень актуальной, и здесь не только узконормативная связка, хотя мы все, конечно, знаем, что Конституции соответствуют законы, а законам соответствуют подзаконные акты. Это непростая цепочка, но я не к ней даже свожу процесс действия закона, он очень сложный, противоречивый. Я бы сказал, что закон появляется в какой-то цепи познания. Например, кто из нас точно скажет, на каком этапе следует принимать новый Трудовой кодекс? Нам кажется, что он не очень хороший, потому что там не учтены, скажем, дистанционно осуществляемые трудовые отношения, но это можно сделать и завтра. А что будет в сфере трудовых отношений через десять-пятнадцать лет? Что будет в сфере экологии? Вы мне скажете: надо вносить изменения в Земельный кодекс. Но это очень общо, потому что нам нужно знать, какие регуляторы следует применять. Ведь закон – это одежда, это, простите, галстук, в нём нормы, регуляторы – как их рассчитать? Нередко мы ошибались (Институт законодательства и сравнительного правоведения участвует в законотворческом процессе), особенно в начале 90-х годов. Тогда законы принимались столь стремительно, что некоторые из них потом утрачивали силу, как, например, Закон "О товарных биржах и биржевой торговле". И при добротной нормативно-правовой базе сказать, что мы вполне удовлетворены уровнем законности, тем, что люди вос-

принимают закон как регулятор, мы не можем. У меня всегда в памяти строчка Пушкина из поэмы "Анджело" (это переложение драмы Шекспира "Мера за меру"): "Закон не умирал, но был лишь в усыпленье, / Теперь проснулся он". Великие люди написали практически о том, что происходит у нас. Поэтому подойти к этой теме я бы хотел с нескольких точек зрения.

Сначала аксиома: закон есть акт высшей юридической силы, как и Конституция, которая занимает особое, ведущее место в правовой системе. Но законы находятся в цепи, они появляются в сложном цикле развития, для того чтобы отразить изменения в различных сферах общественной жизни. Вот, например, к нам летит астероид, который может с нами встретиться через семнадцать лет, если некоторые нормативные регуляторы, так сказать, будут спать. Здесь уже международное право должно действовать, договорённости государства. Словом, это длинная, так сказать, познавательная цепь, в которой законодатель должен определить возможные предметы регулирования, для этого нужны информация, анализ, оценка. Я часто привожу пример. Много лет назад я работал в Институте государства и права РАН, тогда готовился прогноз развития СССР на двадцать – двадцать пять лет. Так вот, на одном из заседаний (это было в 1975 году) выступал Пётр Леонидович Капица, великий физик, и в ответ на прогнозы экономистов о том, что среднестатистический мужчина в 2001 году будет иметь не два костюма, а пятнадцать и для этого нужно производить больше хлопка, больше краски, больше пуговиц, он ответил, что человек в 2001 году будет иметь другие представления об образе жизни, возможно, появится какой-то комбинированный пиджак и можно будет просто менять рукава. Это вроде бы была шутка, но вместе с тем и прогноз. По другому поводу Пётр Леонидович сказал, что могут быть столкновения США и СССР, идеологические противостояния, но всё-таки в будущем войны и конфликты будут возникать преимущественно из-за ресурсов. Вот это прогноз!

Возможны ли какие-то прогностические оценки в юридической сфере или мы по-прежнему будем говорить, что в ближайшие годы надо принять новый Трудовой кодекс, потом Земельный кодекс, Уголовный кодекс?.. Первый мой тезис сводится к тому, что в процессе познания окружающей действительности



нам нужно представлять себе место права: оно отстаёт, находится рядом или обгоняет этот процесс? По существу, законодательные акты всегда, так скажем, или ползут следом за реальностью, или шагают рядом, или забегают вперёд, здесь играет роль временной фактор. Я бы предложил такую формулу: закон и право в целом – это опережающее отражение реальности. Вы, конечно, не можете нафантазировать в новом законе об образовании, что студенты будут получать 8 тысяч рублей за каждый день посещения занятий, ведь опережающее отражение реальности требует глубокого анализа. Вот эта формула, мне кажется, важна, она заставляет нас предвидеть, как меняется правопонимание, представление о праве. Можно, конечно, как в советские годы, законом оформить любой партийный режим или по какому-то поводу принять закон, постановление либо ведомственную инструкцию. Так бывает очень редко, и оснований для этого мы даём, к счастью, мало, но этой произвольности не должно быть, потому что правовая идеология, правовая концепция, правовая наука должны всё-таки формировать самое главное.

Таким образом, вот первый круг тезисов: первое – верное правопонимание; второе – процесс правотворчества, сложный познавательный процесс; третье – наиважнейший процесс правоприменения, реализации права.

Второй круг тезисов касается того, что нужно чётко представлять себе, как право, и прежде всего закон, выражает интересы общества. Есть старая марксистская формула сущности права – право есть возведённая в закон воля господствующего класса. Существует также теория, что в законе представлена всеобщая воля граждан, что, с одной стороны, правильно, а с другой – не совсем правильно, потому что трудно обобщить интересы, предположим, всех 143 миллионов граждан нашей страны, чтобы вкусы, интересы и представления каждого о праве отразились в каком-то одном законодательном акте, скажем об охране здоровья. Но тема "Закон и общество" сейчас у нас в России и в других странах, в странах Содружества, Европейского союза, Северной Африки (в Южной Америке, может быть, в меньшей степени), всегда была непростой, она и сегодня не проста.



Интересы общества противоречивы, они не могут быть одномерными. У людей разных профессий и слоёв, классов по-старому, разных национальностей, людей, живущих на разных территориях, разных по возрасту и различаемых по другим признакам, естественно, различные интересы. А как можно аккумулировать общественный интерес? Ведь каждый слой граждан считает, что именно ему нужно отдать предпочтение. Если вы закрепляете законом норму о том, что на народное образование выделяется 5 процентов бюджета, а на здравоохранение – 1 процент, то, соответственно, граждане названных профессий будут обижены на то, что у них доля бюджетного финансирования меньше, чем у кого-то другого. Это непростая задача, примирение и объединение интересов вообще нелегко даётся правотворцам и правоприменителям. Гражданин, с одной стороны, хорошо обеспечен правовыми каналами для влияния: есть закреплённое Конституцией право участвовать в управлении делами государства, есть право участвовать в обсуждении законопроектов, есть закон об обращениях граждан – пожалуйста, обращайтесь, предлагайте. На сайте Минэкономразвития есть возможность предложить свои изменения в проект закона, постановления, инструкции и так далее в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В процессе работы в Минэкономразвития в рамках Консультативного совета по ОРВ я понял, что любые акты бизнеса – большого, среднего и малого – надо подвергать экспертизе, потому что от этого зависит качество продукции, от молока до станков.

Но задача может быть и совсем другой, когда гражданин не реализует свои возможности в правотворчестве и правоприменении. Вы, наверное, знаете, что почти все субъекты Федерации имеют законы о законодательной инициативе граждан. Я недавно побывал в Московской городской Думе и в очередной раз убедился в том, что уровень реализации этого очень важного права гражданина невелик, – почти нет случаев, когда подготовка законопроектов осуществлялась бы по процедуре, которая прописана в законе. Вот типичные отговорки: мне некогда, неинтересно, я не готов, не понимаю. Каковы причины? Госорганы не очень заинтересованы в этом, может быть, усилий не прилагают, у гражданина сугубо личные интересы – здесь столкновение двух процессов. В прошлом году в Гражданском кодексе

появилась статья 152<sup>2</sup> "Охрана частной жизни гражданина", сейчас это приоритетное направление развития общества и государства, ведь права и свободы человека и гражданина установлены главой 2 Конституции.

Высшая школа экономики проводила исследование в прошлом году, на основе которого можно сделать следующий вывод: происходит, я бы сказал, некая атомизация отношений в обществе. Мы дробим свою жизнь по элементам, люди временно объединяются по интересам: трое-четверо болеют за "Спартак", шестеро – за "Зенит", кто-то – за "Манчестер Юнайтед". Но это союзы временные, большие же группы, страты, объединяются не очень плотно. И вот этой дробности (атомизации) должен сопутствовать (с помощью закона) процесс социализации человека, его участия в общественной жизни: он должен понимать, что происходит в обществе, и по мере сил принимать в этом участие – таким образом личное будет проходить через общественное, а общественное – через личное. Работы Маркса теперь редко цитируются, а вот любопытно, что в Манифесте Коммунистической партии, который был написан в 1848 году, есть такие слова: "На место старого буржуазного общества... приходит ассоциация, в которой свободное развитие каждого является условием свободного развития всех". Я недавно был в ФРГ и расспрашивал, каково отношение сегодня к марксистским положениям, так вот в период кризиса (вы, наверное, читали об этом) в Германии переиздали "Капитал" и другие труды Маркса.

Очень важно, в какой мере право стимулирует процесс социализации. В нашем законодательстве могли бы в большей степени применяться стимулирующие, поощряющие нормы, в сфере трудового права безусловно, а в сфере экологии – особенно. Кстати, германское законодательство очень активно стимулирует такую, я бы сказал, кластерную работу в сфере охраны природы. У нас в законе "Об охране окружающей среды" есть подобная статья, но нормы стимуляции здесь могли бы быть более существенными.

Я бы сделал, коллеги, такой вывод: правонарушений у нас немало, к сожалению, и количество особо тяжких преступлений пока не очень быстро уменьшается, но если мы будем считать, что право – это такой жёсткий регулятор, который только путём

санкций пытается уменьшить зону непропорционального поведения, то мы можем потерять вот эту формулу, о которой я говорил ранее. Я акцентирую внимание на высоком правосознании, на понимании каждого, что поступать по закону выгодно в конечном итоге, ведь чем больше будет зона пропорционального поведения, тем меньше будет зона непропорционального поведения. Теперь представим себе, что мы эту связь теряем и что мы можем нагнетать санкции, которые будут усиливаться, зона ответственности будет расширяться. Кодекс об административных правонарушениях, принятый более двенадцати лет назад, раздробил ответственность, ввёл новые виды ответственности, но наряду с этим немало проектов вносится в Государственной Думе без дополнительных поправок в КоАП, так как есть желание действовать свободно, но пропорционально.

И последний штрих на тему взаимоотношений закона и общества. У нас в литературе по теории государства и права традиционно описывается два типа поведения: пропорциональное и непропорциональное. По моим наблюдениям, сформировался ещё один тип поведения, который можно назвать внеправовым. Я не буду рассказывать о многочисленных беседах с людьми разных профессий, в результате которых выяснилось, что некоторая их часть в разных городах, в Москве, в Санкт-Петербурге, на Урале, живёт по следующему принципу: "Я живу вне ваших законов. Я, конечно, не могу не учитывать Жилищный кодекс, не могу не учитывать Трудовой кодекс, но стараюсь их не замечать". Вот такое внеправовое поведение, по существу, приводит к обывательскому состоянию, к равнодушию людей, которые легко допускают непропорциональные действия со своей стороны, а иногда попустительствуют другим, в частности, способствуют коррупции. Это злобное, тяжёлое явление, которое порождается эгоцентричным восприятием своих обязанностей.

Вот, собственно, вкратце второй круг тезисов – о соотношении закона и общественных интересов. Всё-таки гражданское общество оказывает активное влияние на законотворческий процесс. Заметьте, я начал не с того, как законодательные органы влияют на создание законодательных актов, это слишком очевидно. Надо, чтобы люди понимали, что от них зависит правотворчество, ведь и в русской юридической литературе,

и в трудах мыслителей других стран встречается термин "народоправство". Это очень важный аспект.

Третий круг тезисов связан с тем, как возникает закон. На первый взгляд, все, кто прямо или косвенно причастен к этой деятельности либо целиком включён в процесс, всё представляют хорошо. Да, есть Конституция, есть базовые законы, есть регламенты палат Федерального Собрания, то есть у граждан есть возможность легально влиять на законотворчество, на правоприменение. Тогда почему немалая часть законодательных актов действует не в полной мере, не так, как хотелось бы? Почему такое множество поправок окружает даже вновь принятые законы? Институт законодательства и сравнительного правоведения получает на заключение каждый день от трёх до шести проектов федеральных законов и других актов, и мы стараемся давать объективную экспертную оценку. Но удивительно, что зачастую вслед за новым вступившим в силу законом, например "О полиции", сразу поступает веер поправок. И почему получается так, что из большого количества законодательных актов и подзаконных актов остаются лишь те, которые как-то себя оправдывают, а остальные либо корректируются, либо невольно отпадают? Мне кажется, здесь нам не хватает использования некоторых новых мощных познавательных инструментов, ведь, повторяю, закон – это не просто текст. Многие научились легко писать тексты актов, в своё время были мастера, которые за ночь могли написать проект устава предприятия, положения о министерстве по шаблону, расхожими фразами. Вспоминая формулу Петра Леонидовича Капицы, думаю, что в нашей юридической работе и в законопроектной деятельности эффективность действия законов во многом определяется умением правильно выбрать цель, которой мы хотим посвятить закон, и средство, которое позволит добиться желаемого результата. Приведу пример.

Задача Водного кодекса – создать основу правового регулирования водных отношений. Нам нужно добиться определённого состояния водных ресурсов по определённым параметрам, если схематично, и, чтобы достичь этой цели, следует с помощью глав кодекса с разными элементами (статус, стимулирование, санкции, взаимоотношения, процедуры) обеспечить новое правовое состояние. Я не случайно привёл этот пример, колле-

ги. Проблема воды очень остро воспринимается в современном мире. К счастью, пока мы водой вполне обеспечены. Но когда я был в Париже, меня познакомили с комиссаром Евросоюза, накануне они провели там семинар по воде. Я подумал: чем они занимаются, что это за проблема? Оказывается, для Европы это сложная проблема. А в будущем проблема воды станет ещё более острой (по модели Капицы).

Далее. Юридическое прогнозирование. В 70-е годы Институт государства и права делал попытки какие-то подходы определить, а последние три года и мы с коллегами (хотя энтузиастов очень мало, только несколько человек сумел заинтересовать) работаем над решением этой проблемы, ведь с помощью юридического прогнозирования можно предусмотреть с большей точностью, как наши акты будут соответствовать этапам развития экономики, социальной сферы и так далее. Что мы обычно планируем? Принятие какого-то акта, внесение изменений и так далее, но нас интересует не сам факт принятия акта или его изменения, а то, повторяю, какие регуляторы, нормы в нём будут или не будут меняться – более жёсткие или более мягкие, стимулирующие, поддерживающие, вводящие и признающие новое юридическое состояние. Это, конечно, непросто, но в этом случае я бы сказал, что могу предвидеть, что по мере развития отношений в какой-то сфере у нас будет появляться потребность в других регуляторах, где-то более жёстких, как в сфере технического регулирования, в сфере эксплуатации сложных сетей (тут никакого либерализма быть не может), а в каких-то сферах в силу большого объёма правомерного поведения возможна другая степень регулирования – с большей долей саморегулирования. Вот вам идея самоуправления, если не иметь в виду только органы местного самоуправления. Это первое.

Второе. Как будут определяться функции госорганов, которые работают в этой сфере? Они расширятся – значит, возникнет другая их комбинация. Вот скажите, чего не хватает нашим госорганам, а чего у них в избытке? На мой взгляд, у них чрезмерно велика контрольно-надзорная функция. Несомненно, легче проверить, легче дать указания, легче напугать, легче спровоцировать какую-то щекотливую ситуацию, гораздо труднее дать аналитику, которая подскажет альтернативу для принятия

верного решения, для каких-то легальных действий. И нужно почитать литературу, сделать расчёты, поломать голову, поразмышлять хотя бы. Маяковский, по-моему, нашёл очень точную формулу: "Наш бог бег". Действительно, мы бежим, торопимся, думать некогда, читаем только строчки на экране... Поэтому второй элемент прогнозирования – это возможность определения функций госорганов, разных объёмов работ, процедур, взаимоотношений.

Третье. Можно предвидеть динамику поведения граждан. Социологические исследования, которые проводят Институт социологии РАН, Центр стратегических разработок, Общественная палата (каждый год готовит обзоры развития гражданского общества), позволяют заметить, что пока уровень соблюдения законности нас не вполне удовлетворяет: 50–70 процентов, иногда 80 процентов нарушений в разных сферах в разные периоды по разным актам. Будут ли сохраняться эти показатели при каких-то экономических изменениях, социальных, даже международных? Ведь влияние международной среды очень сильное, некоторые правовые теории пришли оттуда, и поэтому, когда идёт противоборство, мы учитываем скрытые мотивации, которые порождены другими подходами. То есть динамика неправомерного, как я называю, внеправового поведения – тоже предмет прогнозирования.

Ну и наконец четвёртое – риски. Предвидим ли мы риски при подготовке законопроектов? Да, иногда предвидим: если нам выделяется мало средств, то мы предупреждаем, что не построим, не доделаем и так далее. Но риски – это явление загадочное, это тень, которая всегда идёт за каким-то, так сказать, светлым явлением. Предвидение рисков в законопроектной деятельности существенно повышает потенциал действия законов.

Есть риски постоянные. Я знаю, что любой закон всегда будет нарушаться в силу некомпетентности лиц, его исполняющих, всегда! Что нужно предусмотреть, чтобы минимизировать этот риск? Повышение квалификации, например, может решить проблему, но не всегда и не везде. Поинтересуйтесь у работников корпоративных структур, все ли они хорошо знают, что правительство одобрило обновлённый кодекс корпоративного управления как модельный акт. Ладно, его можно не знать назубок,

как Гражданский кодекс, но тем не менее работники не всегда знают, какой режим работы установлен в соответствии с новым актом. "Я слышал", "я видел", "я смотрел" – это не то, что нужно для знания закона, ведь нормы закона – это формулы действия.

Есть риски неожиданные, есть риски ожидаемые, есть риски форс-мажорные. Попробуйте представить, когда вы планируете подготовку крупного закона, что может произойти? Это могут быть какие-то коллизии, столкновения актов – новых со старыми или с международными. Вы видите, что происходит на Украине, бесконечные коллизии возникают между конституционными нормами, законодательными, международными, там такой хаос, в котором очень трудно разобраться, нужно внимательно проводить глубокий ситуационный анализ.

Далее. Ресурсное обеспечение тоже, конечно, важно для прогнозирования. Тут юристы могут просто принять на веру то, что делают экономисты. У нас утверждено много программных документов начиная с отраслевых стратегий долгосрочного социально-экономического развития и заканчивая "Стратегией-2020". А где правовое обеспечение? Юридические элементы прогнозирования должны коррелировать, отражать меру изменения фактических ситуаций в технической, научной, экономической сферах. Здесь, конечно, нужна простая, но эффективная методика, однако скажу честно, что юридическая наука почти не продвинулась в решении этого вопроса, экономисты и сейчас дают мне пояснения. У нас есть классическая формула эффективности: меньше затрат – ниже себестоимость, ниже себестоимость – выше прибыль. Но это же не всегда является ключом ко всем расчётным показателям.

Традиционные формы планирования законопроектной деятельности: программы, стратегии, специальные планы законопроектной деятельности палат парламента, правительства, ведомств, – они, конечно, тоже существенны, в результате такой работы мы можем наконец прийти к высококачественному тексту закона. Здесь слово "текст" я понимаю как юрист. Снова повторю, что у нас сейчас почти каждый смело заверяет вас, что может написать любой закон. Заметьте – "написать". Но этот глагол не подходит, законы создаются как сложный продукт ин-

теллектуального труда, интеллектуальной деятельности, ведь каждая норма должна быть формулой действия или недействия.

Что касается норм закона, можно прописать их так, как это бывает в некоторых текстах (я не хочу приводить иллюстрацию, чтобы никого не обидеть), а можно так, как предлагают учёные-юристы. В литературе есть несколько классификаций норм закона, я назвал бы нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, нормы-поощрения, нормы компетенционные, нормы-санкции, нормы технико-экономические, ну, условно, 10–12 видов норм. Есть другая, похожая классификация: нормы жёсткие, императивные; нормы дозволительные, более мягкие; нормы рекомендательные. Каждый вид норм рассчитан на какой-то тип действий – федерального органа, регионального органа, органа местного самоуправления, бизнес-структуры, общественной структуры, гражданина. Если норма не очень удачная, то и ответная реакция будет непонятна либо возникнет какое-то столкновение. Это к вопросу о правильном выборе цели и о конечном результате.

Ещё один круг тезисов связан с системностью законодательства. Институт законодательства и сравнительного правоведения подготовил к изданию ещё одну брошюру о концепции законодательства, я сейчас покажу её... Вот, коллеги, такая "худенькая" концепция законодательства, здесь в основном тенденции. Через две недели появится новейшее издание, оно будет таким же компактным.

Итак, системность законодательства. Наше российское законодательство сформировалось за последние двадцать лет, по существу, заново: во многом переоформился корпус многих отраслей законодательства, другим стало гражданское, административное право... нет, административное, пожалуй, ещё другим не стало. Появились новые отрасли. Вот законодательство в сфере энергетики стремительно развивается, в юракадемии даже создали институт энергетического права.

Работая над отраслевой структурой законодательства, Институт законодательства и сравнительного правоведения исходит из существования трёх групп отраслей. Первая группа – базовые отрасли: конституционное, гражданское, административное, финансовое и уголовное законодательство. Их регуляторы



пронизывают все сферы и служат опорой для второй группы отраслей, к которой относятся, как мы их называем, комплексные отрасли законодательства, регулирующие сферы здравоохранения, образования, спорта и так далее, их примерно двадцать пять – двадцать шесть. Здесь используются регуляторы публичного права – жёсткие, императивные, и частного права – более мягкие, дозвольтельные. И есть третья группа отраслей законодательства, мы называем их процессуально обеспечивающими: конституционный процесс, гражданский процесс, уголовный процесс, арбитражный процесс сейчас видоизменяется.

И это не пустая классификация, очень важно создать между этими тремя группами блочные, системные связи. Появляются новые базовые законы, кодексы, и есть ещё отраслевые базовые законы – об образовании, об охране здоровья граждан... Формула "базовый, системообразующий закон", которую мы ввели, очень важна, она позволяет, так сказать, весь "хоровод" выстраивать вокруг базового закона.

Сейчас, увы, далеко не так. Вокруг базовых законов не всегда группируются законы субъектов Федерации (в соответствии со статьёй 72 Конституции), а подзаконные акты принимаются в произвольном порядке. Через день, кстати, мы будем проводить "круглый стол" со специалистами Минэкономразвития и Минюста, где будет обсуждаться этот вопрос.

И вообще, коллеги, пусть это звучит жёстко, несмотря на принцип верховенства права, у нас ведомственное нормотворчество по-прежнему в ряде случаев вытесняет законодательное регулирование. Это порой делается в открытую, иногда более хитроумно: вместо закона принимается подзаконный акт, даже целая цепочка подзаконных актов. Ведь многие инструкции министерств, ведомств, агентств, служб вводят нормативные понятия – зачем, если есть базовые законы? Кстати, у нас любовь к нормативным понятиям стала просто всеобъемлющей.

Проблема системности законодательства решается непросто. Случаются столкновения отраслей между собой, например между гражданским и земельным законодательством, между административным законодательством и законом "О государственной гражданской службе...". Когда к нам приходит какое-либо поручение, мы начинаем думать, кто отвечает за данный вопрос:

отдел трудового законодательства или административного? Случаются и споры... Но это уже психология человека.

Институт законодательства и сравнительного правоведения периодически проводит исследования в субъектах Федерации. Одно из исследований проходило в Нижегородской области, мы изучали вопрос, связанный с динамикой законодательства о лекарственных средствах. Федеральный закон, постановление правительства, приказ министерства, затем региональный закон о лекарственных средствах, распоряжение правительства области, затем акт областного департамента здравоохранения. И вот я начинаю эту цепочку изучать по содержанию... Где-то чрезмерно дробное регулирование – зачем на третьем уровне опять расписывать нормы? Следует как раз уменьшать долю нормотворчества, но усиливать долю исполнительства, однако нам объяснили, что федеральный закон, конечно, важен, но у них в Нижегородской области есть свой закон о лекарственных средствах. Госслужащие откровенно говорят, что для них важнее всего распоряжение губернатора, потому что он их назначил. Конечно, психологию ещё нельзя сбрасывать со счетов, но вот это движение от федеральных актов, по ступеням, до локального акта... Кто учит писать локальные акты? Нет таких пособий, нет таких занятий. У нас в институте защищали диссертации несколько немосковских авторов, но темы были простенькие, например о том, какие акты принимаются в акционерном обществе. Это уже давно расписано, там особых сложностей нет. Тенденция такова: Москва считает (я коренной москвич, с Арбата, поэтому говорю так уверенно), что чем больше будет хороших актов сверху – законов, указов, постановлений и инструкций, – тем лучше будет урегулирована жизнь в регионе, в муниципалитете, в организациях. Но давайте дадим простор и саморегулированию, местному самоуправлению, и тогда система будет в полной мере задействована.

К вопросу о системности законодательства я бы добавил, что нужно в полной мере учитывать весь спектр нормативного регулирования. Мы не можем не учитывать возможность коллизии между нормами международного права и национального права (часть 4 статьи 15 Конституции). Международное право сейчас активно взаимодействует с национальным правом. По нашим

наблюдениям, примерно полтора десятка международных актов действуют на территории нашей страны. Есть жёсткие стандарты, есть альтернативные, а теперь появилось очень много рекомендательных международных актов. Но влияние международных актов должно быть очень гибким. Я бы сказал, что степень послушания, которое было чрезмерным на каких-то национальных площадках, сейчас меняется в Европейском союзе: и Греция, и Португалия, и Италия, и даже Великобритания и некоторые другие страны пытаются противостоять потоку регулирования со стороны европейских структур. Англичане хотят выходить из Европейского союза, остаются вне Шенгенской зоны, Германия, которая является сапожной конструкцией Европейского союза, тоже считает, что нужно его реформировать, разбив, может быть, на три части: высокоразвитые члены Евросоюза, средненькие и слабенькие, которым надо помогать. У меня в 1996 году вышла книжка "Курс сравнительного правоведения", которая отразила общую тенденцию, ведь тогда мы механически включали в свои законы какие-то готовые тексты из международных и иностранных актов, в частности из Конвенции ООН против коррупции, из уголовного законодательства Англии и других. Но так механически нельзя имплементировать нормы, нужно учитывать суверенитет.

На днях я был на международной конференции, где представителями Организации экономического сотрудничества и развития (они ещё, видимо, не знали, что их организация сделала жёсткое заявление в адрес России, а может быть, знали, но всё-таки продолжали пропагандировать) обсуждалась концепция регуляторной политики, которая в последние годы стала очень популярной. Уверен, на членов Европейского союза нужно меньше давить, следует давать им больше самостоятельности. В своё время была попытка создать европейскую конституцию, но Нидерланды и Франция выступили против, тогда был заключён Лиссабонский договор (он помягче), ну а теперь, как видите, и он, так сказать, подвергается критике. Что касается регуляторной политики – это для внутренней сферы, для национального законодательства, речь идёт и о правотворчестве, и о правоприменении. Здесь, конечно, есть разумные вещи, прежде всего это внедрение оценки регулирующего воздействия, которая

поможет определить эффективность норм, которые разрабатываются в сфере предпринимательства. Минэкономики давно готовилось к введению этого новшества, но правительство имплементировало эти показатели в законопроектный процесс только в 2009 году, и минэкономики подготовило несколько подробных рекомендаций (они на сайте есть). Мы подготовили проект закона в экономической сфере, проект постановления правительства, а также документ Минэкономразвития и разместили эти проекты на портале для обсуждения. Есть несколько критериев, по которым любой гражданин может оценить, как эти проекты повлияют на увеличение количества административных барьеров, не отяготят ли бюджет бизнеса, не отяготят ли они муниципальные, региональные и федеральный бюджеты – здесь четыре прежде всего экономических показателя.

Что касается регуляторной политики, как её понимают европейцы. Они обучают и нас – ряд книг с методиками уже переведены, Высшая школа экономики курсы проводит. Там есть, конечно, полезные вещи – упрощение законодательства, сокращение потока актов. Задача непростая, потому что у нас в некоторых сферах большая плотность регулирования, а где-то есть пробельные участки, и мы иногда начинаем метаться. Институт законодательства и сравнительного правоведения более двадцати лет предлагает принять закон о нормативных правовых актах, сейчас уже, по-моему, 15-я редакция рассматривается (я с первого дня им занимаюсь). Надеюсь, он всё-таки будет принят, ведь это основа правовой системы, мы докладывали на экспертном совете при Председателе Государственной Думы об этом неоднократно. Решение задачи, конечно, не сводится только к упрощению, что позволяет объединить акты по предмету регулирования. Французы, например, придумали другой вид кодекса – собрание актов в определённой сфере, например в сфере благоустройства. Такой кодекс объединяет все акты, которые на эту сферу влияют, выдержки взяты из тематических законов. То есть это некая предметная мини-систематизация. В Бельгии издали конституционный кодекс, который представляет собой кодификацию всех актов в сфере конституционного права, которые приняты с 1830 года, когда Бельгия образовалась как самостоятельное государство. Словом, применение принципов ре-

гуляторной политики позволяет оценивать качество подготовки актов с точки зрения определённых критериев.

И наконец, последний тезис – оценка эффективности действия закона. Когда специалисты из нашего института выезжают в регионы для проведения экспертизы какого-либо акта, работники региональных органов, скажем минприроды области, прокуратуры, облсуда, управления МВД, помогают нам в сборе информации. Нам не нужны никакие специальные документы, кроме тех, которыми они пользуются, – по правонарушениям, по протестам, по количеству осуждённых. Предположительно чем меньше зафиксированных отклонений, тем выше качество закона. Но, увы, это иллюзия. Поэтому нам пришлось разработать условные показатели, по которым можно судить об эффективности действия закона. Эти показатели условно можно разделить на три группы.

Следует отметить, что законы и другие нормативные акты действуют как средство реализации компетенции органов власти. Несколько лет назад были изданы указы президента, постановление правительства об оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В этих актах прописаны системные показатели, по которым оценивается качество работы названных органов. Существуют даже показатели, оценивающие работу губернаторов, один из них, например, снижение уровня безработицы. Для меня, как юриста, очень важно определить долю показателей, которые можно обеспечить с помощью правового воздействия. Безработица – горькое социальное явление. Значит, нужно увеличивать количество рабочих мест, вводить новые средства технического прогресса, наука должна помогать. Чем могут помочь юристы? Есть законодательные акты, имеющие отношение к этому вопросу: Трудовой кодекс, закон "О занятости населения в Российской Федерации", региональные законы об общественных работах. Какова доля системного влияния норм данных актов на снижение уровня безработицы? Ответить на этот вопрос непросто тем более, что у нас системная связь и здесь теряется, у нас, скажем, проблема отношений на рынке труда зависит, на первый взгляд, только от того, насколько хорош закон.

Ведь сейчас после окончания вуза нет жёсткого государственного распределения, которое было в мои годы, от 50 до 70 процентов выпускников вузов (статистика условная) идут работать не по специальности. И вот закон об образовании формирует один поток движения, рынки труда формируются по-другому, а потом мы пытаемся ликвидировать безработицу. Словом, нормы права должны подталкивать этот процесс в ту сторону, где нам хотелось бы получить результат.

Итак, три группы показателей эффективности действия закона. Первую группу составляют юридические показатели. Я не буду их перечислять, они опубликованы в нашем "Журнале российского права" и в моих двух книгах "Правовое регулирование: теория и практика" и "Управление на основе права". Каковы позитивные показатели эффективности? Ведь нормы закона должны помогать оптимально решить задачу. Помните, как загрязнённая вода из китайской реки, впадающей в Амур, оказалась, в частности, в Хабаровском крае, и мы все опасались, что она принесёт немалые беды? Имеет ли отношение Водный кодекс к решению задачи "чистая вода"? Я имею в виду очистные сооружения, выполнение своих обязанностей. Всё сопредельно, когда норма закона, так сказать, шагает в ногу с решением мини-задачи. Так вот, всего позитивных показателей эффективности насчитывается больше десяти. В эту группу включены также негативные показатели действия или бездействия закона. Я предполагаю, что это бывает тогда, когда, скажем, допускается вмешательство в чужую компетенцию, например, когда происходит превышение полномочий, когда чинятся препятствия учёту общественного мнения. Кстати, коллеги, любопытный факт: во французском административном праве есть интересная формула: "Государственные служащие обязаны проявлять инициативу". Негативных показателей тоже примерно десять. Повторяю, это так называемые юридические показатели.

Во вторую группу входят экономические показатели. С экономическими показателями сложнее, потому что они ориентированы на схему "маленькие затраты – большие прибыли". Но я бы учитывал следующие показатели оценки эффективности регулирующего воздействия: отсутствие больших затрат

для бизнеса, отсутствие отягощения бюджетов всех трёх уровней, отсутствие административных барьеров и так далее.

К третьей группе относятся социальные показатели. В последних документах президента и правительства есть такой показатель: степень удовлетворённости населения. Как её измерить? Московская городская Дума когда-то вводила так называемый паспорт действующего закона, где фиксировались предложения, замечания и так далее. Сейчас вместо паспорта открыт портал, но там учитываются скорее количественные показатели. Социальные показатели трудно определить количественно: степень удовлетворённости государственными и муниципальными услугами и степень реагирования, характер реагирования на внесённые предложения, стиль отношений госоргана с гражданином, степень защиты правоохранительными структурами, ну и общественный институт, общественная защита, правозащитное движение и так далее.

И всё-таки я не сомневаюсь, что выделенные три группы показателей помогут, так сказать, измерить степень действия закона, хотя бы условно. Потому что, повторяю, не следует ожидать, что если, по сводкам МВД и прокуратуры, количество правонарушений сократилось вдвое, то это свидетельствует о повышении воздействия закона на какие-то процессы. Могут влиять и какие-то внешние факторы, например погодные условия, способствующие повышению урожайности или наоборот.

И последнее, подытоживая сказанное. Вот уровень безработицы высокий, несмотря на правовое воздействие, а уровень производительности труда недостаточный, бизнес недоволен. Кстати, сегодня открылся Всемирный конгресс предпринимателей, Институт законодательства и сравнительного правоведения тоже участвует в его работе. Что касается бизнеса, то он всегда недоволен качеством закона, тем, что его связывают административные барьеры: мол, Гражданский кодекс прекрасен, но надо бы три жёстких статьи удалить, и тогда будет совсем хорошо, а Уголовный кодекс плохой, недобрый, надо его сделать более либеральным. Но это же не закон о музеях или театрах, а Уголовный кодекс! Должен заметить, коллеги, что у нас в стране не менее трети работников, вступая в должность, не заключают трудовой договор или контракт. Конечно, особенно это

касается мигрантов, но это касается и тех граждан, которые давно живут и работают в России. Таким образом, зафиксированы не только пробелы, изъяны, но и нарушения трудового законодательства. К слову, последние двадцать лет в России успешно развивалась концепция либеральной экономики, рыночной экономики. Некоторые юристы относились к Гражданскому кодексу, как будто это вторая Конституция, как будто, кроме Гражданского кодекса, на экономику ничего не влияет. А Бюджетный кодекс? А Трудовой кодекс? А другие регуляторы?

Но в законодательстве возникают также отклонения, которые я бы назвал, пусть вас это не удивляет, полезными отклонениями, – когда нормы неудачные, ошибочные, когда долгое время существует какой-то пробел в регулировании либо когда возникли новые явления, которые просятся на стол к законодателю. Вот этот феномен мы сейчас пытаемся исследовать.

И о концепции регулирования госуправления. Отношение к госсектору скептическое: там хуже менеджеры, хуже качество работы... Но если зарплата в коммерческом секторе в десять раз выше, то, простите, виноват не госсектор – помогите ему стать лучше!

Противоборство либерально-частных методов в экономике и публичных регуляторов приводило и приводит к острым противоречиям. Но здесь, конечно, нужно чётко представлять себе, как разные концепции согласуются между собой. На рассмотрении Государственной Думы вот уже несколько лет находятся интересные проекты законов – о промышленной политике и о стратегическом планировании (раньше законопроект назывался "О государственном стратегическом планировании"), которые тяжело идут, дебаты о том, какие нормы там должны быть, продолжаются до сих пор. Я хочу сказать, что эффективность закона зависит не только от качества норм, но и от той концепции, которая избрана.

Так какой путь развития законодательства выбрать с точки зрения долгосрочной перспективы? Как видите, нужна и правовая идеология, нужны и современные концепции. Я назвал одну – концепцию регуляторной политики. Но представьте, что будет, если мы сейчас сделаем под козырёк и будем действовать только так, как положено по этой методике. Поэтому задача, как видите, непростая, нужно учитывать и понимание закона



как инструмента, который работает на опережение, и проблемы системности, социальной опоры законодательства, это и познавательная деятельность, и создание законов, и проблема обеспечения эффективности действия законов. Здесь очень много условий, которые сталкиваются между собой, плюс сильное влияние иностранного и международного законодательства сказывается до сих пор. И конечно, требуется высококачественная работа государственных органов по подготовке проектов нормативных правовых актов.

Но самое существенное – гражданское общество должно понимать, что законы – это не зло, но они могут быть жёсткими в отношении людей, которые нарушают правопорядок, что это очень важный инструмент регулирования общественных отношений и саморегулирования. Вот тогда, наверное, можно будет говорить об улучшении качества законов. Но для этого нужны наши общие усилия.

Я вас благодарю, коллеги, за внимание.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Юрий Александрович, большое спасибо за интересную лекцию. У меня такой вопрос. Сейчас в средствах массовой информации очень много говорится о противоречиях между правом наций на самоопределение и правом государства на территориальную целостность. Как, на ваш взгляд, можно разрешить это противоречие и можно ли его разрешить вообще?

**Тихомиров Ю. А.** Вы знаете, есть несколько исходных принципов, которые, конечно, должны как-то коррелировать друг с другом, хотя нелегко найти соотношение между ними. Есть коренное право народов на самоопределение, а с 50-х годов активно соблюдается принцип защиты прав человека, личности как таковой, и было столкновение мнений: что первично? И тот, и другой принцип отражены в документах Организации Объединённых Наций (есть Международный пакт о гражданских и политических правах), в документах Совета Европы, в документах Содружества Независимых Государств. Вопрос ваш сложный, потому что вы, конечно, имеете в виду события

на Украине. Там такое переплетение действий и бездействия, что я, в общем, затрудняюсь точно ответить. Вас, может быть, удивит мой ответ. Я, например, считаю, что, когда стало понятно, что произошёл антиконституционный переворот, нарушена Конституция, в это время какие-то действия мог бы предпринять действовавший президент Украины, но он просто отошёл от реализации своих полномочий, своей компетенции, и дальше картина резко изменилась.

Какие принципы выдвигались на первый план? Принцип самоопределения – то, что сейчас в Крыму. Я не буду сейчас это истолковывать, среди юристов тоже разное понимание этого. Мне казалось, что если страна лишилась конституционной власти, то народ как источник власти может создавать новые правовые модели. Это очень болезненно, потому что, повторяю, у разных международных регуляторов могут быть разные акценты. Я не случайно упомянул Организацию Объединённых Наций – объединение наций, а не людей, а с 50-х годов был сделан акцент на защите прав человека, поэтому, конечно, в этом контексте ответ на вопрос, первично или вторично право наций на самоопределение, зависит от акцента, а акценты разные: посмотрите, что происходило в мире в последние годы. Вчера или позавчера на пресс-конференции иностранные обозреватели говорили, что косовский пример – это совсем не то. Я бы сказал ещё, с вашего позволения, что слишком болезненную и громоздкую тему вы затронули, чтобы так с лёту ответить, что именно первично. Если бы кто-то сказал наверняка, что первично, то многие были бы спокойны, а пока все раздражены и взволнованы.

**Вопрос из зала.** "Московская правда".

У нас большинство законов очень эффективно действует по последствиям, а не на опережение. Вы обозначили несколько глобальных проблем и не показали, возможно ли их решение, поэтому я сведу всё к одной теме, к одному вопросу: учитываются ли в теории права законы кибернетики? Потому что в защиту Януковича конкретно при определённом уровне хаотизации управление может ответить только террором – там просто нет другого канала связи, другой не выдержит.

А что касается реального законодательства, то каждый конец сессии превращается в штурмовщину. И такое впечатление, что

законы – это, знаете, такое "гвоздевание" для населения: просто очень эффективно действуют, очень эффективно, а вот как это связать с тем, что делают теоретики права, я, ей-богу, не знаю. Например, создают Гражданский кодекс, и оттуда выпадают две существенные нормы, без которых вообще всё бессмысленно, ну и так далее.

**Тихомиров Ю. А.** Видите ли, Гражданский кодекс – это всё-таки лучшее в теории права за последние двадцать лет. Почему лучшее? Потому что здесь использовались образцы гражданского законодательства европейских стран, традиционные и устойчивые, и очень тщательно работали наши эксперты. Когда кодекс принимался в 1995 году, то претензий к нему больших не было. В новой редакции, обновляющей Гражданский кодекс, многие позиции усилены.

Но ваша реплика критическая. Мы тоже не удовлетворены тем, что иногда возникает какой-то шторм по завершении года, в течение нескольких лет трижды под Новый год принимались федеральные законы о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами Федерации, и не во всех случаях это было тщательно согласовано с субъектами Федерации. И потом, я бы сказал, что это законодательство особого рода, меняется корпус Федерации, поэтому здесь поспешность приводила к большим ошибкам. Что предлагает теория права? Мы предлагаем прогностические разработки, которые позволят предвидеть плюсы и минусы будущих регуляций. Я подчёркиваю: не факт акта, а будущие регуляции.

Второе. Законодательные программы, которые готовятся в правительстве и в обеих палатах, на мой взгляд, мягко говоря, могли бы быть более строго связаны со стратегиями социально-экономического развития, а пока этого не наблюдается. Это моё мнение.

Я уже говорил, что есть стратегии социально-экономического развития страны на период до 2020 года, в субъектах Федерации есть такие же стратегии на пять, на десять, на пятнадцать лет и есть отраслевые стратегии развития. В чём роль права? Мы считаем, что правовое обеспечение должно идти, так сказать, не в качестве оформления, а в качестве средства решения этих задач. Пока этого не получается.

Ну вот так, если кратко отвечать.



**Лекция председателя Комитета Государственной Думы  
по безопасности и противодействию коррупции  
И. А. Яровой**

*19 марта 2014 года*

Уважаемые коллеги, – разрешите так к вам обратиться – сейчас такая пора в вашей жизни, когда вы занимаетесь решением очень важной задачи – интеллектуальной самокапитализацией, другими словами, формируется надёжная база роста, которая позволит вам в дальнейшем реализовать себя.

Мы выбрали очень серьёзную тему для разговора, и хотелось бы, чтобы те теоретические подходы, многие из которых вам наверняка известны, мы могли рассмотреть с практической точки зрения, с учётом взглядов современных студентов и современных политиков на современную Россию, соотнести наши точки зрения и, может быть, сделать какие-то общие выводы.

Как известно, представления о свободе формировались на всём протяжении развития человечества. Конечно, можно говорить – мы сейчас в этом разберёмся, – что человек был максимально свободен именно в то время, когда не существовало государства и закона. Но так ли это? На самом деле при всей видимой свободе поведения человек был существенно поражён в правах, потому что он ничем не был защищён, кроме как правом собственной силы, не было тех институтов, которые обеспечивали бы ему свободу, право на жизнь, и, собственно говоря, при этой видимой свободе, неограниченности прав и возможностей его собственная свобода никак не была гарантирована, никак не была защищена.

Но по мере развития человечество пришло к пониманию того, что необходимо и чрезвычайно важно для обеспечения и реализации собственной свободы, для появления собственной жизненной перспективы сформировать понятные правовые институты, нормы взаимодействия, которые бы позволили людям чувствовать себя действительно защищёнными и свободными.

И это очень важно, потому что нередко мы слышим рассуждения о государстве только лишь как о механизме принуждения, даже как о каком-то инструменте агрессии, который якобы должен быть в постоянном противопоставлении человеку. Позволю себе с этим категорически не согласиться и полагаю, что государство – это умное изобретение человечества, которое позволяет обществу через государственные правовые институты обеспечивать самое главное – обеспечивать каждому индивидууму, каждому гражданину в отдельности и обществу в целом возможность реализации большого спектра прав и свобод. И здесь очень важно, насколько мы, как общество, способны разумно воспринимать, использовать те правовые институты, которые создаём, и как мы готовы, обеспечивая личную свободу и безопасность, уважать права и свободы других.

Вот вы сидите в этом зале, вы все абсолютно свободны, но если начнёте вдруг широко махать руками, то поймёте, что доставляете неудобство сидящим рядом с вами, то есть у каждого из нас есть свой предел свободы, ровно тот, в формате которого мы не причиняем вреда другим, и вот задача государства – создавая нормы права, найти тот баланс, тот уровень равновесия, который позволит и вам, и тем, кто рядом с вами, чувствовать себя одинаково свободно и безопасно. Но ваша безопасность достигается только в том случае, если свобода одного из вас не вступает в конфликт со свободой другого, – вот это очень важный момент, поэтому законы, которые принимаются государством, выполняют прежде всего охранительную функцию. Когда же говорят, что одна из основных функций законодательных норм – ограничение, я позволю себе не согласиться и предложить другую терминологию: не ограничение, а регулирование – регулирование для того, чтобы общественный механизм жил и работал.

Можно по-разному обозначать требования, которые устанавливаются к формату нашей общественной жизни, общественно-го поведения, и в зависимости от этого может формироваться оценка определённых решений. Чтобы мои суждения не были абстрактными, теоретическими, предложу вам рассмотреть последние события, которые происходят на Украине, и, может

быть, провести некие аналогии с тем, что мы своевременно сделали в нашей стране, как подобные вопросы решаются у нас.

Очень важное право каждого из нас – право на выражение своего мнения, на участие в митингах, мирных шествиях, это конституционное право. Но возникает вопрос: как это право может быть реализовано, чтобы, во-первых, при этом не возникло препятствий, а во-вторых, чтобы оно было гарантированно защищено и его осуществление не создавало угрозу общественной безопасности? Для этого предлагается определённая законом процедура: подаётся заявка, определяются место и время проведения, соблюдается условие – не приносить на мирное шествие оружие, то есть абсолютно понятные вещи. Можно ли назвать это ограничениями? Отнюдь, всё это ни в коей мере не является ограничением – это правило. У нас существуют Правила дорожного движения – являются ли они ограничением? Нет. Они являются регулятором и в некотором смысле гарантом того, что, используя источник повышенной опасности, люди останутся не только живы, но и по-прежнему мобильны, – для достижения этой цели и существуют Правила дорожного движения. Может быть, это такие примитивные примеры и сравнения, но они очень понятные, потому что, если не будет такого регулирования, начнётся беспорядочное движение, которое безусловно приведёт к необратимым и уже тяжким последствиям для жизни и здоровья людей.

Поэтому, когда российский парламент, уважая и признавая неотъемлемое конституционное право каждого гражданина Российской Федерации на проведение митингов, мирных шествий, осознал необходимость реально гарантировать это право и при этом обеспечить безопасность, был принят закон, которым, собственно говоря, и была предложена соответствующая процедура. Первоначально это подвергалось жёсткой критике, но правоприменительная практика показала, что это было единственно правильное решение, потому что именно оно позволило решить проблему комплексно и обеспечить возможность проводить эти мероприятия для тех, кто хотел бы их проводить, при этом исключив ограничения для местных жителей в дорожном движении, исключив какие-то другие неудобства, а также с помощью правоохранительных органов, органов государственной



власти и муниципальных органов обеспечить безопасность этих мероприятий.

Очень важно, на мой взгляд, не только правильно расставлять акценты, но и правильно формировать свою гражданскую позицию в отношении тех решений, которые предлагаются. Первоначально всегда, может быть, хочется видеть в новом некие запреты и ограничения, но давайте, рассмотрев ситуацию, ответим на следующий вопрос: а возможно ли вообще, в принципе в обществе, в государстве для обеспечения нашей коллективной безопасности обойтись без такого рода прямых ограничений и запретов? Например, у нас есть целый ряд запретов, которые были предметом наиболее широкого общественного обсуждения, в том числе и на международном уровне. Например, запрет на пропаганду гомосексуализма – эта тема так волновала мировое сообщество, что, казалось, вообще ничего важнее в мире нет, что это самый главный вопрос. Но является ли этот запрет благом или вредом для общества? Несомненно благом, потому что позволяет каждому индивидууму в соответствии со своим мировоззрением, со своим духовно-нравственным уровнем, с уровнем своей социальной адаптации определить отношение к этой проблеме. Никто никому ничего не должен навязывать, свобода каждого из нас заключается ещё и в том, что нам никто ничего не должен навязывать, и у родителей должна быть гарантированная государством уверенность в том, что ребёнок имеет и будет иметь защиту со стороны государства от недобросовестного влияния, воздействия и навязывания такой модели поведения, навязывания такого нравственного выбора. И это, безусловно, является гарантией безопасности и мерой защиты прав и свобод.

Очень многие наши философы, наши историки обращались к теме соотношения интересов личности и государства. На мой взгляд, очень интересные работы в этой части у Ивана Ильина, наверняка многие из вас знакомы с его работами – мне кажется, в них отражён очень чёткий и очень точный взгляд не просто на государство, а на государство под названием "Россия". Я думаю, если говорить о правосознании, могут быть разные точки зрения на то, является ли понятие правосознания абстрактным, не привязанным к понятию государства как совокупности куль-



турных и исторических традиций, как отражению идентификации народа не просто как сограждан, а как народа, который имеет общую историю, который имеет общие традиции и общие духовно-нравственные основы. Полагаю, что правосознание, безусловно, связано с этими критериями, с этими признаками, потому что ценностный выбор общества всегда проистекает из понятий добра и зла.

Закон, конечно, не знает таких определений. И в связи с этим хотелось бы вам напомнить известное выступление Александра Солженицына на вручении премии фонда "Свобода", в котором он дал очень хлёсткое, жёсткое, очень точное определение свободы, в некоторой, на мой взгляд, либерально-извращённой форме. Не хотелось бы обижать всех либералов, но это позиция Солженицына, который говорил, что либерализм в мировом масштабе, безусловно, истощился, износился, – и это его право, это его точка зрения, мы же приемлем свободу слова и свободу выбора разных точек зрения. Если проанализировать те взгляды на определение свободы, которые не приемлет Солженицын, и посмотреть на содержание того, что он возводит в ранг не свободы, а извращённого понимания свободы, то становится понятно, что во многом он делает такой вывод как раз потому, что эти взгляды не соотносятся с понятиями "нравственно – безнравственно", "порядочно – непорядочно", "добро – зло". Очень интересное определение свободы он даёт именно в связи с понятием свободы слова, и, наверное, мы могли бы более детально остановиться на этом.

Свобода слова – это вообще величайшее достижение. Вот сегодня на Украине – наверное, вы видели сюжет – было совершено нападение на один из украинских каналов, который просто осуществлял прямую трансляцию вчерашнего выступления нашего президента, его обращения. Возникает вопрос: кто и в связи с чем способен на такое открытое, дерзкое преступление? Ответ очень прост. Сегодня на Украине не существует легитимных институтов государственной власти, которые обеспечивали бы безопасность общества и безопасность личности. В этой ситуации, когда был осуществлён государственный переворот и вооружённый захват власти, были утрачены основополагающие признаки государственности, такие как обеспечение

безопасности гражданина и безопасности государства. Конечно же, на фоне этого сразу начинают совершаться разные преступления – это и преступления против личности, это убийства, грабежи, разбои, но это также и прямая агрессия в связи с неприятием такого важного, признанного в международном праве понятия, как свобода слова.

Возникает вопрос: если те, кто называет себя властью, первыми предлагают принять решение о запрете языка, – это запрет говорить, это запрет думать, потому что человек говорит и думает на родном языке, – то, вероятно, следующим шагом будет запрет видеть и слышать? Потому что, если устанавливается цензура в средствах массовой информации, запрет на прямую трансляцию событий, это запрет на "видеть" и "слышать", а значит, это полная изоляция общества, это полная изоляция человека с целью оказания агрессивного воздействия на его сознание, манипуляция его сознанием и понуждение к определённой модели поведения. Государство так не действует, так действуют только преступники, только те, кто ведут себя как бандиты. И, собственно говоря, такое поведение нельзя назвать правомерным, а уж тем более государственным, это поведение преступников. Если говорить о свободе слова и свободе информации, что везде тиражируется как высочайшее достижение, либеральное, демократическое достижение, изоляция, в которой оказалась наша страна в связи с референдумом в Крыму, показывает, что сегодня имеют место двойные стандарты, расхождение между нормами, декларированными международным правом, и нормами, которые подлежат безусловному исполнению и обеспечению. Позволю себе утверждать, что, если бы граждане разных стран – и Европы, и США – имели возможность без посредников, без купюр, без интерпретаций увидеть выступление, обращение нашего президента в связи с ситуацией на Украине, политикам этих стран было бы крайне сложно убедить своих сограждан в правильности их решения по неприятию референдума в Крыму.

Крымский референдум, кстати говоря, даёт нам повод рассмотреть ещё и другое важнейшее право человека – право на жизнь. Если в государстве власть незаконна, захвачена через вооружённый конфликт, возникает угроза самому главно-

му праву человека – праву на жизнь, именно в такой ситуации Крым показал высочайший уровень правосознания, ведь, когда мы говорим о правосознании, очень важно, в какой форме оно выражается. В данном случае речь идёт об уникальном миротворческом референдуме, проведённом на высочайшем уровне с точки зрения ценности права и демократических процедур с целью коллективной защиты права на жизнь и на определение своей будущей судьбы, а право народов на самоопределение, как вы знаете, проистекает из положений Устава ООН и других источников международного права. Так что вы имеете счастлившую возможность быть участниками великого исторического события, которое войдёт во все учебники, и, может быть, в будущем, став преподавателями, известными юристами или политиками, вы тоже будете описывать эту ситуацию, давать правовую оценку, иметь свой взгляд на эти события, но сегодня никто не может отрицать, что открытое, демократичное волеизъявление абсолютного большинства граждан даёт им право на самоопределение.

Заявления, которые звучат от апологетов, так сказать, высокой демократии, о том, что они не признают итоги референдума, равнозначны тому, чтобы не признавать право на жизнь. Инквизиция в Европе и рабство в Америке давно уже канули в Лету, но тем не менее вот такая аналогия напрашивается, ведь кто-то позволяет себе не признавать право на жизнь. Думаю, что это откровенная дискриминация и серьёзное нарушение, казалось бы, уже устоявшихся, общепризнанных ценностей и норм права. Поэтому, когда мы говорим о России, на мой взгляд, у нас есть все основания гордиться нашей правовой системой прежде всего потому, что те нормы, которые нами заявлены, в том числе и в рамках наших международных обязательств, безусловно исполняются. Это кому-то может нравиться, кому-то может не нравиться, но никто нам уж точно никогда не сможет запретить любить нашу страну и действовать в интересах национальной безопасности, – никто, потому что это наше собственное право и наш собственный выбор.

Итак, ситуация, в которой сегодня находимся мы, граждане России, принимая в состав нашего суверенного государства два новых субъекта Российской Федерации – Крым и Севастополь,

означает ровно то, что мы способны, следуя логике, безусловно признать и право на жизнь, и право на самоопределение, на демократический выбор, но что ещё очень важно – мы способны защищать интересы других. И вот то, что Российская Федерация всегда очень убедительно, аргументированно, последовательно и принципиально защищает суверенные права всех народов и активно противодействует любым попыткам вторжения во внутреннюю политику других государств, – это очень ценное качество, потому что Россия как суверенное демократическое государство в своём развитии прошла самый короткий период, и за это время не только сформировались, но и стали эффективными современнейшие демократические правовые институты. Именно поэтому очень хотелось бы, чтобы вы, молодые юристы, когда слышите высказывания о том, что России нужно бы поучиться у цивилизованных стран, у Европы, не спешили мыслить такими стереотипами. У нашей государственности есть своя интереснейшая история – история объединения огромной территории и разных народов, история создания общей культуры и языка, история создания сильнейшего государства, на правах слабого мы не входим ни в один союз уже на протяжении последних двух веков, и в этом, собственно говоря, заслуга тех поколений, которые были до нас.

С точки зрения логики развития государства и развития прав и свобод всегда очень важно, что является духовно-нравственной основой для современного поколения, ведь если прерывается связь времён и нарушается та самая духовно-нравственная общность, как раз и могут происходить радикальные изменения правовой системы, что чрезвычайно опасно. Радикализм, экстремизм, революции – это то, что ломает устоявшиеся представления, взгляды, а значит, и стабильность политической системы, которая является гарантией стабильности человеческой жизни и её безопасности.

На протяжении последних двадцати трёх лет – а вам, наверное, столько и есть, – к сожалению, мы сталкиваемся с ситуациями, когда под прикрытием декларирования свободы слова, иных высочайших достижений демократии в страны бывшего соцлагеря, бывшего СССР активно начали привноситься новые представления о ценностном выборе и о нашей истории.

Поэтому то, что сегодня опять же на Украине появились профашистские, неонацистские группировки, можно определить как результат осмысленной на самом деле политики по стиранию исторической памяти, которая проводилась в том числе в этой стране с помощью других государств. Вот чтобы было понятно, что такое стирание исторической памяти, нарушение преемственности, постараюсь объяснить вам это на примере. Ну, представьте, что вы попали, не дай бог, в ДТП и у вас амнезия, – вы не помните, что с вами было. До этого у вас была семья, у вас были друзья, у вас были преподаватели, были устоявшиеся связи и представления о добре и зле, но вдруг всё это у вас отобрали, и вы с чистого листа должны начать свою жизнь. Вопрос: кто будет загружать вашу память заново? Тот человек, который добропорядочен и сообщит вам правду о прошлом, или тот человек, который сформирует у вас ложные, а может быть, даже и агрессивные представления по отношению к людям, которые на самом деле вам кровно близки, дороги и с которыми вы до этого жили? То есть вы можете в один момент, собственно говоря, не просто превратиться в другого человека, а стать разрушителем судеб близких вам людей. Так вот механизм стирания исторической памяти ровно тот же самый.

Поэтому, когда переписываются учебники истории, это наносит удар не только по прошлому, но и по будущему, и соответственно, всегда возникает вопрос: что общество, государство предпринимает в целях самообороны? Отвечая на этот вопрос, я хотела бы всех подвести к пониманию того, что закон – это ещё и средство самообороны, потому что только через закон, через правовые механизмы мы с вами можем цивилизованно обеспечить свою защиту.

Сегодня на фоне насаждения неонацистской идеологии, на фоне неиссякающих попыток переписать историю из вас, поколения наследников победителей, хотят сделать наследников завоевателей – это очень серьёзно, это может переформатировать сознание, переформатировать логику поведения, переформатировать мотивацию и переформатировать ваше сознание в части ответственности за страну. Можно ли и должно ли это допустить с точки зрения и исторической правды, и нравственного выбора? Я порассуждаю на эту тему с точки зрения права.

В международном праве есть важнейший международный акт – это приговор Нюрнбергского трибунала, который не подлежит пересмотру, который не имеет срока давности и которым дана однозначная правовая оценка преступлений, совершенных в годы Второй мировой войны, определено, кто завоеватели и кто защитники, кто защищался и кто нападал, и это было сделано на основании показаний живых свидетелей, исследования реальных документов, – одним словом, это международный правовой акт, который был признан всеми государствами мира и должен безусловно исполняться. Но проходит время и появляются политики, которые считают возможным не только не исполнять общепризнанные нормы международного права, но и предлагают реабилитировать тех, кто был признан преступниками, и не признавать преступлениями те деяния, которые были совершены, а следовательно, относиться одобрительно к возможности совершения новых преступлений, оправдываемых фашистской идеологией.

В связи с этим возникает вопрос: а где же инструменты самообороны? Что должно защитить мир, всё наше общество от подобного рода противоправного поведения? В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении проект федерального закона об установлении уголовной ответственности за реабилитацию нацизма, разработанный по аналогии с законодательством других европейских стран. Вообще, если говорить об уголовном законе, при всей репрессивности и видимой агрессивности его действие направлено исключительно на защиту прав и свобод граждан. Структура Уголовного кодекса представляет собой фактически зеркальное отражение содержания наших неотъемлемых конституционных прав и свобод. В этом и состоит задача государства – гарантировать нам безопасность и беспрепятственность в реализации наших прав, в том числе и через систему понуждения – репрессий и наказания тех, кто нарушает наши права, совершая преступления, поэтому принятие решения об установлении уголовной ответственности за реабилитацию нацизма – абсолютно адекватный шаг.

Вместе с тем мы видим, что на фоне такой инициативы начинаются рассуждения о том, что вот, мол, есть и другой взгляд на историю. Я бы предложила, отказавшись от неких абстракт-

ных рассуждений, опираться только на знание права и закона, а отправной точкой в оценке этой ситуации являются нормы международного права, в данном случае важнейший международный акт – приговор Нюрнбергского трибунала. Мы знаем также, что каждую минуту в годы Второй мировой войны погибало шесть человек и наибольшие потери в этой войне понесла наша страна, 20 миллионов погибших – это женщины, старики и дети, которые никогда не держали оружия в руках, поэтому можно представить себе степень угрозы, которая сегодня исходит от вооружённых неонацистских группировок, в полный рост вставших на Украине, – сформированы целые школы, целые лагеря по подготовке экстремистов, террористов и неонацистов. Как можно к этому относиться? Можно ли относиться к этому как к абстрактной угрозе? Вообще, любые бандформирования, любая преступная деятельность, а тем более организованная – это не абстрактная угроза, это угроза очень реальная, потому что никто никогда не знает, в каком месте, в какое время будет совершено преступление, против кого оно будет направлено. А значит, это угроза коллективной общественной безопасности. А значит, системность и комплексность противодействующих мер должна быть безупречной и должна гарантировать, что на стадии подготовки, формирования умысла, на стадии подготовки самих бандформирований правоохранные органы будут способны пресечь эту деятельность и виновные будут привлечены к ответственности. Поэтому очень важен формат правового регулирования времени начала действия правоохранных норм: на какой стадии должны начать работать те нормы права, которые гарантируют общественную безопасность и будут ли они превентивными, сохраняющими жизнь и здоровье? Потому что, если закон работает только с целью привлечения к ответственности виновного, значит, он не обеспечивает решения главной задачи – упреждения совершения преступлений, так как наивысшая ценность закона и действий правоохранных органов заключается в том, чтобы не допустить общественно опасных, а тем более необратимых последствий, связанных с гибелью людей.

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект о дополнительных мерах противодей-

ствия терроризму, который, на мой взгляд, будет вам наиболее интересен, как пользователям современных информационных систем, пользователям современных средств платежей. Он затрагивает несколько блоков вопросов. Первый – это то, что касается полномочий Федеральной службы безопасности, то, что касается достаточности, адекватности санкций, ответственности за преступления террористической направленности, ужесточения санкций. Что касается полномочий иных государственных органов власти, – вы знаете, что антитеррористические комитеты созданы и в субъектах, – тот комплекс мер, которые должны принимать губернаторы, органы исполнительной власти, коснулся и двух других вопросов, которые вам наверняка более интересны, среди них обязанность провайдеров сохранять информацию, которая размещается, передаётся в Интернете, в течение шести месяцев, и ограничение использования неперсонифицированных, анонимных, электронных средств платежа. Что имеется в виду?

Человечеством в процессе развития, что совершенно естественно, создана новая форма современной короткой коммуникации, каковой является Интернет. При этом те, кто назвал это виртуальной реальностью, на мой взгляд, очень умно и лукаво поступили, потому что в Интернете существует всё, что существует в реальной жизни: обмен информацией, любовь, дружба, бизнес, покупки, реклама, средства массовой информации, – то есть всё то, что существует в реальности, появились даже профессии новые, которые обслуживают Интернет. Соответственно у нас появились профессионалы и дилетанты, как и в любой профессии, – те, кто управляют уже интернет-сообществом, и те, кто являются просто пользователями. Одним словом, это новый инструмент воздействия на общество. В своё время человечеством были придуманы почта, телеграф. По мере того как мы развиваемся, мы многое создаём, упрощая свою жизнь и одновременно усложняя, потому что, если взять XVIII век, за столетие объём информации увеличивался в два раза, а в начале XX века объём информации за десять лет увеличивался в два раза. Ну и потом, вы знаете, существует закон Мура, согласно которому каждые восемнадцать месяцев происходит удвоение объёма информации, и, соответственно, если такой поток ин-



формации обрушивается на нас, это означает только одно: мы не знаем реальный мир, мы только владеем информацией о реальном мире, а это не одно и то же, то есть между нами и реальным миром существует посредник и от того, насколько этот посредник добросовестный, зависят наши представления о том, как выглядит реальный мир. Мы познаём, видим то, что вокруг нас, только через маленькое окошко, а о том, что дальше, за горизонтом, мы знаем от посредника, и возникает вопрос: а должен ли этот посредник быть ограничен рамками правового поля в своей деятельности? Должно ли государство, общество к этому посреднику предъявлять такие требования, которые позволили бы нам не обмануться, не стать заложниками мошенничества, манипуляций нашим сознанием? Более того, сегодня, к сожалению, из-за большого потока информации у нас утрачивается являющаяся очень важной функция анализа информации, потому что, когда просто считывается картинка, человек уже не желает думать, то есть ему сразу же даётся ответ на вопрос, хорошо или плохо, на основании того, какая картинка, в каких цветах она изображена, весёлый человечек или грустный, – я утрирую, конечно, но это так, – при значительном увеличении объёма информации мы уже не задумываемся, мы её восприняли и пошли дальше.

Так вот, что касается необходимости сохранения информации. Сегодня возможность манипуляций сознанием сильно упрощена, а значит, упрощена и возможность вовлечения в преступную деятельность, а также возможность использования такой формы коммуникации для осуществления преступных сделок и предложений. Я вам скажу, что сегодня, по данным органов наркоконтроля, путём использования анонимных электронных средств платежа и через Интернет осуществляется колоссальный оборот наркотиков. Только по результатам расследованных уголовных дел я вам назову некоторые цифры: по Москве и Московской области было проведено 148 миллионов перечислений по таким сделкам, в Екатеринбурге – 50 миллионов, осуществлялись они и в других регионах, и вы понимаете, что это только верхушка айсберга, это то, что стало предметом расследования, и то, что подтвердилось в рамках расследования уголовных дел. Сто процентов оборота детской порнографии осуществляется

путём использования анонимных электронных средств платежа и через Интернет. То есть мы понимаем, что сегодня, создав интересное, простое, доступное короткое средство коммуникации, мы создали новый инструмент в том числе и для преступного мира, который виртуозно им пользуется. Сохранение информации необходимо для того, чтобы у правоохранительных органов появилась возможность использовать эту информацию как доказательство в случае совершения противоправного действия, преступления, а значит, и обеспечить неотвратимость наказания, – это очень важно, потому что декларирование прав, полномочий правоохранительных органов без их реализации и наступления ответственности, её неотвратимости бессмысленно, это останется только декларированием. Сохранение информации и обеспечение доступа к ней только в соответствии с процедурами, установленными в рамках уголовно-процессуального законодательства, в рамках проведения оперативно-розыскной деятельности гарантирует нам, что никто не вторгнется в нашу частную жизнь, она по-прежнему будет закрытой, если вы сами не сделаете её открытой для интернет-сообщества, но в том случае, если через электронные средства коммуникации, через Интернет будет осуществляться обмен информацией преступной направленности, информацией, которая будет свидетельствовать о преступном сговоре, о преступной сделке, о подготовке того или иного преступления, это даст возможность правоохранительным органам её использовать.

Кстати говоря, в других странах созданы специальные ведомства, национальные агентства по кибербезопасности, в функции которых входит решение подобных вопросов. В США, которые первыми предложили миру Интернет, с 70-х годов, если посмотреть, из открытого доступа начали исчезать научно-исследовательские работы на тему о влиянии современных коммуникаций на управление сознанием, как в своё время исчезли работы по атомной физике, только потому, что метатехнологии, как форма управления человеческим сознанием, являются в высшей степени надёжно гарантирующими влияние на сознание человека, ведь не нужно менять окружающий мир, достаточно поменять сознание человека. Поэтому то, насколько критично

вы относитесь к информации, гарантирует вашу личную безопасность, поможет вам не стать легкодоступным объектом посягательств для тех, кто хотел бы вами манипулировать.

И хочу высказать своё глубочайшее убеждение в отношении Интернета: на эту форму коммуникации также должно распространяться действие правовых норм, как и на все иные сферы правоотношений, потому что это обычная, реальная система взаимодействия в обществе, в рамках которой, несомненно, должны существовать и права, и обязанности, и ответственность.

Анонимные платежи. Скажите, ведь вы, студенты, сегодня получаете стипендию на карточку? Потому что очень многие из тех, кто хотел бы сохранить анонимными электронные средства платежа, говорят, что студентам будет очень неудобно, потому что у них нет индивидуальных банковских карт, что, оказывается, гораздо удобнее использовать анонимные электронные средства платежа. У нас в России порядка 75 процентов населения пользуется вкладами на банковских счетах и банковскими картами, это с учётом и детей, и стариков, как вы понимаете, то есть очень большое количество населения. Но каков инструмент защиты общества наряду с маленькими неудобствами, которые, быть может, возникнут у отдельных людей? Может быть, создавая какое-то незначительное неудобство для меньшинства в той части, что им придётся себя идентифицировать, обозначить, в интересах и в пользу кого они осуществляют перечисление, мы обеспечим гарантированную безопасность для всех остальных, показав, что перечисление средств не связано с осуществлением преступной деятельности.

Сегодня оборот денежных средств именно путём осуществления платежей анонимными, персонифицированными электронными средствами составляет 280 миллиардов. Но если у вас есть банковская карта, вы уже персонифицированы. Возникает вопрос: кто и зачем может использовать анонимные электронные средства платежа?

Тиражируется заявление, что нам хотят создать неудобства, хотят что-то запретить, но никто ничего запрещать в принципе уже давно в нашем государстве не хочет, потому что сегодня все те изменения в законодательство, которые принимает Государственная Дума, – это результат серьёзнейшей экспертной прора-

ботки и практического анализа не только с точки зрения теории права, но и правоприменения. Просто, когда мы говорим о дополнительных мерах безопасности, мы исходим из практического опыта деятельности наших правоохранительных органов, который, безусловно, доказывает, что современные анонимные инструменты коммуникации и финансирования позволяют беспрепятственно ими пользоваться организованным преступным группировкам, а ширмой являются рассуждения о том, что это якобы полезно, нужно гражданам России. И вот здесь как раз мы можем и должны использовать свою способность к анализу, критично взглянуть на проблему, отбросив вот эти общие виетиеватые рассуждения, подумать, а пользуюсь ли я этим, нужно ли мне это, чтобы не поддаться групповому такому идеологическому внушению: если законом устанавливается процедура идентификации, то это якобы ограничивает мои права. На самом деле всё не так. Когда мы начинаем общение с кем-либо, мы представляем себя, когда мы вступаем во взаимодействие, мы хотим понимать, кто перед нами, – это ведь не только правила этикета, это ещё и правила безопасности. Поэтому, когда мы вступаем в коммуникацию в Интернете, наверное, было бы правильно тоже понимать, с кем мы общаемся, насколько безопасен наш собеседник и насколько мы можем доверять этой системе взаимодействия. То есть всё должно происходить, как в обычной человеческой жизни, никак по-другому.

И в заключение, прежде чем перейти к вопросам, я бы, наверное, хотела сказать следующее. У каждого из нас в обществе своя социальная роль, у каждого из нас, безусловно, своё мировоззрение, своя, личная позиция, и всё это проявляется в определённых действиях, которые мы совершаем, реагируя на различные жизненные ситуации, но очень важно, чтобы, делая и профессиональный, и личный выбор, мы всегда соотносили свои желания и свои действия с интересами не только нас самих, но и с интересами тех людей, которые вокруг нас.

Гарантией и единственным универсальным и надёжным средством безопасности является личная модель правомерного поведения. Говорят, лучший способ побороть преступность – не нарушать закон самому, более эффективного средства не существует. Поэтому, если каждый сделает для себя такой выбор, можно с полной уверенностью говорить, что нормы права, за-

конодательное регулирование и деятельность правоохранительных органов будут только поддерживать в обществе высочайший уровень доверия и любви друг к другу.

Спасибо за внимание.

## Ответы на вопросы

**Вопрос из зала.** Добрый день, Ирина Анатольевна! Вас приветствуют студенты и преподаватели Финансового университета. Большое спасибо за интересную лекцию.

Вот скажу вам честно, когда вас вижу и когда вас слушаю, у меня сердце кровью обливается. Почему? В Государственной Думе такое количество умных, очень достойных, мощных мужчин, и тем не менее почему-то именно на ваши хрупкие плечи возложили такую тяжёлую обязанность, как борьба с коррупцией. Наверняка у вас очень много врагов, наверняка вам приходится переживать, наверняка существуют, образно говоря, невидимые миру слёзы. У Лермонтова есть такие строчки: "В минуту жизни трудную / Теснится ль в сердце грусть, / Одну молитву чудную / Твержу я наизусть". И у меня такой вопрос: вот что для вас является молитвой, когда вам очень тяжело? Как вы боретесь с суперпереживаниями, с эмоциями?

**Яровая И. А.** Это вопрос частный, конечно.

Вы знаете, когда я в своём выступлении затрагивала нравственные категории, я говорила это не только потому, что я юрист и искренне считаю это правильным с точки зрения логики построения и формирования права, но и потому, что это ещё и моя глубочайшая убеждённость, моя личная позиция. Вы сказали о молитве. Я очень часто своим коллегам говорю, что гимн нашей страны считаю молитвой во славу нашего Отечества. Вы только подумайте, какие там замечательные слова: "Широкий простор для мечты и для жизни / Грядущие нам открывают года". Какой оптимизм!

Кто-нибудь из вас знает гимн Соединённых Штатов и историю его создания? Вообще, это была песня бойцов военно-морского флота, она пронизана агрессией, посвящена недремлю-

шему врагу, который будет уничтожен. Абсолютно агрессивная вещь, жуткая вообще, понимаете? А они поют и не стесняются!

Мне кажется, что во всех нас есть неоправданная стыдливость в отношении выражения чувств к своему Отечеству. Вот любовь и вера в своё Отечество – это то, что безусловно даёт силы, поэтому для меня сила – это моя семья и моё Отечество. Когда говорят об Украине, когда я слышу рассуждения иностранных политиков, которые угрожают нам санкциями... Слушайте, как можно угрожать нам, ведь это наша кровь и плоть, это наша семья! Там похоронены мои бабушки и дедушки, я сама до 10-го класса училась в Донбассе, там живут мои родственники...

Я не случайно сказала, что нам никто и никогда не сможет запретить любить Россию. Но при этом я ещё и человек православный, я всегда хожу с крестиком, признаюсь вам. Моё искреннее, глубокое убеждение, что в основе всего, чего добились наша страна и наш народ, – глубочайшее, искреннее чувство веры. Я так думаю, я так чувствую и стараюсь этому следовать в своей жизни. И я полагаю, что закон есть унифицированное, разумное отражение того, что заложено в традиционной религии.

**Плигин В. Н.** К вопросу об очаровании и хрупкости: мы специально всё сделали для того, чтобы всех запутать.

**Яровая И. А.** Вот как, оказывается, теперь уже вот так?!

**Плигин В. Н.** Да-да, расслабятся, перестанут чувствовать угрозу – и тут-то всё и начнётся.

**Яровая И. А.** На самом деле, дорогие девушки, я хочу обратиться к вам. Вас очень много в зале, а это означает только то, что вы стремитесь к самореализации, и это замечательно. Не существует конфликта между благополучием семейной жизни, счастьем материнства и вашей профессией: если вы желаете и того, и другого, у вас обязательно это получится. И ни в коем случае не делайте выбор "или – или": вы всё сможете, всё успеете, и всё будет хорошо!

**Плигин В. Н.** Но самое главное в карьере – рождение как минимум троих детей.

**Яровая И. А.** У меня двое, но трое лучше, согласна.

**Вопрос из зала.** Здравствуйте, меня зовут Серопольцев Алексей, Московский государственный университет, факультет политологии.

Ирина Анатольевна, я тоже хотел поблагодарить вас за очень интересную лекцию.

У меня такой вопрос. Сейчас США ввели санкции против отдельных лиц, против чиновников. Известно, что чиновникам запрещено держать вклады за границей, а вот таким компаниям, как "Газпром", "Роснефть", это не запрещено, и известно, что очень много вкладов как раз хранится за границей. Мне кажется, это опасно, это может стать поводом для шантажа. Каково ваше личное мнение по этому поводу? Нет ли какого-то проекта закона в Государственной Думе, ведь корпорации держат деньги за рубежом, и это может быть рычагом давления?

**Яровая И. А.** Вы знаете, всё, что связано с регламентацией деятельности госкорпораций, сейчас является предметом пристального внимания и обсуждения. Вы абсолютно правы с той точки зрения, что государственные корпорации создаются как институты, призванные решать общественные, государственные задачи, и, безусловно, независимость всех субъектов, которые осуществляют там профессиональную деятельность, очень важна. Сегодня на руководителей госкорпораций уже распространяется ряд требований антикоррупционного законодательства.

Что касается зарубежных активов и счетов, я думаю, что последние события, последний опыт, связанный с тем, что другие государства с лёгкостью, очень быстро принимают дискриминационные меры, фактически подтверждает правильность нашей логики об уязвимости тех должностных лиц, которые ранее имели счета за границей, и то, что они должны были сделать выбор либо в пользу государственной службы, либо в пользу коммерции, – это было правильным решением с нашей стороны. Последующие события, я думаю, мы тоже будем анализировать, и, возможно, то, о чём вы говорите, тоже будет реализовано.

**Плигин В. Н.** Но одновременно, конечно же, – и здесь мы с Ириной Анатольевной абсолютно соглашаемся – никто из нас не исходит из принципа самоизоляции России. В течение последних периодов времени нашей работы несколько раз поднимали вопрос об изоляции России – всё это очень наивная, точнее, сложная точка зрения, но тем не менее несомненно, что российские корпорации будут...

**Яровая И. А.** Но вопрос был не об изоляции...

**Плигин В. Н.** Вопрос был о том, что и российские корпорации держат деньги за рубежом, не только физические лица.

**Яровая И. А.** Вообще, вопрос экономической безопасности гораздо сложнее, чем просто требования, которые предъявляются к должностным лицам. И мы живём не в изолированном мире, абсолютно прав Владимир Николаевич. Россия, кстати говоря, демонстрирует позиции сильного и очень открытого государства, мы заинтересованы в международном сотрудничестве и не стесняемся говорить об этом. Когда нам угрожают и говорят, что от санкций будет плохо только России, – это заблуждение: мы все в глобальном мире настолько связаны... Но глобальный мир создаёт и другие угрозы – угрозы стирания основополагающих признаков суверенитета. Вот Россия за то, чтобы каждое государство, сохраняя свои национальные интересы и суверенитет, обеспечивало взаимовыгодное международное сотрудничество.

**Плигин В. Н.** Вы были правы, задавая этот вопрос: в глобальном мире в любой ситуации ТНК всё равно привязаны к конкретной юрисдикции, к конкретной стране.

**Яровая И. А.** Конечно, как и "Газпром".

**Плигин В. Н.** Как и Газпром", кстати, и поэтому нужно постоянно думать и об этом аспекте безопасности.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Иван Долгов, Российский юридический клуб.

Ирина Анатольевна, большое спасибо за прекрасное выступление. Я бы хотел отметить такой момент: вы начали своё выступление с вопроса неюридического, неправового – с вопроса нравственности, с понятия свободы. Вы привели цитату, которую мы все видели на экране, что государство является потрясающим изобретением и полезным инструментом для общества, – действительно, мысль очень интересная. Но при этом и само право, и сам закон тоже являются (может быть, как следствие, может быть, как причина, сейчас это неважно) инструментом, который помогает нам всем реализовать свои права, обязанности, желания, мечты и так далее. От членов клуба и от присутствующих здесь моих студентов, конечно, за это вам огромное спасибо!

Вот вы сказали об американском гимне, но удивительно другое: те же самые молодые американцы, несмотря на суть гимна,



тем не менее его очень уважают, очень любят, и он является таким своеобразным стимулом к жизни, к формированию мировоззрения, личности.

Те слова, которые закреплены в нашем гимне, – это моё субъективное мнение, но я думаю, что здесь все его разделяют, – действительно колоссальную энергетику, колоссальный позитив содержат и, безусловно, помогают нам всем совершенствоваться и развиваться, но вот то самое стеснение, о котором вы сказали, вот то самое некое неприятие натурального, искреннего патриотизма, к сожалению, присутствует в головах как молодых людей, студентов и школьников, так и людей старшего поколения. Вот как вы считаете, что нужно сделать, чтобы дать возможность человеку по-настоящему раскрыться, по-настоящему использовать эффективный механизм, о котором вы сказали, в виде государства и в виде права, как всё-таки эту мысль донести до широкого круга населения, в том числе до молодёжи? Как вы считаете, что должно делать государство и что должны делать ответственные за это люди, чтобы мы не просто вставали при звуках гимна, не просто думали о нём, а жили согласно ему? Вот что для этого должно делать государство в контексте именно молодёжной политики?

**Яровая И. А.** Вы знаете, вы задали вопрос, на который можно дать очень короткий ответ, а можно дать длинный ответ: что такое жить по совести? Я думаю, что, когда мы говорим о гражданине, о юристе, мы всё время ведь говорим о человеке, поэтому в системе образования должны быть не вариативные стандарты, а общие ценностные ориентиры, которые в равной степени предлагаются всем детям одинаково.

И я хочу вернуть нас к Конституции Российской Федерации: государством всем гарантировано право на образование. Но в этой связи у меня возникает вопрос: кому и когда пришлось в голову сформировать вариативность учебников и разделить детей? По какому принципу? Дети учебники не выбирают, их родители тоже учебники не выбирают, но получается, что у нас дети, которые живут на Камчатке, в Москве или в Саратове, учатся по разным учебникам, имеют разные представления. Это что, дети не одной страны, это дети не одного общества? Подмена понятий произошла как раз в результате ложной трактовки поня-

тия свободы. Я полагаю, что сегодня наше общее спасение и наша общая гарантия – в формировании одинакового представления о нашей стране и о самих себе, потому что главнейший признак устойчивости общества – это наша самоидентификация, а наша самоидентификация – это язык, литература и история.

Поэтому мной подготовлен проект закона о том, чтобы учебники по русскому языку, по русской литературе и по истории Отечества были у всех детей одинаковыми.

**Вопрос из зала.** Владислав Геннадьевич Рогимов, помощник депутата Государственной Думы Ильи Пономарёва, президент регионального общественного фонда содействия охране здоровья детей "Планета счастья".

Здравствуйте, Ирина Анатольевна! У меня к вам один вопрос, по поводу запрещения независимых интернет-платежей, анонимных. Но ведь многие люди, которые...

**Яровая И. А.** Не все интернет-платежи запрещены, а только анонимные – это разные вещи.

**Из зала.** Анонимные, да.

**Яровая И. А.** И не запрещены, а ограничены.

**Из зала.** У меня к вам такой вопрос. У очень многих людей дети страдают онкологией или другими заболеваниями, и они в соцсетях, в информационных агентствах или ещё где-то размещают информацию о счёте, чтобы передавали деньги на лечение. Да, иногда надо проверять, насколько это легитимно и что это за ребёнок, есть он вообще или нет. Но дело в чём? Некоторые люди не хотят, чтобы знали о том, что они помогли какому-то ребёнку, а просто хотят искренне помочь. Как вообще с этим будет?

**Яровая И. А.** А на основании чего вы делаете вывод, что люди не хотят? Тот, кто получает средства пожертвований, он же не публикует списки потом в газете. Эта информация остаётся только в банке. Более того, её никто из нас, сидящих в зале, востребовать не может, она никому не известна. Здесь происходит подмена понятий. Мы все тоже занимаемся благотворительностью, перечисляем средства либо из своей заработной платы, либо со своей карточки, либо по мобильному телефону в связи с проведением акции первым телеканалом, и мы тоже идентифицированы. Мне кажется, в данном случае имеет место именно подмена понятий.

Первое. Оказывается, что благотворительности вроде бы кто-то стыдится. Я не знаю таких людей.

Второе. Оказывается, что благотворительностью, как подпольной преступной деятельностью, нужно заниматься анонимно. Я тоже с этим не согласна.

И третье. На самом деле таких примеров, о которых вы говорите, вы не найдёте по одной простой причине: сегодня наши граждане – от детей до стариков – готовы даже прийти в банк, если у кого нет счёта, и перечислить наличные деньги. Так было, когда оказывали помощь в связи со стихийными бедствиями и так далее.

Но вот с учётом того, что вы помощник Ильи Пономарёва, я вам хочу сказать, что мы голосовали вчера по очень важным вопросам – о резолюции в связи с санкциями против России, о заявлении по Крыму, и ваш депутат не голосовал. Вот такую позицию я считаю предательской, и здесь неважно, анонимно или не анонимно, главное, что человек устранился от поддержки своего Отечества и своих соотечественников!

**Плигин В. Н.** Пожалуйста, ваш вопрос.

**Вопрос из зала.** Московкин, "Московская правда".

У меня вопрос очень простой, но автор предыдущего вопроса мне неожиданно помог. Тут на самом деле есть вина СМИ, я говорю серьёзно, потому что Ольга Баталина на заседании Думы чётко и внятно сказала, что Российская Федерация берёт на себя ответственность за оплату такого лечения.

А вопрос такой. По данным Никонова, у нас 65 процентов СМИ в иностранном владении, в том числе и через оффшоры, это в продолжение вопроса о зарубежных активах. Этот вопрос редко ставится, но думаете ли вы об этом?

**Яровая И. А.** Вы знаете, я полагаю, что свобода средств массовой информации, безусловно, важнейшее достижение. Сегодня мы с вами рассуждали об объёме информации, которую получаем из разных источников. На мой взгляд, это должно означать стремление не ограничивать источники информации, а самим быть максимально внимательными и критически настроенными к анализу, восприятию информации, для того чтобы в любом контексте нашим сознанием никто не мог манипулировать. А для этого нужно стремиться получить хорошее образование, нужно иметь устойчивые социальные связи, хорошее настроение, веру

в себя, я думаю, нужно идти по этому пути – по пути самосовершенствования и качественного улучшения самих себя и мира вокруг нас. А информация может быть разной.

**Плигин В. Н.** Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Любимова Марина, Московский государственный юридический университет.

Прежде всего, хотелось бы поблагодарить вас за интересную лекцию, а во-вторых, уточнить: референдум в Крыму, согласно сообщениям СМИ, полностью соответствует демократическим нормам, так вот скажите, пожалуйста, на какие конкретно международные правовые акты ссылаются западноевропейские страны, говоря о том, что он нелегитимен? И какими конкретно положениями они руководствуются?

**Яровая И. А.** Замечательный вопрос. В том-то и дело, что они ничем не руководствуются, ни на что не опираются, они просто говорят: мы не признаём.

**Плигин В. Н.** И мне понравилось ещё другое: "... согласно сообщениям СМИ". Оценка референдума, конечно, СМИ может даваться, но легитимный или не легитимный – это определяется несколько иными стандартами. Но вопрос замечательный.

**Яровая И. А.** Спасибо вам большое.

Вы знаете, я вчера была у Владимира Соловьёва и перед началом эфира имела возможность общаться с иностранными наблюдателями, которые были в Крыму. Там были представители Финляндии, Италии, Испании, и они искренне и воодушевлённо говорили о том, что никогда нигде такого не видели. И на представителе Финляндии, я с ним разговаривала, был финский галстук – действительно финский, он мне даже этикетку показал, – который по расцветке, такое вот совпадение, был очень похож на георгиевскую ленту. Я сказала ему, что все совпадения не случайны. И он рассказал, что когда они ходили на избирательные участки, их поразило настроение высочайшего оптимизма, воодушевления людей и то, что там пожилые люди крестили, целовали бюллетени, плакали, что молодёжь пела и танцевала, когда уже были подведены итоги. Это объективная реальность.

На мой взгляд, то, что происходит сегодня в зарубежных СМИ, где не показывают эту информацию и где даже побоялись

показать выступление нашего президента, в котором ничего, кроме правды, нет, – это доказательство того, что нам сегодня самим нужно быть более настойчивыми, если хотите, в информационной среде. Вы же тоже носители информации, ведь интернет-пространство даёт вам возможность не только потреблять информацию, но и быть носителями информации, – а выложите каждый на своём ресурсе выступление нашего президента, и пусть иностранные пользователи Интернета и иностранные СМИ поймут, что нам сегодня прятаться и оправдываться нет повода. А их заявление, что они не признают, как я уже сказала, ни на чём не основано, оно является непризнанием права на жизнь. Мы такую позицию поддержать не можем!

**Вопрос из зала.** Соловьёв Дмитрий, Российская правовая академия Минюста.

В развитие темы Крыма у меня такой вопрос. До 1 января 2015 года согласно договору установлен так называемый переходный период, в рамках которого должна произойти интеграция правовой системы Крыма в российскую. Какие в этом вы видите сложности? Просто я, например, не понимаю, как с 1 января можно будет обеспечить конституционное право более двух миллионов новых граждан России на доступ к правосудию, ведь судьи в Крыму в принципе не владеют российским законодательством, то есть за девять месяцев мы же не подготовим новые кадры. Или десант из Москвы будет? Но Аксёнов вчера в передаче сказал, что москвичи не заменят донбассовцев в данной ситуации. То есть получается, что в их судебной системе, в правоохранительной системе не знают наших законов, тогда как будет ситуация развиваться дальше? Или этот переходный период будет каким-то образом продлён? Как-то усилят на территории Крыма действие законов?

**Яровая И. А.** Вы подняли очень серьёзный вопрос. Сегодня, когда мы встречались с нашими коллегами из Крыма в этом же зале, представитель нашей фракции Булаев Николай Иванович тоже затронул важнейшую тему – тему образования: школьники и студенты с нового учебного года должны беспрепятственно по новым учебникам, по новым учебным программам продолжить образование. Но вы поставили вопрос шире, потому что система образования должна коснуться в том числе и деятель-

ности правоохранительных органов. Сформированная там сегодня правоохранительная система требует адаптации, не нивелирования и роспуска, а именно адаптации, то есть переподготовки кадров. Там работают высококвалифицированные кадры, имеющие высшее образование, и речь идёт об их дополнительной переподготовке и о повышении их квалификации. И переходный период, несомненно, будет.

Если говорить о работе нашего комитета по безопасности, то мною уже направлена нашим коллегам из правоохранительных органов просьба сформировать предложения для нашего комитета по вопросам внесения изменений, доработки законодательства в связи с переходным периодом и в связи с необходимостью быстрой адаптации правоприменения и деятельности всей правоохранительной системы на территории двух новых субъектов Российской Федерации, которые, я надеюсь, скоро в полной мере будут узаконены. Это большая работа, это очень большая и сложная работа, это действительно так, но я думаю, что у нас достаточно и организационного, и материального, и интеллектуального ресурса для того, чтобы это сделать максимально удобно и максимально быстро.

**Плигин В. Н.** Но это ещё и большая ментальная работа, личностная работа, да?

**Яровая И. А.** Да.

**Плигин В. Н.** Уважаемые коллеги, с учётом времени – последний вопрос сегодня.

Пожалуйста.

**Вопрос из зала.** Агжегитов Ринат, Финансовый университет, факультет социологии и политологии, первый курс.

Здравствуйте, Ирина Анатольевна, хотел задать вам такой вопрос. США и Евросоюз в ответ на референдум говорят, что он нелегитимный, и уже две недели применяют санкции. У меня такой вопрос: можем ли мы им объяснить доходчиво, что всё, что Запад считает правдой, не всегда является правдой и сутью? И можем ли мы им объяснить, что референдум на самом деле легитимен и наша политика в отношении Украины и Крыма вполне объяснима?

**Яровая И. А.** Вы знаете, когда наш президент давал интервью в Сочи, встречался с журналистами, ему задали вопрос: вот вам не обидно, что говорят так, так и так? На это он ответил: это же их

работа, понимаете? У них совершенно другие цели, они так говорят не потому, что не понимают, а потому, что у них другие цели.

Поскольку у нас с вами как у граждан России, у России как у государства есть свои цели и задачи, наша главнейшая миссия, наша главнейшая задача – быть максимально честными, открытыми и последовательными в этих вопросах, а правда, безусловно, восторжествует. И она уже торжествует, и, несмотря на любые угрозы и санкции в отношении нас, мы по Крыму заняли твёрдую позицию и от неё не отступимся. К нам возвращается неотъемлемая часть государства Российского, наши соотечественники, которые нам близки и по духу, и по сердцу, и по разуму.

**Плигин В. Н.** Завершая блестящие час и десять минут сегодняшнего общения, хотел бы сказать, что, несомненно, глубинно судьба страны зависит в том числе и от вас. И основная задача – построить собственное разумное, комфортное государство, в котором можно было бы хорошо жить и которое будет привлекательным в том числе и для других. Это действительно очень важная задача в том числе и с точки зрения самореализации.

Что касается диалога, президент вчера, в частности, если вы обратили внимание, несколько раз обращался не к правительствам, он обращался...

**Яровая И. А.** К людям.

**Плигин В. Н.** ...к людям, к народам других стран, и вот с этой точки зрения ваше общение с нормальными, здоровыми людьми, с неполитиками может дать очень многое, хотя и с политиками тоже.

Будьте здоровы! Спасибо.

**Яровая И. А.** Можно ещё?

Ребята, я хотела бы, прощаясь с вами, сказать: при всём стремлении к рационализации мира, к его усовершенствованию, к комфортности, к благам, поверьте, все материальные преимущества есть суть и следствие преимущества нравственного и духовного, поэтому нужно верить в свою страну, верить в себя, и у вас всё обязательно получится!

Спасибо вам!

**Плигин В. Н.** И будучи давно женатым, я знаю, что последнее слово должно остаться всё равно за женщиной.

**Яровая И. А.** Конечно!

# Российская Конституция: первые 20 лет

Лекции в Государственной Думе  
2013–2014

Подготовка текста выполнена в отделе  
редакционно-издательских работ  
Управления организационного обеспечения  
законодательного процесса  
Аппарата Государственной Думы

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»

---

Подписано в печать 28.11.2014  
Формат 60x90/16. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 745-2

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104