



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

ПРАВО И ВЛАСТЬ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
СТАНДАРТЫ В РОССИЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

ПРАВО И ВЛАСТЬ

**Международные институциональные
стандарты в российском контексте**

Под общей редакцией
И.М. Клямкина

УДК [323/324+34](470+571)

ББК66.3(2Рос)+67(2Рос)

П68

П68 Право и власть : Международные институциональные стандарты в российском контексте / под. общ. ред. И.М. Клямкина. – Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2013. – 160 с.

ISBN 978-5-903135-35-6

О том, что главным пунктом политической повестки дня должен стать в России переход от власти персон к власти институтов, в последнее время сказано предостаточно. Но какими должны быть сами эти институты? Какие изменения необходимо внести в российскую Конституцию и нужны ли такие изменения вообще? Как должны быть устроены государственная служба и судебная система? Что нужно сделать, чтобы обеспечить доступ граждан к государственной информации? Каким образом следовало бы преобразовать все эти институты, чтобы они соответствовали международным институциональным стандартам и одновременно учитывали национальные и исторические особенности страны? Таковы основные вопросы, над которыми размышляют авторы книги, собранной из материалов дискуссий в фонде «Либеральная Миссия».

УДК [323/324+34](470+571)

ББК 66.3(2Рос)+67(2Рос)

ISBN 978-5-903135-35-6

© Фонд «Либеральная Миссия», 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКСПЕРТНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ

Предисловие редактора _____ **4**

ОСНОВНОЙ ЗАКОН ДЛЯ ЗАВТРАШНЕЙ РОССИИ _____ **8**

РОССИЙСКАЯ ВЛАСТЬ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ИМИТАЦИЯ

ОТКРЫТОСТИ _____ **64**

БЮРОКРАТИЯ КАК ПРОБЛЕМА _____ **91**

СТАНДАРТЫ СПРАВЕДЛИВОГО ПРАВОСУДИЯ

И «НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ» ИХ ПРИМЕНЕНИЯ _____ **130**

ЭКСПЕРТНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ

ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРА

О том, что главным пунктом политической повестки дня должен стать в России переход от власти персон к власти институтов, в последнее время сказано предостаточно. А о том, каким именно быть этим институтам, как они должны быть устроены, как должны сочетать в себе международные институциональные стандарты и национальные особенности страны, не говорится почти ничего. И проектов, альтернативных наличному положению вещей, почти не наблюдается, соответственно, тоже. Я повторяю это «почти», потому что отдельные проекты все же предлагаются. Но они касаются лишь локальных сфер (избирательного законодательства и некоторых других), а не государственной системы в целом.

В последние два года «Либеральная Миссия» в меру своих сил и возможностей пыталась этот дефицит проектности преодолеть. И главное внимание мы уделяли международным – прежде всего европейским – институциональным стандартам, большинство которых российскому обществу до сих пор не предъявлено. В 2010–2012 годах мы опубликовали несколько книг о стандартах в таких областях, как организация государственной службы, доступ граждан к государственной информации, устройство судебной системы¹. Был представлен и проект новой российской Конституции², которому мы придаем особое значение. Не потому, что считаем его совершенным, а потому, что без изменения Основного закона никакие другие институциональные реформы, на наш взгляд, осуществить не получится.

В книге, предлагаемой вашему вниманию, собраны материалы публичных обсуждений всех этих проектов. Почему мы решили их опубликовать? Потому что они наглядно показывают, какое это непростое дело – проектирование институциональных альтернатив, сколь существенны разногласия между экспертами даже идеологически близких взглядов и сколь безответственно поэтому откладывать такую проектную работу до лучших времен, когда на нее появится общественно-политический запрос. Ведь тогда все придется делать, не имея

- 1 См.: *Афанасьева О., Афанасьев М.* Наш доступ к информации, которой владеет государство. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2010; *Оболонский А.* Кризис бюрократического государства. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2011; *Стандарты справедливого правосудия* / под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Мысль, 2012.
- 2 См.: *Проект Конституции России* / под ред. М.А. Краснова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2012.

заделов, на скорую руку, а значит – заведомо плохо. Опыт российских реформ не оставляет в данном отношении даже малейших оснований для сомнений.

Прежде всего, чрезвычайно широк разброс мнений относительно *изменения Конституции*. Он гораздо шире, чем представлен в этой книге. До сих пор распространена точка зрения, что главная проблема не в Конституции и вообще не в законах, а в том, что они не выполняются, то есть в правоприменении. Предполагается, что правоприменение можно изменить и при сохранении президентской политической монополии, этой Конституцией узаконенной. А кажущийся неопровержимым аргумент, что действующий Основной закон не соответствует международным стандартам правового государства, неопровержимым многими не воспринимается. Очевидно, сказывается отечественная интеллектуальная традиция, в которой идея права всегда выглядела вторичной (а то и просто ложной) по отношению к вопросам морали, политики, социальных отношений. Так было у западников Белинского и Герцена, у всех славянофилов, у Достоевского и Толстого, у народников и марксистов. И традиция эта все еще довлеет над сознанием либо подсознанием наших современников. Ее следы выявились и в ходе обсуждения проекта Конституции, как нашли свое выражение и доводы, ей противостоящие.

Серьезные разногласия видим мы и у сторонников изменения Конституции. Среди них есть приверженцы парламентской республики, есть приверженцы республики президентской на американский манер и есть приверженцы смешанной президентско-парламентской (или премьерско-президентской) формы правления. Отсутствует единое мнение и насчет того, надо ли принимать новую Конституцию, что требует созыва Конституционного Собрания, или достаточно ограничиться поправками, касающимися распределения полномочий между ветвями власти. Многообразие подходов обнаруживается также в вопросах, имеющих отношение к федерализму, устройству судебной власти и многим другим. Все это надо бы обсуждать и дальше, но сколько-нибудь заметным импульсом для продолжения дискуссии ни в обществе, ни в экспертной среде предложенный проект не стал. Некоторое оживление просматривается, правда, в связи с предстоящим в 2013 году 20-летием принятия Конституции, но будет ли оно сопровождаться обсуждением конкретных аспектов конституционной реформы, пока не ясно.

Трудности проектирования институтов, соответствующих международным стандартам, дали о себе знать и в ходе дискуссии о проблемах *государственной службы*. Тут сказалось еще и то, что организация этой службы в развитых странах претерпела в последние десятилетия существенные изменения, причем в разных странах разные. И экспертная мысль, как показало обсуждение, соблазняется идеей переноса на российскую почву зарубежного опыта, воспринимаемого самым передовым. Но ведь опыт этот воплощает не международный институциональный стандарт, а оригинальное развитие этого стандарта в конкретных странах после того, как сам он был уже в них практически

реализован. В России же он не достигнут, ее государственная служба до сих пор обременена рудиментами домодерной эпохи. Можно ли пересадить в такую почву современные английские, американские или какие-то другие индивидуальные образцы? Можно, конечно, но вряд ли посеянное произрастет плодами, похожими на английские либо американские.

Сложный это вопрос – об институциональных альтернативах сложившемуся в России положению вещей. И вопрос об утверждении международных стандартов, учитывая в том числе и их динамику, тоже непростой. Причем какой бы сферы он ни касался, он так или иначе упирается в системные основания сложившегося в России типа государства. И дискуссии, материалы которых представлены в книге, свидетельствуют об этом более чем красноречиво. Они свидетельствуют о том, что ни один институт не может быть приведен в соответствие с международными стандартами, если другие институты оставить в нынешнем их состоянии.

Едва ли не самое выразительное подтверждение этому – обсуждение вопроса о том, как внедряются в стране стандарты *справедливого правосудия*. Стандарты, приверженность которым зафиксирована в официальном их признании Россией. Но само по себе такое признание, как показывает опыт, еще ничего не означает: отечественная судебная система функционирует по своим собственным правилам, имеющим с этими стандартами очень мало общего. И дело тут не только в правоприменении, как многие считают, попирающем «хорошие» законы. Дело в том, что законы, имеющие отношение к деятельности судов, справедливому правосудию нередко не столько способствуют, сколько противодействуют. И причины этого опять-таки уходят корнями в системные основания российской государственной конструкции, узаконенные действующей Конституцией. Прочитайте раздел книги, посвященный правосудию, и вы лишней раз убедитесь в том, что локальные альтернативы в отдельных звеньях системы обречены быть ею отторгнутыми или искаженными до неузнаваемости.

То же самое наблюдается и в такой сфере, как обеспечение *доступа граждан к государственной информации*. Формально Россия и в данном отношении декларирует готовность следовать международным стандартам, закрепив право на доступ к информации в нескольких законодательных актах. Однако акты эти таковы, что такой доступ они не столько обеспечивают, сколько блокируют, о чем можно узнать из соответствующей главы книги. Блокируют и прямо (буквами законов), и косвенно, не предусматривая институтов, контролирующих соблюдение правовых норм.

Кстати, доступ к информации, как и организация государственной службы, относится к тем областям жизни, в которых в современном мире наблюдается ярко выраженная динамика. Это те сферы, где наглядно проявляется развитие западной демократии в направлении большего сближения государства и общества, расширения полномочий последнего в государственных делах. Есте-

ственно, что именно в этих сферах обнаруживается и многообразие опыта разных стран, в чем читатель тоже сможет убедиться. Равно как убедиться и в том, что многообразие это возможно лишь на фундаменте общего для всех западных стран демократически-правового типа государства, утвердившегося в них намного раньше.

Таков современный мировой контекст, в котором России предстоит освоение и адаптация к собственным условиям международных институциональных стандартов. И мы решили наряду с упомянутыми выше книгами издать материалы их обсуждения, чтобы помочь осознать чрезвычайную сложность стоящих перед страной задач и стимулировать дальнейшие дискуссии. В этих обсуждениях участвовали в основном юристы. Но если дискутировать будут только они, если само наше общественное мнение не обретет правового изменения, не очень ему пока присущего, то наше общее движение к системной альтернативе наличному государственному бытию вряд ли будет успешным.

***Игорь Клямкин,
вице-президент фонда «Либеральная Миссия»***

ОСНОВНОЙ ЗАКОН ДЛЯ ЗАВТРАШНЕЙ РОССИИ

ИГОРЬ КЛЯМКИН (*вице-президент фонда «Либеральная Миссия»*): Добрый вечер, коллеги. Сегодня возможность встретиться нам предоставили Михаил Александрович Краснов и Светлана Викторовна Васильева. Вместе со своими молодыми коллегами они почти год работали над проектом новой Конституции; он размещен на нашем сайте, и вы могли с ним предварительно ознакомиться. Я поздравляю всех авторов проекта с завершением работы, а его руководителей еще и с педагогической удачей: им удалось вовлечь в реализацию своего замысла студентов и поддерживать их интерес на протяжении длительного времени. Это Александр Горский, Николай Телеснин, Антон Воробьев, Станислав Жигалов и Евгений Белеевский, которых я с удовольствием вам представляю.

Сегодня нам предстоит представленный проект обсудить. Сразу же хочу сказать, что ни о чем, кроме его содержания, мы говорить не будем. Мы не будем говорить о том, своевременно изменять сейчас Конституцию или несвоевременно, возможно сегодня такое изменение в принципе или невозможно, надо ли добиваться рассмотрения этого вопроса нынешней Думой или надо ждать созыва новой, состав которой будет, быть может, в большей степени соответствовать политическим настроениям в обществе. Все это, безусловно, важно, но прямого отношения к представленному тексту не имеет. Я знаю, что в аудитории есть люди, которых именно перечисленные мной темы интересуют в первую очередь. Это прежде всего Евгений Григорьевич Ясин и Виктор Леонидович Шейнис. И именно их я заранее прошу оставаться в тематических границах обозначенной мною повестки дня.

Соотносится ли как-то вопрос об изменении Конституции с сегодняшней политической реальностью? Думаю, что соотносится. Будучи стратегическим, он одновременно имеет и актуальное измерение. Актуальность его в том, что в последнее время отношение общества к этому вопросу радикально изменилось. Еще четыре-пять месяцев назад он интересовал в лучшем случае несколько десятков человек, которые пытались привлечь к нему общественное внимание, но на их выступления в СМИ никакой реакции не было. События, последовавшие за декабрьскими выборами в Государственную Думу, принципиально изменили ситуацию. Какое-то время тема конституционной реформы была даже одной из главных в Интернете. Обсуждаются различные варианты такой реформы, но не на уровне конкретных проектов, а на уровне самых общих ориентиров, касающихся прежде всего изменения формы правления. Ду-

маю, что проектная инициатива Михаила Краснова и его соавторов может придать дискуссии новое качество.

Мы должны исходить из того, что нынешняя конституционная конструкция нежизнеспособна и что рано или поздно вопрос о конституционной реформе окажется в политической повестке дня. И к этому нужно быть готовыми. Проект группы Краснова не первый и, насколько уже можно судить, не последний. Несколько лет назад появился проект питерских «яблочников», в котором предлагается переход от президентской формы правления к парламентской. Есть наработки у российских национал-демократов, отстаивающих идею русского национального государства. А недавно создан Конституционный совет при КПРФ во главе с Болдыревым и Бабуриным, которые тоже работают над проектом новой Конституции. На этом фоне инициатива Михаила Александровича Краснова и его коллег выглядит весьма своевременной. То, что они предлагают, существенно отличается от того, что предлагалось до них, и я почти уверен, что нам предстоит сегодня содержательная дискуссия.

Работать мы будем следующим образом. Сначала выступит Михаил Александрович. Он расскажет об основных идеях проекта и отреагирует на замечания, которые уже были высказаны в ходе обсуждения этого проекта на сайте «Либеральной Миссии». Потом я предоставлю слово экспертам, которые по нашей просьбе специально готовились к сегодняшнему обсуждению. А затем возможность высказаться получают все, кому по данной теме есть что сказать. Разумеется, такая возможность будет и у всех авторов проекта, которые пожелают отреагировать на высказанные замечания и предложения.

Прошу вас, Михаил Александрович, вам слово.

МИХАИЛ КРАСНОВ (профессор НИУ ВШЭ): «Наш проект новой Конституции – это не только какие-то умозрительные модели, но и наш ответ на те явления, которые мы наблюдаем в реальной российской жизни»

Прежде всего я хочу дополнить список авторов проекта, который огласил Игорь Моисеевич. Он назвал тех, кто работал от начала до конца. Но активное участие в проекте принимали также Стас Гуревский, Александра Миндрин, Юлия Полетаева, Надежда Романова и Анжелика Сахипгареева. Другие участники указаны в пояснительной записке, которая опубликована на сайте фонда «Либеральная Миссия». Я считаю, что эти люди – золотые мозги России. Или как минимум золотые мозги Высшей школы экономики. Все они не только красивые, но еще и умные. Естественно, я не могу не сказать и о соруководителе проекта – доценте нашей кафедры конституционного и муниципального права Светлане Викторовне Васильевой.

Зачем нам понадобилось разрабатывать этот проект? Частично об этом сказано в пояснительной записке. Хотя Игорь Моисеевич и говорит, что конституционная реформа уже востребована обществом...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Частью общества.

МИХАИЛ КРАСНОВ: Пусть так. Но мы, когда год назад начинали, исходили в основном не из факта востребованности.

Первая задача проекта была в том, чтобы мы все (и прежде всего наши студенты) учились генерировать идеи и при этом оформлять их нормальным юридическим языком (в общепринятой юридической технике). Попутно замечу, что общая стилистика проекта не отличается от юридическо-технической стилистики нынешней Конституции. Это мы делали сознательно, чтобы показать, что, хотя мы и пишем проект новой Конституции, все же не хотим нарушать преемственность, отрываться от Конституции существующей.

Вторая немаловажная задача заключалась в том, чтобы предложить какие-то свои идеи «городу и миру», обществу. Наверняка те, кто прочитал или пробежал текст, увидели, что в проекте есть много радикальных идей. Мы сознавали, что они могут вызвать отторжение. Но это тоже результат. Значит, общество какие-то идеи не принимает. К тому же сами знаете, что бывает с новой идеей. Сначала «какая-то чушь», потом «в этом что-то есть» и, наконец, «кто же этого не знает».

Я не буду пересказывать содержание проекта, потому что он опубликован на сайте «Либеральной Миссии». А предоставленным мне временем воспользуюсь для того, чтобы ответить на критические замечания, уже прозвучавшие в ходе обсуждения на сайте. По крайней мере, на те из них, которые представляются мне заслуживающими внимания.

Начну, однако, с того, что сказал недавно председатель Конституционного Суда Валерий Зорькин. Не знаю, имел ли он в виду этот проект или вообще разговоры об изменении Конституции, но он сказал, что «никакая Конституция не даст счастья». Абсолютно верно: Конституция не для счастья пишется, а, грубо говоря, чтобы несчастья не было. К этому тезису очень подходит четверостишие Игоря Губермана:

*Не в силах никакая конституция
Устроить отношенья и дела,
Чтоб разума и духа проституция
Постыдной и невыгодной была.*

Действительно, куда ж мы денемся от существующих патриархальных стереотипов, традиций, привычек? Но ведь их надо как-то менять. А как сделать это без соответствующих институтов? Да, мы не рассматривали этот проект как «письмо счастья». Наша задача была не в том, чтобы «создать рай», а в том, чтобы, фигурально выражаясь, воспрепятствовать, в меру сил, «погружению в ад». Про ад, наверное, преувеличение, но погружение в болото сегодня очевидно. О такого рода задачах хорошо сказал в свое время Карл Поппер: «Не существу-

ет институциональных средств, позволяющих сделать человека счастливым», можно лишь стремиться к тому, «чтобы его избавили от несчастий, которые человечество способно предотвратить».

Об изменении Конституции тот же Зорькин говорит: «Нужно менять, когда невозможно не менять». Покойный Виктор Степанович Черномырдин, царство ему небесное, по аналогичному поводу выразился еще изящнее: «Не надо чешать, если не чешется». Есть на сей счет и довольно ехидный комментарий на сайте «Либеральной Миссии». Но кто нам скажет, когда именно уже невозможно не менять? И главное: когда мы достигнем момента, при котором уже невозможно не менять, ситуация, скорее всего, будет меняться уже революционным путем. Оно нам надо?

Во Франции, между прочим, с 1791 года действует уже семнадцатая по счету конституция. Да, меняют ее там, действительно, когда нужно. А нужно тогда, когда существующая конституция превращается в тормоз развития. И тогда вопрос в том, есть ли кому на это «нужно» ответить. Вот, скажем, Конституция французской Четвертой республики с ее парламентской формой правления показала де Голлю слабой, неспособной справиться с серьезным кризисом, и он инициировал принятие новой. В конце концов, конституция не памятник, чтобы ей цветы раз в год приносить. Это не значит, что она должна быть неустойчивой. Но конституция становится устойчивой только тогда, когда является плодом компромисса. Поэтому еще одной из наших задач было, если уж говорить о практической стороне дела, внести хоть какой-то вклад в достижение такого компромисса, если в обществе созреет все же мысль о необходимости новой конституции.

В своем проекте мы, можно сказать, попытались познакомить общество с определенной философией развития государственности. С тем, каким именно мы видим регулирование основных общественных отношений, учитывая в том числе и изменчивость сознания под влиянием меняющихся жизненных обстоятельств. Регулирующие институты не должны от этого отставать, они тоже должны меняться – с тем чтобы влиять на этот процесс эволюции сознания. При сохранении же существующего регулирования возникает опасность, что стихийно меняющееся сознание спровоцирует революционное изменение «правил игры». И как они в таком случае изменятся, никто предсказать не в состоянии.

Жесткую критику вызвали положения проекта, связанные, так сказать, с его методологической основой. Я даже не ожидал, что будет такой сильный эмоциональный всплеск секуляризма. Один критик написал в комментарии к проекту: «Я дочитал до половины преамбулы и бросил. Потому что, как только я дошел до слов, что человек создан по образу и подобию Божию, для меня этот проект перестал существовать». Что можно сказать по данному поводу? Не открывать же диспут на тему: есть Бог или нет Бога?!

Почему в нашем проекте есть упоминание о Боге? Да потому как раз, что

именно на этом выстраивается центральная идея, являющаяся квинтэссенцией всего проекта, – идея неотъемлемого человеческого достоинства. Рисковую съест время, мне отведенное, но все-таки приведу слова известного русского философа Б. Вышеславцева: «Материализм Маркса обращается у него в презрение к людям. Да и почему, в самом деле, благоговеть перед потомками обезьяны? [...] Почему Маркс держался за свой материализм, атеизм, детерминизм и старался не заметить явной несовместимости такого мирозерцания с каким-либо морализированием, в частности, с осуждением "эксплуатации"? А потому, что атеистический материализм дает полную свободу не стесняться в средствах, когда дело идет о захвате власти, о диктатуре над пролетариатом, которая необходима революционному "вождю"».

Больше на этом останавливаться не буду, отдавая себе отчет в том, что переубедить оппонентов вряд ли смогу.

По-разному оценивается в комментариях и предлагаемая в проекте степень детализации регулирования. Но тут тоже трудно всем угодить, потому что одни комментаторы обвиняют в отступлении от идеи минимализма конституционных норм, а другие – в том, что не сказано о том-то и том-то. Конституционалисты, сидящие здесь, знают, что конституции в мире весьма разные. Бывают краткие (вроде американской), а бывают очень большие и подробные (вроде индийской или тайландской). Мы пошли по второму пути.

Почему мы сделали довольно подробный проект? Чтобы не потерялись какие-то идеи относительно решения обозначившихся в жизни проблем. Разумеется, идеи эти можно перенести в текущее законодательство. Но есть риск, что при их отсутствии в Основном законе они могут не реализоваться вообще. Ведь что такое разработка проекта Конституции? Венгерский конституционалист Андраш Шайо (он сейчас судья Европейского суда по правам человека от Венгрии) сказал, что конституция является «отражением наших страхов». Вот и наш проект – это не только какие-то умозрительные модели, которые у нас в головах сидят, но и наш ответ на те явления, которые мы наблюдаем в реальной российской жизни. Поэтому мы подробно написали, например, о том, как, на наш взгляд, должна конституционно регулироваться свобода митингов, шествий и демонстраций. Есть в тексте и много других подробно регулируемых вещей.

Мне очень понравился отзыв Сергея Циреля из Питера. В нем критика очень спокойная, я бы сказал интеллигентная, что резко контрастирует с тем, к чему мы привыкли, особенно в анонимных комментариях. На его возражениях я хотел бы остановиться, потому что вопрос, в них затрагиваемый, едва ли не самый принципиальный. Вопрос, который касается предлагаемого в нашем проекте разделения полномочий между президентом и главой правительства.

«Сама конструкция власти с двумя царями (старшим – царем-гарантом и младшим – царем-управленцем) весьма опасна, – пишет Цирель. – Если установится иерархия царей, то мы придем к системе, похожей на тандем образца

восьмого – одиннадцатого годов. Если же нет, то во что их соперничество выльется?» С этими опасениями связано и другое его замечание: «В проекте Конституции явно видна идея – президент как моральный авторитет. И более того, в ней требуются два политика с моральным авторитетом, а у нас нет ни Гавела, ни Михника, ни Валенсы, ни Короленко, ни Сахарова. И если сейчас нет ни одного хорошего претендента даже на одну должность, то стоит ли рассчитывать, что потом появится по несколько претендентов на каждую из двух?»

Здесь, на мой взгляд, сказывается общая ошибка, свойственная в том числе и образованным слоям российского общества. Ошибка, которую я формулирую как «поиск героя». Не могу утверждать, что все присутствующие исповедуют эту идею, но она витает в обществе: где найти людей, где авторитеты? В ответ могу сказать следующее. Если бы мы сейчас вели речь о некоем политическом движении, о неформальном лидере, такое замечание было бы резонно. Но, во-первых, речь идет о президенте, главе государства, а не о лидере. А во-вторых, пора избавляться уже от преувеличения личностного фактора и приывать к фактору институциональному.

Я, кстати, не понял, почему премьер тоже должен обладать моральным авторитетом. Как и то, почему он должен быть «вторым царем». Премьер – обычный партийный функционер, никакого морального лидерства он в себе не воплощает. Вот сидят в нас эти слова – «лидерство», «лидер». Да и где в нашем проекте два «царя»? О «царе» там речь не идет вообще. Речь идет только о функции.

Возможно, нужно еще больше, чем предложено у нас, разграничить функции и полномочия премьера и президента, еще больше эти функции и полномочия детализировать. Но в любом случае исходить нужно из идеи их *институционального* разъединения, которой мы и руководствовались. Конечно же, на этих постах могут оказаться и не очень подходящие люди, но тут я придерживаюсь принципа того же Карла Поппера. Он считал, что даже плохая политика, проводимая в условиях демократии, предпочтительнее политики тирана, пусть даже самого мудрого и великодушного. И еще одна цитата из Поппера. «Ясно, – говорил он, – что, как только задается вопрос, кто должен править, трудно избежать такого ответа, как лучший, мудрейший, рожденный править и т.д. Но нам теперь требуется на место вопроса: "Кто должен править?" поставить другой вопрос: "Как нам следует организовать политические учреждения, чтобы плохие или некомпетентные правители [...] не нанесли слишком большого ущерба?"».

В этом, собственно говоря, и заключается задача Конституции. Задача вполне прагматичная.

Второе замечание Сергея Циреля касается формы правления. Напомню, что в нашем проекте предлагается модель смешанной (или полупрезидентской) республики при существенном расширении полномочий премьера. Цирель же предлагает американскую модель, то есть модель республики президентской. Эта модель, как известно, предполагает избрание всем населением главы

исполнительной власти, а такое понятие, как «правительство», характерное для моделей парламентской и смешанной, в президентской республике не предусматривается вообще. Из чего исходит наш оппонент? Он исходит из того, что «царь» должен быть один, что народ должен знать, кого слушаться. А когда два «царя», люди этого знать не будут и начнется, как я понимаю, чуть ли не анархия.

Что можно сказать по этому поводу? В свое время мы с Ильей Георгиевичем Шаблинским в книжке «Треугольник с одним углом» попытались смоделировать, что было бы и будет в России, если установить в ней парламентскую или президентскую форму правления. И пришли к выводу, что парламентская форма была бы сейчас опасной по многим причинам, в том числе из-за недогвороспособности партий, из-за их рыхлости, отсутствия электорального ядра, за исключением, может быть, КПРФ. Что же касается президентской формы, то она у нас фактически существовала, правда в условиях еще почти советской власти. Я имею в виду 1991–1993 годы, когда Борис Николаевич Ельцин не мог ничего сделать со Съездом народных депутатов, а съезд – с президентом (он мог только импичмент ему объявить).

Да, основания для отрешения президента от должности по той Конституции были очень широкие. Однако парламент так и не смог Ельцина «уволить». Не хватало все время голосов. А кончилось тем, что Ельцин, не желая больше находиться в заложниках у Съезда, пошел на его разгон.

Недостаток американской модели в том-то и заключается, что в ней нет выхода из конфликта между ветвями власти: ни конгресс не может отправить в отставку президента из-за недоверия, ни президент не может распустить парламент (одну из палат). Конечно, возможен импичмент. Но если он касается президента, нужно, чтобы тот «постарался»: преступление какое-то совершил или солгал под присягой. Таким образом, эта модель предполагает высокую политическую культуру (культуру компромиссов), чтобы не доводить дело до открытого столкновения институтов. Да и очень сильная судебная власть нужна. Поэтому долго, стабильно и успешно эта модель действует только в США. А вот в странах Латинской Америки при той же модели мы на протяжении многих десятилетий могли наблюдать череду военных переворотов.

Вообще-то, по моему мнению, оптимальной является модель конституционной парламентской монархии. Но сегодня, к сожалению, в России это нереально. Поэтому мы предложили модель, похожую на конституционную монархию, но в республиканской оболочке. Она дает, с одной стороны, выгоды парламентской формы правления, с другой – не оставляет государство без сильной фигуры некоего гаранта конституционного порядка, уравнивающего парламентско-правительственные страсти.

Баланс властных прерогатив в нашем проекте смещен в сторону парламента. Может быть, недостаточно четко, но мы попытались изъять у президента одну из его сегодняшних ролей, которая делает всю конституционную кон-

струкцию шизофренической: когда президент одновременно игрок на поле и он же на этом поле судья. Мы предлагаем сделать его только «судьей на поле». Как претендент на эту роль, он и должен выходить на президентские выборы. Конкуренция на них должна концентрироваться вокруг того, кто из претендентов сможет наилучшим образом гарантировать конституционный порядок. Кстати говоря, именно поэтому мы записали, что срок полномочий президента – семь лет, но возможен он только один раз в жизни.

Таким образом, президент в нашем проекте только гарант, только хранитель конституционного порядка. А текущей политикой занимается правительство, которое формируется Государственной Думой. То есть правительство становится правительством парламентского большинства (понятно, что оно может быть коалиционным или однопартийным).

Теперь мне нужна какая-нибудь пафосная фраза, чтобы закончить. Но такая фраза не придумалась. И я просто себя обрываю, поскольку время мое истекло.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Михаил Александрович. Прежде чем мы перейдем к обсуждению представленного проекта, хочу еще раз напомнить о том, что существуют уже и другие проекты, причем самой разной идеологической направленности. Помимо перечисленных мной во вступительном слове, есть еще проект организации – не помню ее точное название, – действующей под патронажем нашего главного железнодорожника господина Якунина. Пафос этого проекта в том, чтобы привести Конституцию в соответствие с российской «цивилизационной идентичностью», для чего предлагается список «высших ценностей», которым должно подчиняться государство. Предусматривается и создание специального совета, который с точки зрения этих высших ценностей будет контролировать все законодательство. Что-то вроде светской теократии. Так что на изменение Конституции настроены не только оппозиционные, но и определенные привластные группы, стремящиеся рационализировать свое видение «особого» будущего России и ее государственности, с чем тоже нельзя не считаться.

Переходим к обсуждению. Надеюсь, в выступлениях будет не только критика проекта, но будут и конструктивные предложения по его доработке, к чему авторы, насколько знаю, готовы. Первым записался Виктор Леонидович Шейнис.

ВИКТОР ШЕЙНИС (*главный научный сотрудник ИМЭМО РАН*): **«Не надо делать предметом дискуссии вопросы изменения основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина»**

Прежде всего мне хотелось бы поздравить коллектив, который подготовил этот проект. По-моему, он может стать очень хорошей отправной точкой для возобновления угасшей было дискуссии по конституционным вопросам.

Вскоре после того, как Конституция 1993 года была принята, мало у кого были иллюзии, будто утвержденный на референдуме текст совершенен. Его дефекты – в том числе и для тех, кто принимал активное участие в работе над ним, – были более или менее очевидны. И уже в 1990-е годы появлялось множество различных предложений относительно изменения Основного закона. Диапазон предложений был самый широкий – от точечных поправок до полной замены едва вступившей в силу Конституции.

Один из самых интересных проектов был подготовлен тогда Михаилом Александровичем Красновым, Георгием Александровичем Сатаровым и Михаилом Александровичем Федотовым. Он был опубликован в 1999 году. Вслед за тем состоялся ряд содержательных обсуждений в профессиональных аудиториях. Авторы проекта прошли по всем статьям действующей Конституции (за исключением глав первой и второй, особо защищенных). Их проект предусматривал довольно радикальные изменения текста «внутренних» глав Основного закона (с третьей по восьмую).

В конце 1990-х годов, когда появился этот и ряд других проектов (фракции «Яблоко», СВОПа – Примакова) и когда поправки в ряд статей Конституции были внесены и стали обсуждаться в Думе, могло показаться, что приоткрылось своего рода окно возможностей для такого рода частичных изменений. Затем, однако, это окно захлопнулось и конституционные вопросы как бы выпали из публичного дискурса. Сегодня же мы присутствуем при возобновлении дискуссии на новой стадии политического и правового развития нашего общества. Первые поправки, не прошедшие, к сожалению, содержательного обсуждения и, на мой взгляд, отнюдь не улучшающие Конституцию, в нее уже внесены. Я имею в виду поправки об увеличении срока полномочий президента и Думы. На подходе и другие. И вот теперь появился проект пересмотра всей Конституции.

Проект, подчеркну это, очень интересный, открывающий широкое поле для обсуждения конституционных вопросов. Тем не менее внимательное его изучение приводит к заключению (как ни парадоксально это, может быть, прозвучит): сейчас осуществлять полную замену нынешней Конституции каким-то другим текстом, распространяющимся на главы 1 и 2, нет необходимости. Не надо этого делать не потому, что это трудно, не потому, что на этом пути грозятся политические препятствия и волчьи ямы, от обсуждения которых призвал нас воздержаться Игорь Клямкин. На мой взгляд, предложенные изменения первой и второй глав не настолько значимы, чтобы в них торговаться. Ведь это потребует созыва Конституционного Собрания, которое, конечно, на предложенных в проекте поправках не остановится (если вообще их заметит). Ряд интересных находок, которые авторы привязали к этим главам (например, статья 8 о политическом многообразии, конкуренции и оппозиционной деятельности), могут либо обождать, либо быть реализованы в виде поправок к другим главам действующей Конституции.

Я опасаясь, что при общем ее пересмотре может быть выработан вариант, отнюдь не приближенный к обсуждаемому проекту, и будут внесены неприемлемые для нас изменения, которые уже носятся в воздухе. Например, отменят статью 14 о светском характере государства. И статью 13, гласящую, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». И статью 2 – о том, что высшей ценностью в РФ является человек, его права и свободы: ведь все громче звучат голоса о приоритете государственных интересов. Все это, конечно, не исключает возможности академического обсуждения положений, содержащихся в защищенных главах. Но не буди лихо, пока оно тихо. То есть давайте исходить из запрета вбрасывания в политическую дискуссию вопросов изменения основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

Теперь по существу некоторых предложений проекта. В нем, на мой взгляд, есть положения спорные (с которыми трудно согласиться в принципе), положения недоработанные (оставляющие немало вопросов) и, наконец, положения, которые заслуживают очень детального обсуждения – более детального, чем это можно сделать в рамках сегодняшнего собрания.

Сначала об одном из крайне сомнительных предложений. Михаил Александрович, предвидя возражения, высказался в защиту формулы, заложенной в преамбулу: «Человек – образ и подобие Бога». Сам по себе разговор на эту тему у меня отторжения не вызывает. Такой взгляд существует и заслуживает уважения. Но я серьезно сомневаюсь в том, что на страницы Конституции надо выносить окончательное и категорическое решение многовекового философского спора: является ли человек образом и подобием Бога или Бог в сознании людей возник как образ и подобие человека.

Спор об этом идет много веков и будет продолжаться, вероятно, пока существует человечество. Но идея Михаила Александровича – о достоинстве человека, на мой взгляд, может быть акцентирована и без обращения к теологии. Указать на это следует и потому, что в обсуждаемом проекте опущено положение о том, что Российская Федерация – светское государство. В Конституции 1993 года мы, к сожалению, потеряли известную формулу об отделении церкви от государства и школы от церкви. И сегодня мы сталкиваемся с широкой экспансией церкви в школу, в армию, в иные государственные учреждения. Как бы ни были мотивы и обоснования этого продвижения (а они неоднозначны), последствия уверенного внедрения церкви в общественную жизнь вызывают тревогу.

В первой главе проекта упущен и ряд других принципиально важных положений, содержащихся в Конституции 1993 года. Так, принцип разделения властей реализован в главах об организации государственной власти, но почему-то среди общих принципов конституционного строя не заявлен. Не заявлено отделение местного самоуправления от государственной власти. Между тем вокруг этого вопроса на Конституционном совещании 1993 года было сломано

немало копий, и внесение данного положения в текст Конституции было достижением российских конституционалистов. Отказ от него тем более сомнителен в свете происходящего вторжения государственных органов в дела муниципалитетов. Утрачено также положение о нормах международного права как части правовой системы РФ. Известно, какое раздражение реализация этого принципа вызывает у наших «суверенизаторов». По всему по этому замена первой главы ныне действующей Конституции первой главой проекта была бы, на мой взгляд, серьезной ошибкой.

В других главах проекта тоже присутствуют положения, с которыми согласиться трудно. Это относится прежде всего к главе об избирательной системе. Среди особых мнений участников проекта приведены возражения Светланы Васильевой по этому вопросу. Я с ней вполне согласен. Авторы проекта, добиваясь сознательного и ответственного подхода к выборам, предлагают решения, которые носят вызывающий характер. Они отменяют всеобщее избирательное право и отстраняют от участия в выборах большие когорты граждан. Я еще могу принять отмену досрочного голосования и открепительных талонов, хотя и это встретит серьезные и не лишённые смысла возражения. Но введение таких цензов, как образовательный, постоянного места жительства, профессионального, должностного, – это отчетливо элитарный подход, с которым едва ли может согласиться демократическое общество.

Можно обсуждать преимущества постепенного исторического процесса в тех странах, где цензовое избирательное право шаг за шагом превращалось во всеобщее. Но это теоретический разговор. Сегодня на практике такое невозможно даже в Африке. Светлана Васильева совершенно справедливо утверждает, что в таком случае Российской Федерации пришлось бы дезавуировать свое участие в основополагающих международных пактах о правах, то есть выпасть из системы современного международного права.

В дискуссиях об избирательной системе неоднократно ставился вопрос о том, что отказ от включения в Конституцию соответствующей главы – пробел Основного закона. Авторы обсуждаемого проекта стремятся его восполнить. В Конституцию действительно полезно внести строгие положения, препятствующие манипуляциям исполнительной власти, имитации выборов. Но предлагаемые решения отчасти неполны, ибо не ограничивают выявившиеся злоупотребления ни в пропорциональной, ни в мажоритарной системах, а в существенной части – спорны. Это относится в первую очередь к способу формирования избирательных комиссий (возложить его на Конституционный Суд – неподъемная задача) и порядку их функционирования, обеспечения материальной базой и т.д.

Авторы проекта заменяют главу о федеральном устройстве действующей Конституции главой о федеральных отношениях. В ней содержится ряд интересных решений. Но такая замена оставляет непроясненными ряд принципиальных вопросов.

Прежде всего, о субъектах этих отношений. Остается неясным, чем автономные республики, кроме названия, отличаются от губерний. Это очень деликатный вопрос, вокруг которого шли яростные борения, когда создавалась действующая Конституция. Борения, приобретавшие нередко скандальный характер. Можно поддержать легко прочитываемую интенцию авторов проекта – сблизить статусы автономий и губерний. Но оставлять вопрос открытым нельзя: это может повести к серьезным осложнениям.

Не определен и статус федеральных территорий. Понятие это впервые появилось в одном из ранних проектов Конституции, который предложила Конституционная комиссия Съезда народных депутатов. Под «федеральными территориями» там выступали административные единицы, которые не могут выполнять все обязанности и, соответственно, располагать всеми правами субъектов федерации. Имеется ли и здесь в виду нечто подобное? Если так, то почему статус федеральной территории распространяется на Москву и Санкт-Петербург, которые к тому же лишаются столичных функций? И зачем закладывать в Конституцию перенос столицы? Едва ли эта проблема станет актуальной в ближайшие десятилетия (если вообще станет).

Таким образом, одна из основных проблем конституционного устройства – федеративная – нуждается в основательном прояснении.

Другая центральная проблема – организация федеральной власти. Развивая подход, заложенный в упомянутом проекте Краснова, Сатарова и Федотова 1999 года, авторы данного проекта предлагают ряд интересных решений. Некоторые из них, как мне представляется, заслуживают безусловной поддержки, другие требуют дальнейшего обсуждения.

Верным является обоснованный в работах Михаила Александровича принципиальный подход: президент обеспечивает стабильность государственного строя, но он не должен быть актором в конкурентной политической борьбе. Тем самым снимается (становится неактуальным) вопрос, президентская или парламентская у нас должна быть республика. Президент освобождается от избыточных функций. Убирается положение, которое авторы Конституции 1993 года опрометчиво перенесли со Съезда на президента: он гарант Конституции, прав и свобод; он определяет основные направления внутренней и внешней политики. То и другое должен реализовывать не один институт, а вся система государственной власти. Правильно и хорошо, что повышена степень самостоятельности правительства и премьера, в том числе в законодательном процессе. Речь идет, в частности, о контрассигнации законопроектов правительством. Повышено влияние парламента на состав и на курс правительства. Разумна инверсия по отношению к существующему порядку: Дума представляет кандидатуру премьера, президент ее утверждает, а не наоборот.

Здесь, правда, авторы проекта отступили от очень разумной, как мне кажется, идеи, которая содержалась в публикациях Михаила Александровича. В них

предусматривалась ситуация, при которой президент мог не согласиться с выбором Думы и назначить президентский кабинет на определенный срок. Не что подобное предусмотрено и в предлагаемом проекте, но только в том случае, когда в Думе не возникло большинство, способное выдвинуть премьера. Такой оборот событий достаточно вероятен, а страна не может жить без правительства. Но Михаил Александрович не зря вспоминал в своих публикациях феномен предельной ситуации, в которой Гинденбург, следуя положениям веймарской Конституции, не только не желал, но и не мог воспрепятствовать приходу к власти Гитлера.

Я не предвижу появление нового Гитлера. Тем не менее президент должен обладать конституционным инструментом, позволяющим ему предотвратить (или по крайней мере отсрочить) назначение премьера, которого он считает опасным и вокруг которого при чрезвычайных обстоятельствах сложилось разнородное, не выходящее на конституционный уровень большинство в Государственной Думе. Я бы предложил восстановить такую конструкцию в данном тексте. Думе, пожалуй, надо дать право преодолевать несогласие президента с кандидатурой премьера, но пусть для этого потребуется большинство в $\frac{2}{3}$ голосов.

Неубедительным и непоследовательным представляется выделение в составе правительства силового и внешнеполитического блоков и их подчинение («дает поручения») президенту. Это разламывает целостность правительства и учреждает в нем две категории министров. Президент – верховный главнокомандующий: так ли уж это, кстати, необходимо? Но даже в этом случае почему в подчинении президента должны быть полиция и МИД?

Весьма спорно, что из решения вопроса об импичменте президента исключена Государственная Дума (наиболее представительный парламентский орган). Мне трудно проникнуть в логику такого решения. Как и в причины того, что ряд государственных институтов отдан в единоличное распоряжение президента. Если еще можно понять, почему это сделано в отношении генерального прокурора, то почему своего исконного статуса представителя парламента лишен государственный правозащитник?

Есть в проекте и ряд других положений, над которыми следует подумать. В частности, мне кажется неправильным, что снята неприкосновенность и с президента, и с депутатов. Требование, что ни говори, очень популярное. Вынесите его на митинги, и громадное большинство за него выскажется. Будут кричать: «Лишите привилегий бездельников, которые заседают в Думе!» Но норма эта не зря присутствует в мировом парламентаризме. Неприкосновенность и президента и депутатов – очень важная гарантия их нормальной деятельности. Неприкосновенность не просто защищает депутата, она позволяет ему отстаивать интересы своих избирателей, нередко в противостоянии с представителями исполнительной власти.

Михаил Александрович считает достоинством проекта предлагаемый срок

пребывания президента в должности (избирается один раз на семь лет). Думаю, что изначальная норма Конституции 1993 года была куда как более разумной: восемь лет, но необходимо два раза получать одобрение избирателей. Продление срока одной каденции до шести лет, внесенное в Конституцию в 2008 году, серьезно ограничило права граждан и предоставило президенту свободу рук на неоправданно продолжительный срок.

Есть и другие вопросы к проекту. Мы, естественно, не имеем возможности все их детально обсудить в рамках одного семинара. Но конституционные вопросы слишком сложны и важны, чтобы на этом поставить точку. Хотелось бы, чтобы сегодняшнее обсуждение стало отправным пунктом дискуссии по проблемам Конституции для России в XXI веке. Дискуссии более глубокой и более широкой. Я имею в виду два направления дальнейшей совместной деятельности.

Во-первых, продолжение работы над представленным проектом. Прежде всего силами авторского коллектива. Я испытываю белую зависть к Михаилу Александровичу, вокруг которого сложилась такая замечательная творческая группа студентов. Вы должны свою работу продолжить. А затем потребуются детальные, предметные, может быть постатейные, обсуждения конституционного проекта в более узком профессиональном кругу, отталкиваясь от того, что сказано сегодня. Может быть, на нескольких семинарах с участием специалистов. Напомню, что именно так проходило обсуждение проекта Краснова, Сатарова и Федотова в 1999 году.

А во-вторых, дискуссию важно вывести на более широкую аудиторию. Разворачивающийся сейчас спор – нужна или не нужна России новая Конституция, на мой взгляд, беспредметен до того, как мы договоримся, по крайней мере в принципе, что именно в Конституции следует изменить и что оставить в неизменности. И когда мы в рамках, скажем, экспертного сообщества либерально-демократического направления договоримся об основных решениях, когда в сознании озабоченных людей «прорежутся» и содержание необходимых изменений, и их масштаб, тогда значительно легче будет решать и главный вопрос.

Вопрос о том, нужна ли нам совершенно новая Конституция или можно ограничиться серией глубоких, принципиальных изменений в тексте действующего Основного закона. Что сейчас мне представляется путем более практичным и предсказуемым.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Виктор Леонидович. То, что коллеги написали новый текст Конституции, не исключает того, что из него может быть извлечена только та часть, которая касается наиболее назревших проблем. Прежде всего распределения полномочий между ветвями власти.

ВИКТОР ШЕЙНИС: Или что она может быть представлена в виде отдельных законопроектов, содержащих наиболее актуальные и неотложные изменения Конституции.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Да, конечно. Как и Виктор Леонидович, мы рассматриваем сегодняшнее обсуждение как первый шаг, как начало публичной дискуссии по проблемам конституционной реформы. Если будут какие-то конкретные идеи по поводу следующих шагов, постараемся, в меру сил, содействовать их реализации.

Следующим выступит Николай Розов. Он специально прилетел из Новосибирска на наше собрание. Прошу вас, Николай Сергеевич.

НИКОЛАЙ РОЗОВ (*профессор Новосибирского университета*): **«Сам процесс обсуждения Конституции может и должен стать вкладом в либерализацию страны и преобразование России в современное правовое общество»**

Дорогие коллеги, благодарю за возможность выступить. Я специально на один день прилетел из Новосибирска.

Мое сообщение будет состоять из двух частей. Первая часть – содержательная. В ней речь пойдет только об одном компоненте Конституции, а именно о том, что называется институциональным дизайном. Я считаю, что это главный вопрос российской политики и определяющего ее характер конституционного устройства: по каким правилам образуются и взаимодействуют друг с другом верховные власти в стране, какие у них полномочия относительно друг друга. А вторая часть как раз про то, о чем говорил Виктор Леонидович Шейнис: уже создана группа в Интернете и все готово для того, чтобы привлечь участников к серьезному, профессиональному и глубокому обсуждению нового проекта Конституции.

Я тоже с большим энтузиазмом воспринял проект Михаила Александровича Краснова и его коллег. Вектор изменений намечен совершенно правильный. Но произошло то, что я называю недолетом. Верное направление – ограничение полномочий президента, усиление парламента и утверждение реального разделения властей. Но существенные недостатки действующей Конституции все же сохранились.

Я считаю, что необходимо еще сильнее, чем это сделано в представленном проекте, ограничить функции и полномочия президента. И вот почему. Традиционно в России президент воспринимается как царь, возвышающийся над остальными властями. Михаил Александрович и его коллеги исходят из того, что такому возвышению надо положить конец. Но что предлагается в проекте? Президент в нем глава государства. Он, согласно проекту, распускает Думу и назначает выборы Думы, назначает и освобождает от должности премьер-министра и руководит всеми силовыми структурами, возглавляет Комитет по судебным делам (то есть фактически командует и судебной системой). Иными словами, в обсуждаемом проекте он по-прежнему возвышается над остальными ветвями власти. И хотя проект этот лучше действующей Конституции 1993

года, такое возвышение все равно противоречит принципу разделения властей и чревато откатом к авторитаризму.

Какова должна быть главная миссия президента? В «Русском журнале» у меня про это была статья «Президент как страж прав и свобод граждан». Функции и соответствующие полномочия президента необходимо ограничить защитой главных конституционных ценностей: прав и свобод граждан, законности, внешней безопасности, сохранения территориальной целостности страны.

В президентских структурах для защиты прав и свобод есть должность и аппарат омбудсмена (он может и по-другому называться – например, как в обсуждаемом проекте, «государственным правозащитником России»), для защиты законности – Генеральная прокуратура, для обеспечения внешней безопасности – Министерство обороны. А вот обеспечение внутреннего порядка (федеральная полиция, муниципальная милиция, поиск преступников) – это вполне правительственные дела. Правительству нужно передать и Следственный комитет. Нельзя, как предлагают авторы проекта, сосредоточивать все силовые структуры в одной (президентской) ветви власти.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: А спецслужбы куда?

НИКОЛАЙ РОЗОВ: С учетом недоброй истории ЧК-НКВД-КГБ-ФСБ эта позорная преемственность дзержинцев-ежовцев-андроповцев-крючковцев-путинцев должна быть разрушена. А действительно необходимые для государственной безопасности спецслужбы нужно сформировать заново, разделив их между президентом и правительством и поставив под более пристальный контроль Думы. В этом случае я тоже исхожу из того, что силовые структуры должны находиться в разных руках. Если между ними возникнут конфликты, то для их разрешения есть, между прочим, суд – лучшая гарантия того, что силовики научатся уважать закон. Меня, кстати, удивило, что в проекте, составленном юристами, роль суда снижена. Уверен, что ее надо существенно усилить.

Все, о чем я говорю, наилучшим образом может быть обеспечено в рамках парламентской республики с премьерско-президентской формой правления, которая и нужна сегодня России. Иными словами, нужны два «царя»: премьер-министр, возглавляющий правительство, и президент. Хотя Сергей Цирель, чьи соображения здесь зачитывали, мой друг и коллега, у меня диаметрально противоположный подход: не потакать вековой привычке российского патернализма, а преодолеть ее! Да, в России привыкли, что должен быть один «царь». Тогда, мол, понятно, кто командует, назначает, увольняет. Но ведь эта привычка намертво сцеплена с подданнической и неправовой культурой!

Когда центр и источник власти – царь, тогда, конечно, он должен быть один. Иначе непонятно, чьи приказы важнее, кому подчиняться и кому «бить челом».

Если же мы хотим действительно выстроить в России правовое общество, то основой политики и осуществления власти должен стать закон, которому избранные и назначенные по закону должностные лица обязаны подчиняться. И противоречия и конфликты между ними, как и между ведомствами, должны решаться согласно закону, соответственно принятым формальным правилам и процедурам, а в трудных случаях – через суд. Обычная, нормальная политическая жизнь – это не война, и потому и никакого единоначалия она не требует. При таком подходе еще одно разделение власти (теперь уже исполнительной власти на президентскую и премьерскую) не просто благо, а необходимость, причем именно для России, издавна и глубоко пораженной хворью патернализма и авторитаризма.

Итак, у премьер-министра – правительство, которое он формирует, согласуя с Думой. Оно занимается всеми социальными и экономическими вопросами – грубо говоря, заведует деньгами. А также внешней политикой (кроме вопросов безопасности), федеральной полицией, следствием, таможней и внутренними спецслужбами (борьба с терроризмом, наркотрафиком и т.д.). Президент и его структуры вмешиваться в дела правительства права не имеют.

Президент избирается гражданами России. От всеобщего прямого голосования в данном отношении отказываться не следует, тут я занимаю консервативную позицию. Другое дело, что в проекте правильно сказано: не все граждане хотят избираться, нужно подавать заявление – и это касается всех выборов – о желании стать избирателем. Более того, я бы предложил даже ввести ценз, включающий знание Конституции и основ избирательного права, а может быть, и статус налогоплательщика.

Президент должен иметь ограниченный круг обязанностей и полномочий, он никак не возвышается над другими ветвями власти и никаким судьей или арбитром в спорах между ними являться не может. Он не имеет права вмешиваться в дела не только правительства, но и в дела судов и тем более парламента, обеих его палат, кроме как в целях контроля за соблюдением законности. Если когда-то данная важнейшая норма будет принята, это станет настоящим прорывом, освобождением России от пяты пресловутой «системы русской власти», от принудительного, склонного к репрессиям и неправомерному насилию авторитаризма.

Попробую теперь представить эскизные формулировки статей Конституции, соответствующих заявленным принципам.

Российская Федерация – парламентская республика с премьерско-президентской формой правления.

Председатель правительства (премьер-министр) избирается Государственной Думой (не более чем на два срока по четыре года) и утверждается сенатом (верхней палатой парламента).

Премьер-министр формирует правительство, которое утверждается Думой и ответственно перед ней.

Президент Российской Федерации избирается гражданами России (всеобщим прямым голосованием на шесть лет, но только на один срок).

Ни президент, ни подведомственные ему структуры не имеют права вмешиваться в дела правительства (за исключением контроля за соблюдением законности), в дела парламента и сената, в дела судов и саму судебную систему.

Полномочия президента и подведомственных ему структур (омбудсмена, Генеральной прокуратуры РФ, Министерства обороны РФ, Службы внешней разведки РФ, Администрации Президента РФ и др.) ограничены защитой норм Конституции, прежде всего свобод и прав граждан, основ конституционного строя, надзором за соблюдением законов государственными органами, а также же вопросами обороны и внешней безопасности.

Президент подписывает международные договоры и другие документы, представляя российское государство. Все международные договоры и документы, предполагающие бюджетные ассигнования, а также участие правительственных учреждений, требуют контрасигнатуры премьер-министра.

Полномочия правительства распространяются на все остальные сферы государственной деятельности, требующие управления со стороны исполнительной власти, включая экономическую, социальную, культурную, научно-образовательную, информационную сферы, а также обеспечение внутреннего порядка и внешнюю политику (за исключением вопросов безопасности).

Премьер-министр самостоятельно формирует структуру правительства (состав комитетов, советов, министерств, агентств и др.), согласуя кандидатуры руководителей ведомств с партийными фракциями, депутатскими блоками и коалициями Думы, а затем эти назначения утверждаются Думой.

Если премьер-министр не представляет состав правительства, удовлетворяющий Думу, то после третьей неудачной попытки Дума избирает нового премьер-министра.

Президент не имеет права ни на роспуск Думы и сената, ни на освобождение от должности членов правительства.

Подведомственные президенту ведомства (прежде всего прокуратура) могут представлять в суд обвинения в нарушении законности как членов правительства, так и депутатов Думы и членов сената.

Лица, уже занимавшие высшие должности в каком-либо из верховных органов власти Российской Федерации (председатель сената, спикер Госдумы, председатель Правительства РФ, президент РФ, председатель Конституционного Суда РФ, председатель Верховного Суда РФ), не могут быть избраны на высшую должность в любом другом из этих органов власти.

Судебная власть независима. Судьи не подчиняются органам и должностным лицам исполнительной (президентской и премьерской) и законодательной власти, в своих решениях они также не подчиняются вышестоящим судебным инстанциям.

Должностные лица, виновные в попытках давления на судей, незаконно

вмешивающиеся в судебный процесс, подвергаются увольнению и пожизненной люстрации.

Высшие судебные органы (Конституционный Суд, Верховный Суд и Дисциплинарный Суд), Высшая экзаменационная комиссия, а также глава Бюро по обеспечению деятельности федеральных судов каждые семь лет избираются путем рейтингового голосования Высшим судебским собранием.

Высшее судебское собрание формируется на паритетных началах: по пять членов собрания от Думы, от сената, от коллегии адвокатов, от общего собрания зарегистрированных правозащитных организаций, от Отделения общественных наук РАН, от прежних составов Конституционного и Верховного судов (но не из числа последних).

Таким видится мне оптимальное устройство федеральной власти в России и распределение полномочий между ее ветвями.

А теперь обещанная вторая часть моего выступления, касающаяся дальнейшего обсуждения проекта. Верно было сказано, что сегодняшнее собрание должно стать началом процесса. Также верно, что необязательно сейчас задумываться о том, когда и кто что-то примет или не примет. Есть историческая динамика, сейчас процессы явно ускорились. Впереди будут социально-политические кризисы, существенные повороты в настроениях общества, в правящих структурах, в политическом строе. И очень важно, чтобы у нас были и стали известны в обществе качественные документы как основа будущей свободной и демократической России. Само по себе составление добротного документа – в данном случае проекта Конституции – уже ценность. Причем требуется создание многовариантного текста Основного закона (с вариантами формулировок и их обоснованиями). Такой итоговый гипертекст может быть вывешен в Интернете для более широкого общественного обсуждения.

Итак, должны быть два круга и, соответственно, два этапа обсуждения. Узкий круг – куда мы приглашаем прежде всего всех без исключения авторов проекта и участников сегодняшнего обсуждения. Я очень рад, что Михаил Александрович Краснов поддержал это начинание, он уже в составе экспертной группы, о которой я сейчас скажу. Приглашаю для участия в ее работе Виктора Леонидовича Шейниса, опыт которого крайне важен, и всех присутствующих.

Группа «Обсуждение новой Конституции» создана на сайте «Демократия-2» (democrazia2.ru). Это закрытая группа, нацеленная на вдумчивое обсуждение принципов и каждой статьи нового проекта, предложение поправок, новых формулировок. Приглашаются историки, философы, социологи и прежде всего юристы – специалисты по конституционному праву.

Как вступить в группу?

1. Зайти на сайт democrazia2.ru и зарегистрироваться (нужны Ф.И.О., файл с фото и адрес электронной почты).

2. Зайти на страницу «Группы» (в верхней строке).

3. Найти в большом списке групп (обычно в левом ряду, в середине) группу «Обсуждение новой Конституции» и зайти в нее.

4. Кликнуть «Записаться в группу».

Уже есть немалое количество инициатив по обсуждению Конституции в Интернете, в системной и несистемной оппозиции, в протестном движении. Поэтому впереди более широкие круги обсуждения, и тот материал, который мы начнем набирать, будет далее распространяться. Пусть принципы и статьи проекта обсуждают, ругают, исправляют по-своему в «Фейсбуке», «Живом журнале», на других форумах. Главное, чтобы ключевые правовые принципы, гражданские права, а также устройство политической системы, способное их защитить, стали предметом широкого общественного интереса.

Сам процесс обсуждения Конституции может и должен стать существенным вкладом в либерализацию нашей страны, преобразование России в современное, справедливое, правовое общество, в превращение пассивного, атомизированного населения в народ – нацию ответственных и солидарных граждан.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Николай Сергеевич. Похоже, уже в самом начале обсуждения мы сталкиваемся с проблемами, касающимися терминологии. Что такое «парламентская республика с премьерско-президентской формой правления», о которой говорил Николай Сергеевич? Насколько знаю, парламентская республика не может иметь форм правления, потому что она сама есть одна из таких форм – наряду с президентской и смешанной. Последняя имеет две разновидности – премьерско-президентскую, при которой правительство ответственно только перед парламентом, и президентско-парламентскую, при которой правительство ответственно и перед президентом, и перед парламентом. Конечно, принятую терминологию тоже можно менять, но тогда такие изменения желательно обосновывать.

Слово Татьяне Андреевне Васильевой.

ТАТЬЯНА ВАСИЛЬЕВА (*заведующая сектором сравнительного права Института государства и права РАН*): **«В Конституции не должно быть оценочных понятий, допускающих неоднозначное толкование»**

Начну с того, что тоже очень завидую Михаилу Александровичу. В моей практике был только один студент, который в качестве курсовой работы написал проект Конституции. Это большое счастье, что в процессе подготовки вынесенного на обсуждение документа участвовало столько студентов.

Мне, как юристу, довольно сложно обсуждать этот проект, потому что концептуальные подходы его авторов не всегда понятны. По каждой главе хотелось бы услышать обоснование, почему было принято то или иное решение, отклонен тот или иной вариант. Поэтому остановлюсь лишь на формальных аспектах и некоторых содержательных моментах.

Прежде всего необходимо обратить внимание на новые подходы к структуре Основного закона. В ней прослеживается определенная логика: сначала рассматриваются права человека, судебные и несудебные средства их защиты, потом идут институты непосредственной демократии, а затем, снизу вверх, выстраивается система органов публичной власти. Вместе с тем в предложенной структуре имеются и внутренние противоречия.

В главу 3, посвященную основным правам человека, не включены положения об избирательных правах (глава 4), хотя данное политическое право традиционно рассматривается как одно из основных прав граждан. Наверное, главу 4 следовало бы назвать «Выборы и основы избирательной системы». Другой возможный вариант – расширить предмет ее регулирования и рассмотреть в ней все институты непосредственной демократии, предусмотренные в проекте Конституции. В главе 12, посвященной парламенту, отсутствуют положения о парламентском контроле, хотя это одно из основных направлений деятельности законодательного органа. С точки зрения логики изложения материала в главе 5 «Судебная власть» должны рассматриваться вопросы судебной защиты прав человека, а в тексте речь идет в основном о судоустройстве. При таком подходе эта глава должна размещаться вместе с главами о других федеральных органах государственной власти, то есть во второй половине конституционного текста.

Мне кажется, что в этом проекте Конституции в какой-то степени нарушен принцип соразмерности. Одни вопросы (местное самоуправление, организация публичной службы), которые близки авторам, излишне детализированы, а другие вопросы (внутренняя организация и деятельность парламента, парламентские процедуры) рассматриваются слишком поверхностно. Некоторые вопросы конституционного значения вообще не затрагиваются в тексте проекта. Так, вопросы судоустройства прописаны достаточно подробно, однако совершенно не ясно, каковы принципы разграничения компетенции между федеральными и региональными судами.

В тексте содержится очень много оценочных понятий, которые предполагают возможность неоднозначного толкования (представление жилья за доступную плату, разумные законодательные ограничения, должный публичный эффект и т.д.). Это может породить волну обращений в Конституционный Суд, что вряд ли желательно.

Теперь содержательные моменты. Прежде всего необходимо остановиться на форме правления. В проекте предлагается смешанная форма правления с акцентом на парламентарную республику. Однако в этой области также существуют определенные правила. Если мы делаем акцент на признаках парламентарной республики, то глава о президенте не может располагаться раньше главы о парламенте. Кроме того, в конституции смешанной республики обычно довольно подробно прописывают взаимоотношения между президентом и премьер-министром, однако эти аспекты остаются за рамками представленного проекта.

Его авторы обращают внимание на необходимость усиления позиций парламента. Действительно, в проекте ограничены полномочия президента, который может отправлять правительство в отставку только по решению парламента, а не по собственной инициативе. Президент в принципе не обладает реальным политическим влиянием, однако в соответствии с проектом он контролирует силовые структуры и наделяется серьезными полномочиями в чрезвычайных ситуациях. Мне кажется, это не очень хорошо соотносится с ролью арбитра, которой наделяется президент.

Позиционируя главу государства как подлинного хранителя конституционного строя и ограничивая его прерогативы как политического игрока, разработчики Конституции почему-то оставляют главе государства право вносить законопроекты. Во всех классических республиках (президентских, смешанных или парламентарных) президент таким полномочием не наделяется. Внешение законопроектов традиционно является правительственной прерогативой. Попутно хочу отметить, что в проекте Конституции правительство почему-то исключено из числа субъектов, правомочных вносить конституционные поправки.

Институт контрасигнатуры предполагает министерскую скрепу актов президента. В смешанной республике у президента есть собственные полномочия и разделенные полномочия, которые он осуществляет совместно с правительством. Акты, издаваемые президентом в рамках собственных полномочий, не визируются министрами, а принятые в рамках разделенных полномочий предполагают контрасигнатуру. В предлагаемом проекте я не нашла контрасигнатуры актов президента, она появляется только при промульгации им законов, что выглядит по меньшей мере странно.

Теперь о форме государственного устройства. В проекте выделяются три категории субъектов федерации (федеральные территории, губернии и автономные республики), однако четко не зафиксировано, чем они отличаются друг от друга. Ни в проекте, ни в пояснительной записке к нему я не нашла каких-либо различий в положении губерний и автономных республик, кроме возможности автономных республик иметь собственные государственные языки.

Меня особо заинтересовал статус федеральной территории, к которой, в соответствии с проектом, могут быть отнесены Москва и Санкт-Петербург как бывшие столицы, а также какие-то новые территории, которые могут быть образованы в установленном порядке. При этом совершенно не ясно, каково правовое положение этих субъектов федерации, в чем их специфика, чем они отличаются от губерний и автономных республик.

Из главы о судебной власти мы узнаем, что есть суды федеральных территорий. В главе о территориальном устройстве закрепляется положение, согласно которому федеральные территории не представлены в верхней палате парламента. При этом совершенно не ясно, почему Москва и Санкт-Петербург, ко-

торые были ранее столицами и в которых проживает значительное число избирателей, способных существенно повлиять на результаты парламентских выборов, не должны иметь своих представителей в верхней палате.

Я согласна с авторами проекта в том, что можно выделить предметы исключительного ведения субъектов федерации наряду с предметами исключительного ведения федерации и предметами совместного ведения. Предлагаемое разграничение законодательных и исполнительных полномочий по конкретным предметам ведения также весьма желательно. Однако если авторы обращаются к немецкому опыту, то хорошо бы использовать его в полном объеме. Ведь в Германии земли осуществляют административные полномочия в отношении многих вопросов федерального законодательного ведения, тем самым существенно сокращая бюрократический аппарат на федеральном уровне. А наши авторы проекта Конституции вместо этого предлагают создание территориальных органов исполнительной власти.

В проекте не прописаны какие-либо формы кооперации между субъектами федерации, между федерацией и субъектами федерации, а также возможности совместного решения общих задач. Почему опять закрепляется патерналистская концепция, когда федерация должна выделять на всё деньги из федерального бюджета? Почему нельзя было предусмотреть создание фонда поддержки и развития регионов, какие-то экономические стимулы для развития кооперации?

Мне кажется, что в проекте излишне зарегулированы политические процессы и не уважаются интересы избирателей. Я знаю, что Светлана Викторовна Васильева серьезно занимается исследованием прав оппозиции. Но мне кажется, что в данном проекте существует определенный перекосяк, поскольку ущемляются интересы как партий большинства, так и избирателей. Я не понимаю, почему кандидата на пост председателя Счетной палаты должна предлагать самая маленькая парламентская фракция – не слишком ли это большой бонус для партии, которая пользуется самой слабой поддержкой избирателей? Почему правящая партия не может иметь более 60 процентов депутатских мандатов в общенациональном или региональных законодательных органах, если избиратели за нее проголосуют?! Если авторы проекта выступают против монополизации власти, то надо идти путем моделирования избирательной системы, решающей соответствующую задачу, а не путем перераспределения мандатов.

В предложенном проекте Конституции чрезмерное внимание уделяется правам публичных служащих. Честно говоря, я не сторонник того, чтобы из регионального и местного бюджетов супругам региональных и местных служащих оплачивали страховку. Вместе с тем не могу не отметить тот факт, что в соответствии с проектом публичные служащие лишены права на защиту своей репутации в течение всего срока службы. По воле авторов проекта эти лица не имеют права обратиться в суд по поводу любых действий, связанных с осу-

ществованием их полномочий. Безусловно, пределы допустимой критики в отношении государственных и муниципальных служащих должны быть гораздо шире, чем в отношении остальных граждан. Однако полное лишение этих лиц права на защиту своего доброго имени является необоснованным ограничением; репутация – важная составляющая достоинства личности, которое сами же авторы Конституции запрещают умалять. В данном случае, очевидно, можно говорить и о нарушении принципа равноправия.

Мне кажется, что в проекте прослеживается тенденция неуважения судейского корпуса. Я понимаю, что к действующим судьям есть большие претензии, но эта Конституция пишется на перспективу, и состав судейского корпуса может кардинально обновиться. Почему в органе, который будет назначать судей, вообще нет представителей судейского сообщества? Существует сложившаяся практика формирования высших советов магистратуры, которая вполне себя оправдала за рубежом. Почему именно предлагаемый авторами состав данного органа сможет, по их мнению, обеспечить независимость и беспристрастность суда?

И последний момент. Мне кажется, что глава о правах и свободах человека проработана очень формально. Конечно, произвольно ограничивать права человека недопустимо. Однако необходимо учитывать, что эти права не являются абсолютными и возможны такие ситуации, когда личные права необходимо ограничивать. В частности, допустимо ограничение свободы передвижения, если существует угроза эпидемии и вводится карантин. Бывают такие ситуации, когда нужно ограничивать тайну переписки или неприкосновенность жилища. Поэтому в Конституции должны быть четко прописаны допустимые ограничения конкретных прав, в каком порядке они должны вводиться, исходя из каких законных интересов.

Все это вопросы конституционного уровня. Кроме того, с учетом российской специфики реализации прав человека в учредительном акте должно быть обязательно закреплено, что не могут вводиться такие ограничения, которые затрагивают саму суть права, то есть полностью препятствуют его реализации. Такое положение содержится, в частности, в Основном законе Германии.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Татьяна Андреевна. Авторы, по-моему, должны быть благодарны вам за столь конкретные замечания. Следующий Андрей Борисович Зубов.

АНДРЕЙ ЗУБОВ (*профессор МГИМО*): «**Эволюция конституционного процесса в России прекратилась вместе с революцией 1917 года, и хорошо, что обсуждаемый проект развивает русскую традицию права**»

Я хотел сначала послушать юристов, даже попросил Игоря Моисеевича дать возможность высказаться прежде всего им. Но у него, очевидно, другое пред-

ставление о сценарии обсуждения. Я не юрист. Проект, составленный под руководством Михаила Александровича Краснова, я читал как историк России.

Итак, чем во многом всегда страдал наш конституционализм? Вы понимаете, когда есть зарубежный опыт, который хорошо знают (потому что историю государства и права преподавали и при советской власти, где-то лучше, где-то хуже, равно как и конституционное право зарубежных стран), хочется взять все лучшее ото всех. Но ошибка состоит в том, что не все лучшее адаптируется к нашей публичной жизни, к нашему обществу.

Все лучшее должно обязательно совмещаться с логикой эволюции национального конституционного процесса. Однако в России эта эволюция прекратилась вместе с революцией 1917 года. Или, по крайней мере, вместе с эвакуацией Правительствующего сената из Крыма в ноябре 1920 года. И фактически возобновилась только в 1989 году. Огромный провал – на поколения. Тем не менее из проекта Михаила Александровича и его коллег я вижу, что они, сознательно или бессознательно, продолжают развивать русскую традицию, которая сложилась и существовала у нас до 1917 года.

Посмотрите, в нашей истории были, как известно, Основные законы 23 апреля 1906 года. И эти Основные законы фактически создавали такую же систему разделения власти между монархом, двумя палатами и судами, какую предлагает обсуждаемый проект. При этом шла постоянная борьба в Думе за то, чтобы правительство сделать сначала правительством доверия, а потом – ответственным перед Думой. Возможно, эта борьба увенчалась бы успехом, если бы не было коммунистического переворота. И это практически то же самое, что предлагают сделать Михаил Александрович и его коллеги: создание министерства, ответственного перед Думой, при сохранении за монархом тех прав, которые бы остались у него, если бы правительство перешло из-под его контроля под контроль Думы.

Да, монарх тут президент на семилетний срок. Но в этой семилетней президентуре я вижу нечто среднее между президентурой и восстановлением монархического принципа. Полагаю, что если бы русское общество когда-нибудь в будущем выступило за конституционную монархию европейского типа (скажем, испанского), то эта Конституция была бы очень хорошей переходной формой.

В данном контексте я рассматриваю и предлагаемые в проекте избирательные цензы. Сам я не сторонник цензов, но я опять-таки хочу напомнить вам нашу историю. Вы же знаете, что цензовые выборы были введены в России в 1906 году. Сначала предполагались выборы бесцензовые, «четырёххвостка». Но потом стало совершенно ясно, что если будет «четырёххвостка», то государственная система рухнет в течение одного дня. Поэтому в апреле 1906 года и были введены цензовые избирательные законы с различным масштабом представительства для разных сословий и социальных групп. А потом, после переворота 3 июня 1907 года, были изменены и эти избирательные законы в направлении усиления цензовых ограничений для низших сословий и инородцев.

Безусловно, если бы в России не произошел захват власти большевиками и не была бы установлена тотальная диктатура ВКП(б), эти ограничения постепенно смягчались бы и со временем исчезли совсем. Но история страны пошла иначе, и в обсуждаемом проекте предлагается вернуться к цензовым ограничениям, хотя и на более низком уровне. Правильно это или нет, я не знаю. Нуждается ли Россия после такого большого периода тоталитарной государственности в цензовых ограничениях – вопрос для меня открытый. Я бы предпочел, чтобы их не было.

Мне кажется, что необходимость цензов ради стабильности демократической системы уже изжита. В 1917 году они были нужны. А сейчас не нужны. Напомню, что огромный набор электоральных ограничений был в той же Великобритании, где женщины, если мне не изменяет память, до 1919 года не имели избирательных прав. В Новой Зеландии у женщин были избирательные права, а в метрополии их не было. Но этот этап у Великобритании уже в прошлом, и я хотел бы, чтобы так было и у нас.

Следующая проблема – федерализм. Федерализма в старой России не было, хотя были отдельные территории, управлявшиеся по особым законам (Финляндия, районы национальных меньшинств Кавказа). Следует ли отсюда, что федерализм – советская традиция? Это не совсем так. На протяжении всей истории русского конституционализма, начиная с проекта Н.Н. Новосильцева 1819 года, обсуждался вопрос о том, обустроить ли Россию как союзное, то есть федеративное, или как унитарное государство. И до сих пор это открытая проблема.

Что касается советской традиции, то у нее есть один существенный изъян, который как историческую традицию надо, видимо, учитывать, но как разрушительный государственный момент, безусловно, необходимо изживать. Я имею в виду национальные республики. Потому что национальные республики – это, по сути, фикция, так как, кроме нескольких республик Северного Кавказа, они совершенно не национальны. Вы знаете, что в той же Адыгее адыгейцев 20 процентов. Я не буду множить примеры, об этом обо всем тысячу раз писалось. В той же Башкирии башкир меньше, чем русских и татар, в Татарии проживает только один из пяти татар России...

Имеет ли смысл продолжать эту советскую традицию деления на автономные национальные республики и губернии, как предлагают авторы проекта? Или имеет смысл перейти к принципиально иной модели? Той модели, которая в свое время активно предлагалась и обсуждалась нашими народными социалистами и меньшевиками? Речь идет об идее не национально-территориальной, а культурно-национальной автономии. Вы знаете, что именно эта модель применялась в Финляндии, Эстонии, сейчас применяется в Чехии.

Но если принимать эту модель, то надо совершенно иначе формировать верхнюю палату. Верхняя палата, кстати, именовалась в России Государствен-

ным советом, а не сенатом, и я не думаю, что от этой традиции следует отказываться. Сенат в русской правовой системе – это высшая судебная инстанция, хранитель законов, это, скорее, верховный суд. Но это отнюдь не сенат Соединенных Штатов, не верхняя палата парламента. Верхняя палата парламента в России – это, повторяю, Государственный совет. До 1906 года он полностью назначался монархом, а потом стал наполовину назначаться монархом, а наполовину выбираться корпорациями (университетами, религиозными сообществами, купеческими гильдиями и т.п.).

Я думаю, что эта корпоративная форма представительства Государственного совета – естественно, без половины, назначаемой монархом, – очень интересная находка старой русской государственной системы, от которой, может быть, не стоит отказываться. Естественно, что в нее могут быть включены и национальные представительства. То есть национальные советы выбираются (как это было в Эстонии между войнами) всеми людьми, которые объявляют себя принадлежащими к тому или иному этносу. А национальный совет каждого этноса, в свою очередь, избирает своего представителя или двух-трех представителей в Госсовет.

А так что получается? Посмотрите, в Татарии проживает пятая часть татар Российской Федерации. А 80 процентов татар живут за ее пределами. И что, их должна представлять Казань? Но почему, если они живут в Сибири или в Москве? А чеченцы, которые живут в Москве, кто их должен представлять как чеченцев? Неужели Грозный?

Говоря о субъектах федерации, не могу не отметить, что Михаил Александрович и его коллеги ошибочно, по-моему, пошли по пути расширения прав этих субъектов. Все дело в том, что в России традиционно большинство субъектов затрудняются в установлении своеобразных форм своей политической жизни, в создании несходных региональных конституций. Слишком похожа жизнь, скажем, в Тверской и Калужской губерниях, чтобы создавать им различные основные законы. Здесь, скорее, возможен путь индийской Конституции (с довольно ограниченными возможностями субъектов федерации), нежели утверждение американской традиции (с очень широкими правами штатов). В России субъекты федерации должны, на мой взгляд, иметь возможность широкого самоуправления, в том числе и финансового, а не самостоятельного законодательства.

И еще один очень важный момент. В системе, которую для центральной власти рисуют авторы проекта, губернатор – представитель президента, представитель центральной власти. И он, конечно, должен назначаться президентом. Но его функции, как они представлены в проекте, столь же ограничены в субъекте федерации, как функции самого президента ограничены во всем государстве. А полновластен в губернии местный парламент, губернское собрание. Мне кажется, что такая модель – это очень удачная попытка развития русской традиции права, как если бы коммунистического периода в ней не было. Это

очень правильный подход, и я думаю, что по этому пути и должно пойти развитие русского конституционализма.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Андрей Борисович, учитывая, что вы не только историк, интересующийся конституционными проблемами, но и известный религиовед, хочу именно вас спросить о целесообразности упоминания в Конституции о том, что «человек создан по образу и подобию Божию». Как вы думаете, уместно это в Конституции?

АНДРЕЙ ЗУБОВ: Германская Конституция начинается словами: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, мы, народ Германии...». Это из преамбулы аденauerовской Конституции. Швейцарская Конституция (федеральная) начинается словами: «Во имя Господа всемогущего, аминь!» Мне кажется, что это вовсе не средневековье, это вовсе не рудименты далекого прошлого. Когда в той же Германии после нацистского тоталитаризма, безбожного и безнравственного, надо было ввести некий абсолютный параметр, некую нравственную точку отсчета, тогда в Конституцию (потому что Конституция – это формализация самой сущности общественных отношений) и была включена апелляция к Богу.

Семьдесят лет в нашей стране не только насильственно внедрялся атеизм, что даже не главное, но попиралось вообще все человеческое. Ведь главное преступление коммунистического режима – попрание человека как личности, простиравшееся от его физического убийства до нравственного растрепания и отказа в его естественном достоинстве. И потому вспомнить о высоком достоинстве человека, на мой взгляд, нам важнее, чем странам, давно не переживавшим такой гуманитарной катастрофы.

Я не вижу в этой формуле – «по образу и подобию Божьему» – ущемления чьих-либо прав. Потому что, если некий человек (в Германии, в Швейцарии или в России) не верит в то, что человек создан по образу и подобию Божьему, а считает, что Бог создан по образу и подобию человека, – он остается при своем, его права это никак не ущемляет. Но то, что человека призывают помнить о том, что он есть существо нравственно очень значимое, – я думаю, в нашей стране, где вообще забыто о достоинстве человека, очень важно. Гораздо важнее, чем во многих других странах.

Конечно, для советского сознания, которое все еще у нас доминирует, апелляция к имени Божьему – это нонсенс, дикость. Мы смотрим на преамбулу немецкой Конституции, улыбаемся снисходительно и говорим: мол, какие-то недомыслия ее писали. Но на самом деле это не нонсенс, а воздвижение либеральной идеи свободы на абсолютном ее фундаменте, без которого она становится перекачанной, просто разговором о свободе самой по себе без понимания ее границ, ее метафизической сути. Таково мое мнение.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Андрей Борисович. Тамара Георгиевна, теперь вы.

ТАМАРА МОРЩАКОВА (*заведующая кафедрой судебной власти факультета права НИУ ВШЭ*): **«Создавая проект новой Конституции, не стоит наступать на старые советские грабли»**

Замечания, прозвучавшие в предыдущих выступлениях, настолько взвешенны, что не требуют, по-моему, дальнейшего обсуждения. Я к ним фактически ко всем присоединяюсь. Думаю, их следовало бы учесть.

Начну с краткой ремарки по поводу последнего вопроса Игоря Моисеевича и ответа на него Андрея Борисовича. Да, в преамбуле немецкой Конституции действительно есть упоминание о Боге: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми... немцы утвердили... свободу и единство Германии». Но это означает, что именно нация осознала свою ответственность перед Богом. Думаю, что и российскому народу, который имеет за плечами много страшных ошибок, тоже было бы хорошо осознавать ответственность за судьбу страны и людей. Это действительно очень важная идея.

То, что здесь уже было сказано, позволяет мне рассматривать представленный проект в основном под углом зрения моей специальности, связанной с судами и судебной властью. Но попутно я поделюсь и некоторыми соображениями общего порядка.

То, что нам представлено, – колоссальный труд. Я думаю, что это блестящий учебный проект. Но мне бы не хотелось, чтобы наше сегодняшнее обсуждение рассматривалось как обсуждение проекта социального. Да, конституционная реформа должна продолжаться, но здесь обсуждаются прежде всего вопросы теории развития конституционализма в стране. И за рамки этой теоретической позиции на данном этапе обсуждения представленного документа, который, как все признают, требует дальнейшей работы, я бы не выходила.

Это мой первый тезис.

Тезис второй: то, что нам представлено, – это целый конституционный кодекс, а не собственно конституция. Потому что в этот проект вошла вся громадная область конституционного законодательства. Достаточно привести в качестве примера главы о публичной службе, о стратегии реформ и практически включенный в проект избирательный кодекс. Конечно, Конституция должна закреплять избирательные принципы, но, может быть, не требуется столь подробное регулирование и стоит оставить что-то законам. Впрочем, тот факт, что в проекте представлен целый кодекс конституционного законодательства, само по себе хорошо. Потому что мы благодаря этому сразу улавливаем связи Конституции как таковой со всем массивом нормативного материала, который должен развивать конституционные нормы. Но в самой Конституции столь подробное регулирование избыточно.

Третий тезис касается того, нужна ли нам вообще новая Конституция. Игорь Моисеевич призывал нас об этом не говорить, но некоторые выступавшие тем не менее говорили. Не погружаясь глубоко в эту тему, приведу один юридический аргумент. Он частично уже звучал, но его, может быть, следовало бы более четко артикулировать.

Если исходить из того, что мы в нормальном режиме конституционных реформ переходим от действующей Конституции к какой-то другой, которую считаем необходимым разрабатывать, то эти наши устремления в действующей Конституции поставлены в определенные рамки. Дискутировать о них, наверное, нет нужды, потому что Михаил Александрович их признает. А именно что первая и вторая главы Конституции не могут быть изменены иначе, кроме как путем принятия нового Основного закона. Но если эти главы с точки зрения разработчиков проекта, как я понимаю, изменений не требуют, то тогда зачем переписывать Конституцию?

Юридический аргумент прост: нынешний конституционный текст – глава 9 (о поправках) – позволяет внести в него все необходимые изменения. И может быть, это наиболее плодотворный путь, потому что он даст нам возможность не наступать на старые грабли. Вот об этих «граблях» я и хотела бы коротко сказать.

Мне кажется, что авторы предлагаемого проекта забыли кое-что из того, что при принятии Конституции 1993 года было достижением в развитии конституционализма. Причем не только применительно к России. Напомню, что российская Конституция относилась международным сообществом к одному из наиболее современных, актуальных и выдерживающих всякую критику документов.

Я не говорю сейчас о том, как Основной закон реализуется. Не говорю и о том, как принципы, закрепленные в первых двух главах Конституции, были развиты в других ее главах и, главное, в законодательстве, которое исказило большую часть самого драгоценного принципиального материала, заложенного в первой и второй главах. Законодательство убило этот материал и эти принципы. Но отсюда еще никак не следует, что мы, стремясь к чему-то лучшему, должны тратить усилия на то, что излишне с точки зрения достижения нужного результата в конституционном развитии. А результат этот может быть достигнут более тщательной проработкой всего остального текста Конституции, кроме первой, второй и девятой глав. При переписывании же ее целиком риск наступить на старые грабли очень велик. То есть риск утраты того, что уже достигнуто.

Вот, скажем, в предложенном проекте я нашла положение, согласно которому именно Конституция воплощает в себе идеи о признании естественного происхождения прав человека. Но я не нашла в этом проекте упоминания о том, что российское государство должно тендировать в сторону государства правового. Этого тезиса нет – притом что в действующей Конституции он при-

существует. И это большая утрата, потому что в нашем стремлении сделать законодательство, в том числе и в конституционной сфере, современным данный тезис всегда очень помогает.

В обсуждаемом проекте вместо этого (поскольку специально выделяется глава об источниках конституционного права) несколько усиливается именно нормативистский подход. То есть мы имеем жесткую систему нормативных актов, как она здесь предложена, выстроенную в определенную иерархию, и забываем о требовании правового содержания норм. Есть потери и в очень продвинутой главе о судебной системе, являющейся областью моей более узкой специализации и более узких интересов. На этом мне хотелось бы, насколько позволит регламент, остановиться несколько подробнее.

В том, что касается судебной системы и судебной власти, мне кажется очень значительным и интересным моментом выделение авторами такой специальной части (главы, раздела или параграфа, хотя мне не очень нравятся параграфы в Конституции), где закреплены юстициарные права. Я считаю, что это существенно и связано именно с целью судебной власти. Есть в проекте и многие другие достижения, касающиеся ее организации, хотя само это понятие – «судебная власть» – в тексте не артикулируется. И все основные проблемы, связанные с судами, ограничиваются в основном судебными структурами (плюс юстициарные права).

Большое достижение этого проекта я вижу и в том, что в нем отстаивается позиция создания особых территорий (судебных округов), в пределах которых должна распределяться юрисдикция различных судов. Судебные округа – это очень правильно. И есть еще одна частично реализованная идея – идея специализации судебной системы. Частично потому, что выделяются административные суды, выделяются финансовые суды, но очень многие из возможных специализированных, скажем так, ветвей судебной юрисдикции не выделяются. Нет, например, судов по делам несовершеннолетних. Что, нужно все это отдать на откуп закону, который на основе Конституции будет выстраивать судебную систему, а именно закону о судебной системе и закону о судах разных видов юрисдикции? Но ведь тогда и другие специальные суды, в проекте упомянутые, – область отраслевого, а не конституционного регулирования.

Предлагая расширенную коллекцию судов с различной компетенцией, авторы оставили открытым принципиальный вопрос. В их проекте и административные суды, и суды финансовые не имеют своего высшего судебного органа. Таковым для всех них практически выступает Верховный Суд. Но это не решает возникших и уже давно стоящих задач не только по специализации в судебной системе, но и по разделению всей массы судебной власти, которая действительно остается у нас неразделенной и реализуется через всякие руководящие действия со стороны одного единственного суда – Верховного.

Не предусмотрена в проекте и замена тому, что сейчас представляет собой арбитражная судебная система. Финансовые суды – это все-таки еще далеко не

всё. В российской практике до революции существовали торгово-промышленные суды. Проект возвращает такого рода дела, связанные с бизнесом, в суды общей юрисдикции – притом что не очень понятен принцип организации судов первой инстанции. Суды первой инстанции – это, по проекту, в основном мировые суды и суды более высокого территориального уровня по отношению к мировым судам, которые не должны совпадать с районными. То есть на региональном уровне тоже осуществляется разделение на судебные округа или районы, и это замечательно. Но совершенно неожиданно первая инстанция возникает и в высших судебных органах на уровне так называемых субъектов федерации, что не очень объяснимо.

С точки зрения «судебников» считается, что первая инстанция не должна подниматься так высоко. Это выглядит тем более странно, что решение высших судов в субъекте федерации или в регионе, который не будет совпадать в своих границах с субъектами федерации, согласно предложенным в проекте конституционным нормам признается окончательным. Притом что функции высшего судебного органа страны авторами ограничиваются и практически Верховный Суд действует почти как Конституционный, вырабатывая правовые позиции. Тут есть еще о чем подумать. Не исключаю, что специализированные суды должны хотя бы иметь какие-то другие собственные специализированные высшие судебные органы.

Больше всего огорчений у меня лично вызвало то, как должны обретаться, согласно проекту, судебские полномочия и судебские должности. Вопрос сверхпринципиальный. По мысли авторов, судебские должности должны обретаться в законодательных региональных органах субъектов федерации. Причем даже не путем выбора – кандидаты не представляются для конкурса и выборов. Они представляются для назначения. Но предлагать такое – значит опять-таки наступать на наши старые советские грабли, когда судьи назначались на 10 лет законодательными, представительными органами областей, краев и республик. Получая свои полномочия в этих органах, судьи должны были, соответственно, перед ними же и отчитываться за то, как они проработали определенное число лет.

Я не знаю, что будут проверять при назначении судей эти законодательные собрания, какими критериями руководствоваться. Но как все же совмещается предлагаемая в проекте территориальная организация судов по судебным округам с назначением судей в законодательных представительных органах субъекта федерации? Ведь если территориальная компетенция судьи выходит за пределы этого субъекта, а судья будет назначаться его, субъекта, законодательным собранием, то это выглядит нелогично. Я уже не говорю о том, что при назначаемости судей представительным органом субъекта федерации слияние в дружеском альянсе этих двух ветвей власти (судебной и законодательной) окажется неизбежным.

Есть и еще один вопрос, связанный с формированием судебского корпуса.

Оно описано в проекте в соответствии с прекрасной идеей, которую авторам хотелось бы закрепить в Конституции. Идея заключается в повышении требований к профессиональным качествам назначаемых судей. Среди этих требований – очень большой стаж работы и высокий уровень образования. Но это с одной стороны. А с другой стороны, минимальный стандарт, которому должен соответствовать судья, снижается. Оказывается, можно будет стать судьей, получив образование бакалавра. Что, на мой взгляд, неоправданно.

Мировой судья сейчас должен быть с полным юридическим образованием, то есть иметь образование по полной программе специалитета. Я не думаю, что у судей сегодня излишек знаний и компетенции. По-моему, образовательный стандарт как раз не подлежит снижению уже потому, что это будет одновременно и снижением гарантий судебной защиты. С другой стороны, во многих случаях в проекте невероятно завышен стаж необходимой юридической работы перед назначением на судебские должности.

Не могу не коснуться и вопроса об организации тех органов, которые будут формировать корпус судей. Мы говорим о магистратуре во Франции, мы говорим о каких-то других высших советах, что предлагается и в проекте. Но выступавшие до меня уже отмечали, что участие судьи в таком органе, который формирует судебский корпус, авторами обсуждаемого текста вообще не предусмотрено. Полагаю, что это недопустимо – хотя бы потому, что есть международный стандарт. Стандарт, который предполагает, что в органах, решающих вопросы судьбы, карьеры, назначения, удаления судей с должности, должно быть не менее половины представителей судебного сословия. Могу сослаться на Европейскую хартию о статусе судей, на рекомендации 2010 года Киевской конференции ОБСЕ по вопросам организации судебной деятельности или рекомендации Комитета министров Совета Европы 2010 года. Да, это рекомендации, а не предписания, но мы же не отказываемся от участия в этих европейских структурах. Я понимаю, что негатив по отношению к судьям очень велик, но учреждать магистратуру, решающую их судьбы, без участия представителей судебного корпуса – не лучший способ сделать судей независимыми.

Таковы мои основные замечания по содержанию представленного проекта.

В заключение хочу обратить внимание и на некоторые, с моей точки зрения, смешные, чисто арифметические просчеты авторов. Например, нельзя каждые три года менять руководство Конституционного Суда, выбирая его из 15 судей: мол, этих 15 судей хватит на 18 лет, на которые судья назначается, согласно проекту. Правда, в переходных положениях написано, что не все, кто входит в состав такого органа конституционного правосудия в России, будут назначаться на 18 лет. Предлагается разделить их на три группы – назначаемых на 6, 12 и 18 лет. Но это не очень-то согласуется с единством статуса судей, обеспечивающим им равенство при принятии решений. Что, по-моему, и есть самое главное.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Тамара Георгиевна. Мне кажется важным замечание о том, что улучшения Конституции не должны сопровождаться потерями того ценного, что есть в Конституции действующей. Об этом здесь говорили и некоторые другие выступавшие, и авторам стоило бы к сказанному ими прислушаться. Возможно, стоило бы еще раз подумать и о том, чтобы разгрузить текст, изъяв из него то, что может регулироваться конституционными или простыми законами. Однако, как справедливо заметила Тамара Георгиевна, в предложенном подробном регулировании есть и свой смысл – по крайней мере, на первом этапе работы над проектом. Потому что оно задает ориентир для людей, специализирующихся на исследовании и проектировании конкретных институтов. Возможно, Александр Оболонский, занимающийся проблемами государственной службы, со мной согласится. Пожалуйста, Александр Валентинович, мы готовы вас слушать.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ (*профессор НИУ ВШЭ*): **«Конституция действительно "отражает наши сегодняшние страхи", и это обстоятельство проявилось в отношении авторов проекта к государственным служащим»**

Спасибо, Игорь Моисеевич. Следуя вашему призыву, я в основном ограничусь комментарием лишь по одной главе – о публичной службе. Если определить ее идеологию двумя словами, то это компенсируемые ограничения. В целом такая идеология мне близка, представляется разумной и резонной. Но хотелось бы высказаться по некоторым деталям. Прежде всего, об ограничении избирательных прав публичных служащих. Как точно заметил процитированный Михаилом Александровичем Красновым Андраш Шайо, «конституция отражает наши сегодняшние страхи». Это в полной мере отразилось и в рассматриваемом проекте. Полагаю, что неслучайно.

Что мы наблюдали в последние месяцы на двух выборах – парламентских и президентских? Если называть вещи своими именами, то мы наблюдали массовое, скоординированное преступное действие, в котором, по моим подсчетам, участвовали около 100–120 тысяч государственных и муниципальных служащих. Они действовали, выражаясь языком криминалистики, как ОПГ (организованная преступная группа). Так что мотивы, которыми руководствовались авторы при написании «чиновничьих» разделов проекта, мне понятны.

Должен сказать, что в мире существуют аналогичные ограничения избирательных прав чиновников. Например, в Америке с 1939 года действует так называемый Хэтч-акт, который ограничивает права государственных служащих на участие в избирательных кампаниях, запрещая им всё, кроме личного голосования и анонимных пожертвований в пользу какого-либо кандидата. То есть деньги ты можешь пожертвовать, но не указывая, от кого они исходят. Да, правовая коллизия здесь налицо. О ней справедливо написала в своем особом

мнении Светлана Васильева, указав на факт отступления от принципа всеобщности избирательного права. В самом деле, чиновники, как говорится, тоже люди, и ограничение их прав есть ограничение политических и гражданских прав человека.

В Америке эта проблема дважды доходила до Верховного суда. И он еще в 1962 году признал, что некая несообразность в данном случае действительно существует. Тем не менее, Хэтч-акт действует до сих пор. Переводя на язык родных осин, смысл этого акта – прямой запрет на использование административного ресурса. Подчеркиваю, прямой запрет с достаточно серьезными санкциями. И в наших условиях, исходя и из нашей сегодняшней реальности, и из наших замечательных в кавычках традиций, о чем нам Андрей Борисович напомнил, я бы подумал о введении чего-то подобного. Может быть, данное право следует ограничить на какой-то срок какими-то более тонкими способами и механизмами.

Но в главе о публичной службе есть и ограничения, на мой взгляд, избыточные. Например, таким мне представляется запрет на возможность для чиновников заниматься разными видами деятельности, включая научную и творческую. Вероятно, это имеет резон применительно к преподавательской деятельности. Но почему чиновник не может писать стихи и публиковать их или писать картины? А написание им мемуаров, по-моему, просто надо поощрять.

Также мне представляется не очень реалистичной мысль, касающаяся запрета для родственников чиновников заниматься бизнесом в своем регионе. Идеология, которая лежит в основе этого, более чем понятна. Но предложение авторов проекта трудно реализовать практически. Наверное, и этот вопрос надо попытаться регулировать как-то более тонко. Кстати, хороший опыт в данном отношении есть у канадцев. У них подобные вещи подробно прописываются в этических кодексах: что можно, а что нельзя. При этом существуют два кодекса: один для руководителей, другой – для рядовых служащих. Логика тут простая: на разных уровнях есть разные соблазны и разные возможности для злоупотреблений.

Я бы еще подумал и о том, чтобы в комплектовании публичной службы участвовали люди, которые сами не являются государственными служащими. Это английский опыт, который я очень люблю и всячески пропагандирую. Суть его в том, что английская Комиссия по гражданской службе, комплектующая, прямо или косвенно, штат чиновников, состоит из людей, являющихся не служащими, а продвинутыми представителями гражданского общества: юристами, бизнесменами, менеджерами. Кстати, на эту тему мы с коллегой Алексеем Барабашевым только что написали брошюру. Для рассказа о тонкостях у меня сейчас нет времени. Но зафиксировать этот момент хотелось бы.

И последнее. Авторы проекта исходят из идеи пожизненной карьеры «государевых людей». Однако это уже архаика. Общая тенденция в мире иная: государственная служба, административная карьера перестает быть пожизнен-

ной. Поощряется ротация, система найма извне, обмена кадрами с другими секторами рынка труда.

Вместе с тем в отношении государственных служащих нужны, конечно же, не одни только ограничения, а еще и стимулы. Однако стимулов в проекте, с моей точки зрения, как раз маловато. И если не уравновесить ими ограничения, то это приведет к тому, что в государственном аппарате соберутся худшие специалисты из всех профессий, второсортные кадры. Наверное, это не совсем то, к чему следует стремиться.

Мне осталось лишь присоединиться к признанию в белой зависти к авторам проекта, о чем говорил Виктор Леонидович Шейнис. Да поможет вам Бог! Правда, Бог, как известно, помогает тем, кто сам себе помогает.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Александр Валентинович. Следующий – Александр Музыкантский. Только, Александр Ильич, сегодня про ментальность не надо. Пожалуйста, вам слово.

АЛЕКСАНДР МУЗЫКАНТСКИЙ (*профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, уполномоченный по правам человека в Москве*): **«Проблема в том, что сегодня в общественном сознании Конституция не является законом прямого действия и не обладает высшей юридической силой»**

Прежде всего, хочу сказать, что проект замечательный. Это огромная педагогическая удача всего коллектива и Михаила Александровича как руководителя. Если есть какие-то конкурсы по лучшим коллективным студенческим работам, то, безусловно, надо туда этот проект подать. Он имеет шансы получить все премии, какие только возможны.

Теперь по теме обсуждения. Очень часто сегодня звучало слово «конституция», и почти так же часто звучало слово «конституционализм». Думаю, все понимают, что понятие «конституционализм» намного шире, чем текст Конституции. Оно включает в себя еще огромное количество вещей: отношение к праву, систему ценностей и прочее. И если мы не хотим ограничиться только написанием конституционных текстов, то зададимся простым вопросом: что нужно сделать, чтобы Конституция в России работала? Этим вопросом здесь никто не задавался, а он ведь совсем не праздный.

Я могу из личного опыта привести пример, как действует нынешняя Конституция. В декабре 2004 года был принят новый Жилищный кодекс и были внесены поправки в статью 292 Гражданского кодекса. Еще на стадии обсуждения этого документа многие депутаты говорили, что его принятие приведет к непоправимым последствиям. Что, ставя своей целью расширение вторичного рынка жилья, новый текст статьи 292 ГК будет вести к выселению на улицу детей. Несмотря на это, голосами конституционного большинства в Думе, которое существовало в 2005 году, поправки были приняты, и начались те самые

процессы. С 2005 по 2010 год в Москве разными судами было принято около 400 решений, основанных на этой норме. Из них примерно 120 или 130, более точно не удалось выяснить, действительно привели к дискриминации детей. Дети с матерями оказывались на улице, лишались единственного жилья.

В 2010 году дело это наконец-то дошло до Конституционного Суда. Он вынес определение, в котором указал, что данная норма не соответствует Конституции, и обязал правительство внести поправки. То, что до сих пор правительство этих поправок не внесло (по закону оно должно было это сделать в течение трех месяцев, а прошло уже 15), не главное. А главное то, что суды пять лет руководствовались нормой, противоречившей Конституции.

Я спросил председателя Московского городского суда Ольгу Егорову: «А мог ли судья, когда выносил свой вердикт, руководствоваться не нормой этой статьи ГК, а нормой Конституции? Конституция же более высокий юридический документ». Она ответила: «Конечно, мог». Но за прошедшие пять лет судами было принято в данной связи несколько сотен решений. И, кажется, только один судья однажды отклонил иск на основании того, что, хотя он норме нового Гражданского кодекса и соответствует, он не соответствует нормам Конституции. Но и это решение было в следующей инстанции суда отменено, так что истец все равно выиграл дело.

Таково у нас отношение к Основному закону.

Конституция в общественном сознании не является законом прямого действия, не обладает высшей юридической силой. У нас Конституционный Суд может вынести решение через пять-шесть лет после того, как какой-то закон принят, и этот закон все это время действует. Хотя ясно совершенно, что дух, буква и норма Конституции в данном случае нарушаются. И подобная ситуация возникла не вчера. Скорее, она в российской традиции.

Недавно я прочитал замечательную книжку, которую написал Андрей Николаевич Медушевский. Она называется «Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX – начала XX вв.». Тогда была целая плеяда русских юристов. Каждый из них сочинял новый проект Конституции. Была такая разновидность интеллектуального творчества, развлечения сродни забаве. А один из них, Б. Кистяковский, написал знаменитые слова: «...русская интеллигенция никогда не уважала права, никогда не видела в нем ценности; из всех культурных ценностей право находилось у нее в наибольшем загоне. При таких условиях у нашей интеллигенции не могло создаться и прочного правосознания, напротив, последнее стоит на крайне низком уровне развития». Это из сборника «Вехи». И что, за прошедшее время что-то изменилось? Пожалуй, только терминология. Кистяковский 100 лет назад говорил об отсутствии уважения к праву, а сейчас больше говорят о правовом нигилизме.

Поэтому, Михаил Александрович, у меня к вам большая просьба. Если хотите, предложение. Когда вы будете собирать следующий подобный коллектив, кроме написания текстов, поставьте перед коллегами еще одну задачу. А имен-

но предложите им ответить на вопрос: что нужно сделать в стране, чтобы нормы права, отраженные в Конституции, стали нормами жизни, чтобы Конституция работала?

И второй вопрос, не менее важный: какая Конституция имеет в России шанс на принятие?

Здесь говорилось о том, что в стране есть опыт конституционного развития, опыт российского конституционализма. Некоторые ведут отсчет этому процессу от Сперанского, который 200 лет назад разработал проект Конституции. Но все конституции, принимавшиеся с тех пор в России, воспроизводят конструкцию, в которой первое лицо (государь император, генеральный секретарь или президент) стоит «над» и «вне» всех трех ветвей власти. Эту систему мы видим и в Конституции Сперанского, и в тех основных законах, о которых говорил Андрей Зубов, и в Конституции 1993 года. Притом что параллельно существовали и проекты парламентской республики. Но они не принимались. Случайно это или неслучайно? Существуют ли в России какие-то причины, по которым у нас принимаются только такие («президентские») проекты, а другие проекты не принимаются?

А завершить свое выступление хочу еще одним напоминанием о нашем пресловутом правовом нигилизме. Хорошо бы послушать или почитать о том, как нам его преодолеть. Без этого любые конституционные проекты, даже после всех улучшений, после учета всех замечаний и максимальной шлифовки, все равно будут обречены оставаться интеллектуальными забавами. Хорошими, красивыми, для участников в чем-то, может быть, и полезными, но не более того.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Александр Ильич. На мой непросвещенный взгляд, кроме вашего вопроса, почему не соблюдается Конституция, есть и другой вопрос, который в контексте темы нашего собрания тоже имеет право на существование. Вопрос о том, не заложено ли неисполнение Конституции в самой действующей Конституции? Разве предусмотрены в ней правовые механизмы, блокирующие ее нарушения? Разве уважение либо неуважение к праву, о чем когда-то писал Кистяковский, не зависит и от того, каково само право, какие в него заложены основания? Этими вопросами, насколько знаю, и руководствовались Михаил Александрович и его коллеги...

МИХАИЛ КРАСНОВ: Да, мы исходили именно из этого.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: И едва ли не в первую очередь неисполнение Основного закона предопределено тем, о чем вы, Александр Ильич, говорили. Тем, что в нем один из институтов власти находится «над» и «вне» других ее ветвей. Но раз так, то именно этот вопрос и надо, очевидно, выдвигать главным пунктом повестки дня. Тем более что определенная часть общества его значение уже

осознала, и часть эта в последнее время существенно увеличилась. А это значит, что разработка альтернативных конституционных проектов не просто интеллектуальная забава, но и ответ на реальный общественный запрос.

Да, сегодня или завтра такие проекты не будут реализованы. Но если не будет самих проектов, если обществу их не предлагать, если считать их разработку бесплодными умственными упражнениями, то мы окажемся обреченными на бесконечные рассуждения о «правовом нигилизме», фатально возрождаемся в России независимо от содержания конституций и других правовых норм. Рассуждения, легитимирующие неправовое политическое статус-кво.

Следующий – Василий Банк.

ВАСИЛИЙ БАНК (экономист): «В наше время довольно сложно привлечь к ответственности за нарушение конституционных норм»

Я тоже хотел бы акцентировать внимание на проблемах, которые существуют с применением норм действующей Конституции. С тем чтобы они были учтены в проекте нового Основного закона.

Так, в части 1 статьи 15 Конституции говорится: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Именно в соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Но на практике с прямым применением норм Конституции, как здесь уже говорилось, имеются проблемы. Дело в том, что в самой Конституции РФ нет ясного ответа, каковы пределы и правила ее прямого применения, и в этом вопросе наглядно проявился конфликт судов общей юрисдикции и конституционной юстиции в толковании и применении конституционных норм. В результате при рассмотрении конкретных дел в судах судьи руководствуются в основном только нормами кодексов или федеральных законов, а не конституционными нормами, так как не хотят создавать себе дополнительные проблемы с вышестоящими судами при принятии решений по каждому конкретному делу. Поэтому при разработке новой Конституции необходимо обратить на это внимание.

Существует и проблема норм-моделей конституционного контроля в нашей стране. Потому что в России одновременно действуют американская модель (когда все суды имеют право применять нормы Конституции) и так называемая европейская модель (когда комментарии по поводу применения норм Конституции дает только Конституционный Суд). Но Конституционный Суд в настоя-

щее время настолько завален обращениями, что рассматривает не больше 5 процентов из поступивших.

Поэтому в новой Конституции надо акцентировать внимание на том, чтобы все наши суды могли реально применять нормы Основного закона при рассмотрении каждого конкретного дела. С 1995 по 2007 год Конституционным Судом РФ рассмотрено в публичных заседаниях только 2,5 процента поступивших к нему обращений, связанных с ущемлением гражданских прав и свобод. Это является нарушением части 1 статьи 46 Конституции, так как государство, по сути, не гарантирует каждому право на судебную защиту его конституционных прав и свобод, а суд не обеспечивает надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

Я считаю, что если более 90 процентов из поступивших обращений в Конституционный Суд России остались без надлежащего рассмотрения, то государство, а вместе с ним конституционное право (как наука) должны находить новые пути разрешения данной проблемы. И предлагаю возложить функции конституционного контроля и на другие государственные органы, в частности на конституционные (уставные) суды субъектов федерации. С тем чтобы гарантировать каждому конституционное право на судебную защиту.

Также необходимо учитывать, что те декларативные нормы, которые существуют в действующей Конституции, к сожалению, не подкреплены никакими федеральными законами. Если, например, сегодня суд даже примет решение по поводу выделения бесплатного жилья малообеспеченному гражданину, еще не факт, что данное решение будет воплощено в жизнь.

Мы можем написать любую Конституцию, но необходимо принять ряд мер, чтобы данная Конституция действительно работала. В частности, на мой взгляд, для этого необходимо внести дополнение в закон о Конституционном Суде. Предлагаю передать ряд функций Конституционного Суда РФ по казуальному толкованию конституционных норм в конституционные (уставные) суды субъектов федерации (по месту проживания истцов). Целесообразно увеличить число палат Конституционного Суда России с двух до шести. То есть пойти по пути создания палат, по которому пошли в Европейском суде по правам человека, где палата может состоять из трех судей.

Необходимо также, чтобы решения Конституционного Суда РФ можно было обжаловать в международных органах, в том числе в Европейском суде по правам человека. Этого сейчас не разрешает закон: в настоящее время решения Конституционного Суда РФ окончательны, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения. Но при таком положении вещей заявители будут просто игнорировать решения Конституционного Суда и напрямую обращаться за защитой своих прав в Европейский суд по правам человека, где Россия по количеству обращений давно уже вышла на первое место.

Безусловно, речь не может идти об обжаловании в буквальном смысле этого слова решений Конституционного Суда РФ. Но если заявитель полагает, что решение Конституционного Суда не защищает его права, предусмотренные Европейской конвенцией, то он вполне может обратиться по данному поводу в Европейский суд по правам человека. Да, этот суд в настоящее время не может отменить решение Конституционного Суда РФ, но он это сможет сделать, если по данному вопросу будет подготовлен и принят решением Совета Европы и в дальнейшем ратифицирован Россией дополнительный протокол к Конвенции о защите прав и свобод человека. Кроме того, в настоящее время ЕСПЧ имеет право на присуждение пострадавшей стороне «денежной компенсации» в случае, если национальное законодательство не может гарантировать ее в должной мере, а для государств, признавших юрисдикцию Европейского суда, его решения являются обязательными.

Возвращаясь к вопросу о соблюдении конституционных норм, хочу сказать, что за их несоблюдение должны быть предусмотрены конкретные санкции. Предлагаю подумать о принятии конституционного кодекса РФ или закона об ответственности за нарушение норм Конституции России органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами. Потому что, хотя действующая Конституция и предусматривает ответственность за нарушение конституционных норм, в действительности из-за разрозненности источников конституционной ответственности, общего характера конституционных норм, самостоятельного вида предусматриваемой ими юридической ответственности и ограничения ее от иных видов юридической ответственности привлечь кого-либо к ответственности за нарушение конституционных норм в настоящее время довольно сложно.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо большое. В какой-то степени ваше выступление можно рассматривать как ответ Александру Ильичу Музыкантскому. Смысл сказанного вами, насколько я понял, как раз в том, что причины несоблюдения Конституции заложены и в ней самой. Но я все же просил бы коллег не забывать: мы обсуждаем проект новой Конституции, а не недостатки Конституции действующей безотносительно к этому проекту.

Пожалуйста, Петр Сергеевич.

ПЕТР ФИЛИППОВ (*директор Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией, Санкт-Петербург*): **«Надо предусмотреть в новой Конституции выделенные в отдельную ветвь судебной власти административные суды по защите граждан от произвола бюрократии»**

Прежде всего, большое спасибо авторам проекта за то, что они внесли в него право каждого гражданина России защищать публичный интерес, то есть подавать иск в суд в защиту общих наших интересов, а не только своего лично-

го. А вот на другой радикальный шаг коллеги не решились. Они записали в проект Конституции, что каждый имеет право защитить свои права в суде. Но почему в этом проекте не предусмотрено право гражданина на частное обвинение по любым статьям Уголовного кодекса?

В мире существует большое число стран, в которых гражданин, если у него есть доказательства совершения преступления, может выступать, по сути, в роли прокурора или обвинителем может выступать его адвокат. Почему же россияне должны быть лишены такого права? В обсуждаемом проекте, повторяю, оно не предусмотрено.

И еще одно замечание. Мы с вами живем в мире, в котором административные барьеры, административные уловки цветут пышным цветом. Есть страна, с которой я бы хотел взять пример, – Германия. Она создала специальные административные суды, цель которых – разрушать эти бюрократические барьеры, защищать права жителей Германии. Наши же суды сегодня рассматривают подобные вопросы в порядке общей очереди, судьям не хватает квалификации для решения споров между гражданами и органами государственной власти. Они обращаются к экспертам из тех же самых бюрократических ведомств и, основываясь на их заключениях, выносят решения в пользу чиновников. Но по каждому такому спору не будешь же обращаться в Конституционный Суд!

Что было бы, если бы в проекте Конституции были предусмотрены выделенные в отдельную ветвь судебной власти административные суды по защите граждан от произвола бюрократии? Может, они и стали бы тем искомым механизмом гарантий по исполнению конституционных норм в жизни?

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Петр Сергеевич, насколько помню, в проекте административные суды предусмотрены. Если нет, то ваше замечание заслуживает, думаю, самого серьезного внимания.

МИХАИЛ КРАСНОВ: Разумеется, предусмотрены.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Раз так, то Петр Сергеевич при желании соответствующее место в тексте найдет. Следующий – Игорь Чубайс.

ИГОРЬ ЧУБАЙС (*профессор Института мировых цивилизаций*): **«Нам нужна такая Конституция, которая признаёт факт исторического и правового разрыва и стремится преодолеть его»**

Я убеждаюсь, что свежая мысль страшно нервнрует ведущего. Поэтому, как всегда, буду краток. Хочу начать с анализа того контекста, в котором рассматриваемая здесь проблема существует.

Мы живем в неправовом государстве, где Конституция не действует, где Конституционный Суд уехал не в Питер, а в никуда. Сознает ли это власть, вол-

нует ли ее это? Конечно, сознает. Однако перейти к правовому государству она все равно не сможет. Пока она представляет собой коррумпированное, самозванное меньшинство, действующее исключительно в собственных интересах, государство останется неправовым.

Что на это отвечают авторы проекта? Они предлагают принять улучшенный текст Основного закона. Но ведь главный вопрос не в том, каков текст, а в том, почему нынешняя Конституция, во многом очень продвинутая и просто замечательная, не действует. Как сделать так, чтобы она действовала? Как перейти к правовому государству? И еще один вопрос, который здесь даже не звучал: а есть ли сегодня у общества ресурс для перехода к улучшенной Конституции? Или, расшатав нынешние правила, мы неизбежно получим худшие?

Из всех этих вопросов остановлюсь на первом. Итак, почему наша Конституция не действует?

Дело в том, что, говоря о Конституции, мы затрагиваем важнейшую проблему легитимности государства. Как эта проблема была решена нашими соседями, скажем Эстонией, Латвией, Литвой? Когда рухнул коммунистический режим, там заявили, что начинают действовать их довоенные конституции, которые были до советской оккупации. Доработав эти конституции, нынешние эстонцы, латыши и литовцы стали правопреемниками легитимной Эстонии, легитимной Латвии и легитимной Литвы. Похожим образом поступили и другие страны бывшего соцлагеря.

А что у нас?

В 1917 году советское государство прервало всякую преемственность с исторической Россией. Советская система – это нелегитимное, неправовое, тоталитарное квазигосударство. И то, что оно просуществовало не семь дней, а семь десятилетий, по сути, почти ничего не меняет. Нынешнее государство объявило о правопреемстве с Советским Союзом, хотя на самом деле и это ложь. И я спрашиваю авторов проекта: какую Конституцию вы предлагаете? Конституцию, которая все это игнорирует и начинает историю с нуля? Конституцию, которая копирует Запад? Конституцию, улучшающую советский опыт, который улучшить нельзя по причине неререформируемости тоталитаризма? И в любом случае на каком все же основании вы выбрасываете тысячу лет нашей истории?

Нам нужна такая Конституция, которая, насколько возможно, продолжала бы российскую, досоветскую конституционную традицию, которая признает и стремится преодолеть сам факт исторического и правового разрыва. Конечно, если допустить, что мы хотим вернуть легитимность нашему государству. Но об этом я здесь сегодня ничего не услышал.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо за свежие мысли, Игорь Борисович. Наверное, вы опоздали и не слышали выступление Андрея Борисовича Зубова, который тоже говорил о преемственности с досоветской конституционной традицией,

но гораздо более конкретно. И он, кстати, в отличие от вас такую преимственность в предложенном проекте обнаружил.

Мы двигаемся к финишу. Сейчас я предоставляю слово одному из руководителей проекта – Светлане Викторовне Васильевой, а потом будем завершать.

СВЕТЛАНА ВАСИЛЬЕВА (*доцент кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ*): **«В нашем проекте намеренно сделан акцент на самых болезненных вопросах российского правопорядка и российской демократии»**

В ходе дискуссии прозвучало много справедливых замечаний. Но я, конечно, не берусь их оценивать, потому что не имею на то права. Сначала нам необходимо обсудить эти замечания в авторском коллективе. Думаю, что мы обязательно будем делать соответствующие исправления текста. А пока ограничусь лишь некоторыми разъяснениями относительно замысла и характера нашей работы.

Чтобы понять, какой мы подготовили проект, стоит обратиться к пониманию сущности любой конституции, независимо от конкретной страны и от конкретной ситуации.

Я знаю три подхода к пониманию этой сущности. Ф. Лассаль говорил, что конституция отражает реальное соотношение общественных сил. В.И. Ленин говорил, что конституция отражает соотношение общественных сил в классовый борьбе. Е.В. Спекторский говорил, что конституция не должна отражать соотношение никаких общественных сил, а должна задавать идеи и ценности, должна облагораживать общество через установленные принципы, к реализации которых нужно стремиться.

Мне кажется, что в представленном нами проекте нашли воплощение все три подхода.

Во-первых, в нем заложена идея реального соотношения общественных сил: те институты и те политико-правовые традиции, которые мы на сегодняшний день имеем, воспроизведены. Но при этом акцент сделан на самые болезненные вопросы российского правопорядка и российской демократии. Это вопросы судебной системы, перераспределения полномочий между институтами, входящими в систему разделения властей, функционирования публичной службы. И если проект, как здесь отмечалось, слишком детализирован, то только потому, что авторы пытались предложить конкретные решения самых острых вопросов российской государственности. При этом мы, разумеется, понимаем, что Конституция не может так детально регулировать общественные отношения. Часть проблем она должна отдать на регулирование текущего законодательства.

В чем проявилось наше стремление учесть реальное соотношение общественных сил? Оно прежде всего проявилось в предложенном распределении

властных полномочий. Трудно согласиться с высказанным мнением, что ни президент, ни подведомственные ему структуры не должны ни во что вмешиваться. Зачем они вообще тогда нужны? Опасно в нынешних российских условиях оставлять председателя правительства один на один с Государственной Думой в решении кадровых вопросов, в частности вопросов формирования правительства. Опасно, учитывая характер той партийной системы и тех партий, которые мы имеем. Необходима третья сила, которая позволит сбалансировать распределение кадровых полномочий.

В нашем проекте не провозглашен принцип разделения властей как идея. Но, быть может, и не надо его фиксировать в таком качестве. Ведь этот принцип сам по себе не существует. Он наполняется конкретным содержанием через регулирование партийной системы, политической конкуренции и политической оппозиции. В этом соображении, которым мы руководствовались, и нашел отражение подход Ф. Лассалья.

Второй подход (В.И. Ленина) к сущности конституции, как уже отмечалось, заключается в том, что она должна отражать соотношение общественных сил в классовой борьбе. Вы спросите: какая сейчас классовая борьба? Однако в наше время ее можно понимать как конкуренцию большинства и меньшинства, в которой первое имеет безусловный приоритет. Эту конкуренцию отражает принцип народного суверенитета, который и закреплен в нашем проекте. Принцип, согласно которому народ осуществляет власть и участвует в управлении делами государства. Но идеализм этого принципа слишком уж плохо соотносится с реалиями постсоветского демократического развития. Мы наблюдаем «грязные» избирательные технологии, использование административного ресурса, манипуляции общественным мнением, что ведет к ущемлению прав и свобод граждан в осуществлении народного суверенитета.

И это притом, что действующая Конституция написана прекрасно в части регулирования конституционных прав и свобод (глава 2). Но если они, как здесь неоднократно отмечалось, не соблюдаются, то какой в них толк? Этот вопрос, который мы себе задавали, и стал причиной того, что многие идеи из Конституции 1993 года, касающиеся прав и свобод, в обсуждаемый проект не попали. Зато в нем усилено регулирование того, что является сегодня главной проблемой российской государственности. Речь идет о системе власти – системе, которая выталкивает из себя все, что касается плюрализма и оппозиции.

Да, оппозицию мы умышленно возвышаем. Да, мы даем ей преференции. Можно сказать, что мы меняем классовую сущность народного суверенитета, лишая большинство монополии на публично-правовые решения. Без оппозиции, без плюрализма нет демократического развития. Отсюда и акцент в нашем проекте не на субъективные права, включая избирательные, а на преференциальные возможности политического меньшинства, в том числе его возможности влиять на деятельность Счетной палаты. Мнение же о том, что меньшинство не располагает необходимой электоральной поддержкой для предо-

ставления ему таких возможностей, на мой взгляд, ошибочно. Печальные реалии современного партийного строительства и выборов дают достаточные основания для того, чтобы поставить под сомнение исключительные права большинства в общественно-политической системе.

Наконец, третий подход к сущности конституции, который, напомним, заключается в том, что она должна задавать ориентиры развития, облагораживать общество. Этот подход не позволяет обходиться без оценочных категорий, которых, конечно, в обсуждаемом проекте достаточно. Это нормы-принципы, нормы-цели, нормы-определения, не порождающие конкретных правоотношений. Однако без них ни одна конституция обойтись не может. Оценочные понятия необходимы для облагораживания общества и государства.

Разумеется, задача эта решается не только конституцией. Человеческая жизнь слишком сложна и многообразна, одними лишь нормативными текстами она не регулируется. Вспомните Блока:

*Ты будешь доволен собой и женой,
Своей конституцией куцой,
А вот у поэта – всемирный запой,
И мало ему конституций!*

Тем не менее от конституции многое зависит. Понятно, что, помимо нее, необходимо еще законодательное и подзаконное регулирование, необходимы развитые институты. Одной конституции мало. В свою очередь, сегодняшнего обсуждения мало для того, чтобы довести ее проект до нужного качества. Но авторский коллектив готов продолжать работу, готов слушать критические замечания коллег и править текст.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Светлана Викторовна. Вы напомнили нам о полузабытых фигурах прошлого. Оказывается, их наследие можно использовать в решении вопросов, с которыми их имена обычно не ассоциируются.

Больше желающих выступить нет. Может быть, кто-то из молодых авторов проекта хотел бы что-то сказать? Пожалуйста, Александр.

АЛЕКСАНДР ГОРСКИЙ (студент факультета права НИУ ВШЭ): «Предложенная в проекте модель нацелена, помимо прочего, на то, чтобы реализовать потенциал регионов»

В некоторых выступлениях затрагивались проблемы федеративного устройства. В частности, Татьяна Андреевна Васильева обратила внимание на представленную в проекте типологию составных частей федерации, а Андрей Борисович Зубов высказал идею построения современного российского федеративного государства на основе модели культурно-национальных автономий.

Мне пришлось непосредственно участвовать в написании соответствующей главы текста, и потому хотелось бы отреагировать на прозвучавшие замечания и предложения.

Почему выбрана именно такая типология: губернии, автономные республики и федеральные территории?

Начну с того, что мы в нашем проекте отказываемся от так называемых матрешечных субъектов федерации, когда в один субъект входит другой, в пользу федеративной модели, построенной на принципе равноправия субъектов федерации. При этом отличие автономных республик от губерний сводится лишь к праву республик на установление своего официального языка. Компенсируется же такое небольшое неравенство тем, что местные сообщества, на территории которых компактно проживают определенные этнические группы (например, татары в Башкирии), также могут устанавливать свой официальный язык общения, который будет употребляться наряду с государственным и региональным.

По сути, автономные республики представляют собой некую фикцию, потому что с правовой точки зрения все регионы равны. Однако если мы отберем у уже существующих национальных субъектов, даже если в них представители титульной нации составляют, допустим, всего 10 процентов населения, ту квазигосударственность, которая предусмотрена Конституцией 1993 года, то это может вызвать обострение национального вопроса и рост сепаратистских настроений. Настроений, которые в последнее десятилетие удалось все-таки нейтрализовать.

Что касается федеральных территорий, то данная категория появилась при обсуждении вопроса о местонахождении столицы. Мы исходили из того, в частности, что необходимо убрать ту двуглавость, которая существует не только во властной конструкции, но и в определении первенства Москвы и Санкт-Петербурга. Поэтому в проекте предложено выбрать в качестве столицы некий город N. Пусть сам народ определит, где быть столице страны. Город N – нейтральный вариант, который призван разрешить спор двух столиц. При этом мы решили отказаться от модели, когда на относительно небольшой территории сконцентрировано большое число органов власти – федеральной, региональной и местной. Для федеральных территорий установлено прямое федеральное управление, но при этом там расширяются возможности самоуправления.

Теперь о том, о чем говорил Андрей Борисович Зубов. На мой взгляд, предлагаемое им построение Российской Федерации по принципу национально-культурных автономий пока преждевременно. Конечно, я могу пуститься в долгие объяснения, почему я так считаю, но, учитывая регламент, ограничусь тем, что не соглашусь с данным мнением.

И еще Андрей Борисович сказал о нежелательности предоставления широких полномочий российским регионам, которое предусматривается нашим проектом. В данном отношении он считает полезным для России как федера-

тивного государства опыт современной Индии, где штаты ограничены федеральной Конституцией и обладают незначительным набором собственных полномочий. Однако Индия все же не представляет собой федерацию в строгом смысле, потому что ее составные части, на мой взгляд, это не государственно-подобные образования, а скорее автономии. Мы же в нашем проекте исходим из того, что необходимо продолжить процесс федерализации, прерванный в 2004 году. Этой цели и служит предложенная схема распределения полномочий между Российской Федерацией и регионами, а также новый порядок организации государственной власти на уровне регионов.

Данная модель нацелена на то, чтобы реализовать потенциал регионов, превратить их из фактически автономных образований в полноценные составные части федерации со своей компетенцией. И я не думаю, что, если предоставить им такую возможность, они со своей самостоятельностью не справятся и, например, не смогут принять свои основные законы, которые будут отражать специфику конкретного региона.

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Можно мне реплику по этому поводу? У меня не вызывает сомнений, что предложенный проект направлен на усиление российского федерализма. Однако в данном отношении он крайне непоследователен. Ведь такие образования, как федеральные территории, авторами вообще исключаются из федеративного устройства: они не субъекты федерации. Отношения между федеральными территориями, с одной стороны, и субъектами федерации – с другой, напоминают в проекте скорее отношения метрополии и колоний, чем отношения равных субъектов.

Эта непоследовательность проявляется и в предлагаемой организации судебной власти и судебных органов. Согласно проекту, возрождаются местные суды, но не как мировые суды, а как суды субъектов федерации. Возрождаются в надежде на то, что существование региональных судов может сочетаться с организацией судебной подсудности, имевшей, в частности, место в дореволюционной России, – с судебными округами. Но такого сочетания не получается. Либо суды организуются по субъектам федерации (местные), либо по судебным округам (федеральные), либо существуют параллельные судебные системы (и местная и федеральная, в которую входят тоже суды разных уровней). Однако последний вариант, предполагающий удвоение судебной системы, вряд ли реалистичен.

Наконец, непоследовательность проявляется и в том, что ради усиления федеративных начал часть компетенции в области законодательства (допустим, уголовного) может быть, по мнению авторов, отдана субъектам федерации. Предлагая такие решения, надо, однако, иметь ответ на вопрос: как будет обеспечиваться защита прав и свобод по единому федеральному и, более того, по международному стандарту через региональное уголовное законодательство и региональные суды, учитывая намечаемое проектом формирование судеб-

ского корпуса в регионе его законодательным органом власти? Мне кажется, тут нужны гарантии, но они авторами не предусматриваются.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Тамара Георгиевна.

АНДРЕЙ ЗУБОВ: Я тоже созрел для реплики. Можно?

В своем первом выступлении Тамара Георгиевна возразила мне по поводу упоминания Бога в Конституции Германии. Там, мол, подчеркивается идея ответственности нации перед Богом и людьми, а в предложенном проекте смысл совсем другой. Но тут дело в том, что немецкая формулировка, предложенная Аденауэром, отражала классическую лютеранско-германскую систему мышления, основанную на идее ответственности человека перед Богом (притом что сам Аденауэр был католиком). А Михаил Александрович и его коллеги очень тонко почувствовали, что для русского и православного сознания идея ответственности перед Богом менее мобилизующая, чем идея внутреннего осознания подобия человека Богу. Поэтому мне кажется, что для Конституции России выбрана наиболее точная формула, наиболее нравственно мобилизующая.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Андрей Борисович. Учитывая, что в России живут не только православные, я бы все же предложил авторам подумать, стоит ли это место оставлять в проекте. Михаил Александрович, вы можете ответить теперь на возражения и замечания, прозвучавшие в ходе дискуссии.

МИХАИЛ КРАСНОВ: «Мы не случайно предложили государственный гимн на музыку известного марша "Прощание славянки"»

Спасибо всем, кто дождался окончания нашей встречи. Бывают круглые столы, когда к концу остается гораздо меньше людей. Значит, тема цепляет.

Я, естественно, не буду отвечать на все замечания, так как иначе буду выглядеть законченным идиотом, который на вопрос «Как жизнь?» начинает рассказывать про свою жизнь. Но мы с нашими ребятами обещаем этот проект доработать. Я, безусловно, благодарен тем, кто, прочитав его, высказал свои замечания. Многие из них я готов принять сразу, по некоторым нужно подумать. Но есть и такие, по поводу которых хотелось бы объясниться.

Ряд выступавших прямо или косвенно высказали сожаление, что в проекте отсутствуют характеристики российского государства: правовое, демократическое, светское и прочее. Да, мы сознательно ушли от этого, хотя подобные характеристики стали обычными для конституций, принятых после Второй мировой войны. Причина отказа кроется в том, что, хотя в целом и понятно, что стоит за той или иной характеристикой, все же каждая из них (в меньшей степени «федеративное государство») сегодня настолько размыта, что превратилась в поле для спекуляций.

Адам Пшеворский верно заметил, что «демократия стала своего рода алтарем, куда каждый несет свои наиболее предпочтительные жертвоприношения». То же касается и, например, светского государства, которое многие понимают как полное исключение всякого упоминания о религии в публичной жизни. А социальное государство сегодня стали понимать фактически как синоним государства патерналистского. Хотя Лоренц фон Штайн имел в виду государство, обеспечивающее, в меру своих сил, равенство возможностей, а не только материальное вспомоществование.

На наш взгляд, гораздо более честно и продуктивно описать механизмы обеспечения всех этих характеристик, чем выстреливать «измами». Поэтому мы отказались и от провозглашения принципа разделения властей, предпочтя ему закрепление конструкции, действительно, как нам кажется, покоящейся на этом принципе. Не стоит забывать и о том, что в нынешней Конституции все характеристики и принципы имели определенный идеологический смысл: провести как можно более четкую грань в сравнении с советским типом власти. Сегодня такой необходимости мы не только не видим, но и сочли это вредным.

Много было возражений, касавшихся нашего предложения об ограничении всеобщего избирательного права. Объяснения этого содержатся в пояснительной записке к проекту. Возможно, мы смягчим конкретные ограничения при публикации проекта в виде отдельного издания, поскольку это вызывает категорическое неприятие. Но я все же хочу сказать, что у нас в данном случае не было намерения проповедовать элитарный подход, в чем нас упрекнул, в частности, Виктор Леонидович Шейнис. Наверное, нашу группу можно обвинить во многом, но в снобизме, в презрении к кому бы то ни было уж точно нельзя.

Речь идет вовсе не об элитарности, а скорее о том, что Иван Александрович Ильин называл аристократией, которой он вообще хотел заменить демократию. Естественно, речь он вел об аристократии духа, а не крови. И вызвано это было только одним – опасением подмены демократии охлократией, о чем, впрочем, задолго до него говорили многие мыслители, начиная с Платона. Мы как-то не задумываемся об этой оборотной стороне народного суверенитета. А ведь на кону стоит судьба государства. Если я суверен, то у меня должна быть и ответственность. Есть ли она при нынешних всеобщих выборах? Я уже не говорю о том, что в современную эпоху манипулировать общественным сознанием становится очень легко. И тем легче, чем менее образованным является общество, чем больше оно подвержено мифологии.

Поэтому стоило бы поставить как раз более жесткие заслоны для активного избирательного права, и такие предложения были у нас в группе, но мы ограничились сравнительно мягкими. Что же до исключения бюрократии из круга субъектов пассивного и активного избирательного права, то это уж точно не элитизм, а понимание того, что «агент» не должен в какие-то моменты быть одновременно и частью «принципала». Отчасти это еще и наша реакция на пове-

дение бюрократии в современной России, на ее огромную роль в искажении принципа свободных выборов.

Отдельно хочу сказать о структуре проекта. Понятно, что структура не такая уж техническая вещь. По ней можно судить и о приоритетах. Но, кроме «идеологии», мы руководствовались и иной логикой, в том числе юридической. Некоторые положения просились в другие главы, но мы оставляли их, чтобы не разрывать ткань главы. От этого, возможно, иногда возникает ощущение некоторой нелогичности проекта. Вот, скажем, глава об избирательных правах. Почему она сделана как отдельная? Да потому, что в ней говорится не только о собственно правах, но и об избирательной системе. Почему нормы о парламенте отделены от норм о парламентском контроле? Только потому, что положения о контроле мы вынесли в заключительную часть текста – туда же, где у нас прокуратура. Тем не менее я понимаю, что может смотреться нелогично. Поэтому в случае издания текста мы обязуемся еще раз над структурой подумать.

Татьяна Андреевна Васильева попеняла нам на обилие оценочных понятий. Это, кстати, лишний аргумент против общих характеристик российского государства, о чем я уже сказал. Но совсем без оценочных понятий не обходятся даже многие законы, не то что конституции. Да, вполне возможно, по поводу их толкования будут обращения в Конституционный Суд и другие суды. Ну и хорошо. Это будет означать, что Конституция работает. И вообще множество конституций в мире содержат такие понятия. Есть даже более расплывчатые, чем у нас. Например, в Конституции Индии говорится об «интересах приличия». Более того, многие из такого рода понятий заимствованы нами из некоторых зарубежных конституций. Детализировать же эти понятия (например, «плата за жилье», «разумные законодательные ограничения» и т.п.) в Основном законе невозможно. Но их можно конкретизировать в законах, проверяемых в Конституционном Суде.

Что касается конкретных замечаний по судоустройству, высказанных Тамарой Георгиевной Морщаковой, – их мы, безусловно, будем внимательно изучать. И те, которые не выходят за рамки нашей концепции, учитывать.

И наконец, главные замечания, касающиеся «властного треугольника»: президент – парламент – правительство. Не буду говорить о каждом замечании в отдельности, тем более что некоторые из них противоречат друг другу. Отвечу сначала в самой общей форме.

Уважаемые оппоненты, кажется, забывают, что мы предлагаем институт главы государства, по масштабу полномочий совершенно не похожий на нынешний. А еще больше ограничить полномочия президента, как предлагает Николай Сергеевич Розов, – значит превратить Россию действительно в парламентскую республику (где, как известно, тоже есть номинальные президенты). В том-то и дело, что мы рисовали президента как весьма сильный институт, который в случае чего (а это «в случае чего» в современной России очень даже может быть, если превратить президента в слабую фигуру) будет способен

твердо защитить конституционный порядок, конституционный строй. Хотя, согласен, над балансом полномочий есть смысл еще подумать.

Из новой роли (точнее, старой, но очищенной) нужно исходить и при оценке срока полномочий главы государства. Два срока хороши для президентско-политика, когда он надеется вновь получить мандат доверия. В случае же президента-хранителя такой промежуточный этап не нужен. Наоборот, плохо, если мотивом для президента будет мотив популярности. Не это его должно заботить, а исключительно судьба конституционного строя и, если говорить в романтическом ключе, место в истории страны.

Я уж не говорю о других причинах, которые называл еще А. де Токвиль, когда ратовал за один срок президентских полномочий в США. То есть о таких причинах, как опасность использования административного ресурса (в наших, естественно, терминах) и коррупция. Привожу цитату из Токвиля: «Интриги и коррупция являются естественными пороками выборных правительств. Однако в том случае, когда глава государства может быть переизбран, эти пороки стократно усиливаются, и само существование страны ставится на карту. Если успеха на пути интриг намерен добиваться простой кандидат, то его уловки распространяются на весьма ограниченный круг людей. Если же, напротив, в этой игре решил поучаствовать сам глава государства, то он начинает использовать в своих собственных интересах мощь всего государства».

Весьма конкретно Татьяна Андреевна Васильева высказала упреки по главам об органах власти. Так, она говорит, что раз у нас упор на парламентскую республику, то почему глава о президенте на первом месте. Да в том-то и дело, что, хотя в проекте действительно предусмотрено расширение прерогатив парламента, ни о какой парламентской республике речи у нас не идет.

Отношения президента и премьера, также говорит она, нужно более четко определить. С этим не могу согласиться. Эти отношения у нас уточнены в случае формирования президентского кабинета (как резервный случай). Но конкретизировать вообще отношения между правительством и главой государства – значит предопределить возникновение тупиковых ситуаций в ходе политической жизни. Ни в коем случае этого делать нельзя. Другое дело, стоит подумать над тем (и это предложил Виктор Леонидович Шейнис), чтобы дать в руки президента рычаги воздействия, если политика правительства явно ведет к нарушению конституционного строя.

С этим же связан и ответ на упрек в том, что мы оставили в руках президента «силовые» рычаги. Именно! А как же вы думаете? Что, президент должен только упрашивать другие ветви власти не нарушать Конституцию? Это уже будет тогда не хранитель ее, а добрый и безвредный дядюшка. В то же время и сам президент у нас ограничен. В том числе и контрагисигатурой премьера. И тут неважно, идет ли речь о его собственных или «разделенных» полномочиях. Президент должен подписывать законы, руководствуясь не только своим пониманием их нужности или вредности, но и мнением органа, который отве-

чает за текущую политику, проводит ее. В противном случае президент может, так сказать, «вредить» правительству, если оно чем-то его не устраивает.

А вообще-то, я хочу сказать, что все замечания меня очень радуют. Хотя бы потому, что никто из выступавших не сказал что-то типа «ваш проект утопия». Или «графоманский опус». Возможно, потому, что почти со всеми уважаемыми оппонентами мы хорошо знакомы, а с некоторыми даже дружны. Но завуалированно такая мысль могла быть высказана. И я, повторяю, очень рад, что этого не произошло, так как больше всего мне было бы стыдно перед моими юными коллегами. Еще раз скажу: хотя я ответил не на все замечания, тем не менее каждое из них мы будем обдумывать и не упираться, если увидим, что оно действительно улучшает проект или тем более указывает на нашу ошибку. Так что огромное спасибо за квалифицированное обсуждение!

И в заключение еще вот о чем. Жаль, что никто не задал вопрос, почему мы предложили гимн на музыку известного марша «Прощание славянки». Так вот, причина выбора гимна не сугубо эстетическая. Просто таким гимном (в свое время кто-то, я помню, именно его предлагал) нам хотелось подчеркнуть уход от тяжелой поступи империи. Ведь все гимны у нас за всю историю нашу были именно имперскими. Красивыми, но имперскими. А этот гимн маршевый и оптимистичный. Поэтому он, на мой взгляд, в наибольшей степени соответствует идее динамичного развития страны, но не на имперской, а, я бы сказал, на человеческой основе.

На этом я хотел бы закончить. Еще раз спасибо всем, кто принял участие в обсуждении.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо и вам, Михаил Александрович. Прежде всего за проделанную вами и вашими молодыми коллегами работу, которая позволила сделать нам всем первый шаг в обсуждении проблем конституционной реформы. Меня тоже порадовало, что, несмотря на сугубо профессиональный характер дискуссии, люди не расходились. Притом что давно уже на наших собраниях их не было так много, как сегодня. И это еще одно подтверждение резкого возросшего внимания к вопросам, касающимся Конституции.

То, что она не работает и ее рано или поздно придется менять, сейчас мало у кого вызывает сомнение. Если не полностью, то в тех ее частях, которые касаются устройства государственной власти. Вместе с тем, судя по сегодняшней дискуссии, у некоторых коллег, не менее других возмущенных нынешним правовым беспределом и «правовым нигилизмом», остаются сомнения насчет того, что пороки эти можно устранить изменением Основного закона. Разумеется, само по себе такое изменение из правового ада в правовой рай нас не приведет. Но при действующей Конституции и узаконенном ею распределении властных полномочий движение к правовому государству не может даже начаться. Потому что невыполнение записанных в ней норм обусловлено другими ее нормами, тоже в ней записанными, или отсутствием норм, такое невы-

полнение блокирующих. Поиски же причин «правового нигилизма» исключительно за пределами Основного закона свидетельствуют в лучшем случае об инерции доправового типа сознания, а в худшем – о желании сохранить сложившуюся в стране государственную систему.

Между тем общественное мнение, повторю еще раз, буквально за несколько месяцев резко изменилось, в нем наметилось осознание не только исторической тупиковости этой системы, но и невозможности изменить ее без конституционной реформы. Какой же видится людям такая реформа? Что она должна устранить и чем устраненное заменить?

По мнению подавляющего большинства тех, кто на эту тему высказывается, устранить она призвана персоналистский (в нынешнем воплощении – президентский) способ правления вместе с его корнями. Для чего, в свою очередь, следует отказаться от института президентства вообще или сделать его чисто номинальным. Иными словами, выход видится в переходе к парламентской республике: только она, мол, способна прервать наконец дурную традицию российского единовластия.

Одно из достоинств предложенного проекта я вижу в том, что он этому доминирующему настроению противостоит. И тем самым противостоит соблазну простых решений сложных проблем по принципу «если что-то плохо, то сделаем наоборот, и все будет хорошо». Михаил Александрович Краснов уже говорил здесь вскользь о том, почему парламентская форма правления в условиях современной России ни к чему путному не приведет. К сказанному им можно добавить и кое-что еще.

Во-первых, эта форма в определенных условиях плохо совместима с социально-экономическими системными реформами, равно как и с технологической модернизацией. Именно поэтому де Голль и пошел в свое время на трансформацию Четвертой (парламентской) республики во Францию в смешанную форму правления. А в Южной Корее начала 1960-х годов парламентская республика, не просуществовав и года, сменилась генеральской диктатурой, установившейся после военного переворота.

Во-вторых, парламентская форма правления сама по себе не боится от партийной монополии на власть и самодержавных притязаний премьер-министра. В Словакии, например, такие притязания обнаружил в 1990-е годы Владимир Мечьяр, прозванный за это в Европе «дунайским Лукашенко». Но в Словакии эта тенденция сдерживалась общей ориентацией страны на вступление в Евросоюз. А в сегодняшней Венгрии сдерживается, хотя и с трудом, ее членством в ЕС. Интересно, чем она будет сдерживаться в России?

Николай Сергеевич Розов предлагает противостоять этому конституционным ограничением правления премьера двумя четырехлетними сроками. Хорошо, но как избежать при этом установления политической монополии какой-то партии? Ее-то срок пребывания у власти, не покушаясь на права избирателей, ограничить нельзя. А раз так, то ничто не гарантирует нас и от ре-

анимации в новом институциональном формате феномена «преемничества».

Кстати, сторонникам парламентской республики не помешало бы, мне кажется, внимательнее присмотреться к периоду президентства Медведева. Вряд ли кто рассматривает сегодня его правление как воплощение именно в его лице персоналистской природы российской власти. Как вряд ли кто сомневается в том, что главным персонификатором этой власти был премьер-министр, возглавлявший партию парламентского большинства.

В модной идее парламентской республики больше политических эмоций, чем ответственного институционального мышления. Последствия реализации этой идеи не продумываются и ее сторонниками даже не обсуждаются. Проект Михаила Александровича и его коллег, в котором значительно расширенные полномочия правительства уравновешены значительными полномочиями президента, в данном отношении, повторю, выглядит намного предпочтительнее.

Его достоинство видится мне не только в том, что он порывает с отечественной самодержавной традицией, предусматривая институциональные блокираторы ее возрождения. Оно видится мне и в том, что проект наделяет политический институт президентства функцией обеспечения конституционного порядка, других политических функций его лишая. Тем самым проект этот откликается едва ли не на главную задачу, которая стоит перед страной и которая сегодня кажется многим неразрешимой. Задачу трансформации коррумпированной вертикали власти в правовое государство.

Некоторые выступавшие критиковали проект за отсутствие в нем упоминания о разделении властей. Я авторов могу понять: модель государственного устройства, ими предлагаемая, не вписывается в привычную нам схему трех ветвей – законодательной, исполнительной и судебной. Проект предусматривает и четвертую ветвь – президентскую. Однако в нем она в отличие от действующей Конституции, от других ветвей функционально жестко отчленена: она не вне них и не над ними, а одна из них. И я не вижу поэтому серьезных оснований для того, чтобы понятие «разделение властей» из Основного закона исключать. Оно укоренилось в общественном сознании и позволяет обеспечивать контакт с ним, что при нынешнем низком уровне правового сознания, по моему, очень важно.

Да, есть еще вопрос о том, как эту четвертую (президентскую) власть называть. Напомню, что по традиции, идущей от Бенжамена Констана, конституционалисты называют ее контрольной (сам Констан называл ее еще и наказательной). И эта функция вполне соответствует тем правоохрнительным полномочиям, которыми авторы наделяют институт президента. Решать, конечно, им, но я бы все же предложил упоминание о разделении властей сохранить, указав при этом, что речь идет не о трех, а о четырех властях.

И наконец, несколько соображений по поводу того, о чем говорили Андрей

Зубов и Игорь Чубайс. А именно о необходимости преемственной связи наших конституционных проектов с отечественной конституционной традицией. Думаю, что выдвигаемый ими во главу угла вопрос об исторической легитимности государства можно и нужно обсуждать. Но я все же плохо понимаю, что означает преемственная связь с конституционными законами 1906 года.

Согласно этим законам, в России существовала императорская самодержавная власть, наделенная более значительными полномочиями, чем полномочия президента в действующей сегодня Конституции. Мы вроде бы согласны с тем, что они чрезмерные и их надо урезать. Но как совмещается это с призывом восстановить правовую преемственность с законами 1906 года?

ИГОРЬ ЧУБАЙС: Преемственность – это не механическое воспроизведение того, что было. Она не исключает коррекций. А в том, что нам предлагается, никакой преемственности нет...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Игорь Борисович, у вас есть прекрасная возможность доказать, что возможна правовая преемственность между самодержавной монархией и республикой. Доказать, предложив собственный конституционный проект. Кстати, французы, переходя от монархии к республике, задачу сохранения правовой преемственности перед собой не ставили. И не только французы.

В заключение хочу еще раз поблагодарить Михаила Александровича Краснова, Светлану Викторовну Васильеву и их молодых коллег и за подготовленный ими проект, и за представленную нам возможность обсудить его. Доработанный его вариант мы намерены издать отдельной брошюрой, которая, надеюсь, стимулирует продолжение дискуссии. Не только на нашей, но и на других площадках. В том числе и на той, о которой говорил Николай Сергеевич Розов. Благодарю также всех участников обсуждения, выступления которых сделали его столь содержательным и конкретным. А главное, полезным не только для собравшейся здесь многочисленной аудитории, но и для авторов проекта.

РОССИЙСКАЯ ВЛАСТЬ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ИМИТАЦИЯ ОТКРЫТОСТИ

ИГОРЬ КЛЯМКИН (*вице-президент фонда «Либеральная Миссия»*): На обсуждение сегодня выносятся сообщения Ольги Афанасьевой и Михаила Афанасьева. Тема: «Доступ граждан к информации, которой владеет государство». Они написали об этом книгу, которую только что издала «Либеральная Миссия». Те, у кого ее нет, могли с ней познакомиться, зайдя на наш сайт.

Мы придаем этой теме очень большое значение. Может быть, даже большее, чем другим нашим темам. Тому есть по меньшей мере три причины.

Во-первых, проблема доступа к информации последние несколько десятилетий – особенно после распада двухблоковой мировой системы – стала если не основным, то одним из основных направлений совершенствования западной демократии. Речь идет об отходе от ее минималистской, или, как ее еще называют, элитистской (либо, по имени известного мыслителя, шумпетерианской), модели, предполагающей лишь право граждан раз в несколько лет свободно выбирать власть. Это реальное движение вперед. Между тем в российском публичном пространстве эта тема не фигурирует и не вызывает интереса даже в либеральной среде, о чем косвенно свидетельствует количество присутствующих в этом зале. По моим наблюдениям, меньше людей у нас еще не было.

Второй момент более общего и принципиального порядка. Он заключается в том, что в нашем публичном пространстве, как это странно ни прозвучит, до сих пор сколько-нибудь конкретно (подчеркиваю: конкретно!) не представлены европейские, или – шире – западные, институциональные стандарты. Мы ограничиваемся общими разговорами о том, что пресса должна быть свободной, что должна быть политическая конкуренция и т.п. Но как устроена и как работает западная демократия, мало кому интересно. Гораздо интереснее нам поговорить о том, что будет с Путиным и Медведевым через год или через два. Сегодня от соблазнов такого рода заранее прошу воздержаться.

Между тем отсутствие конкретных представлений о западных демократически-правовых стандартах позволяет экспертам известного толка спекулировать на тему о том, что и на Западе в разных странах институты тоже не одинаковые, а потому и России позволительно претендовать на своеобразие. Если, скажем, французские институты отличаются от американских, то что, мол, зазорного в том, что институты российские отличаются от тех и других? И тем самым затушевывается вопрос о том, что наряду с разницей есть и нечто общее, для западной цивилизации универсальное, из чего Россия выпадает и от чего, благодаря своему своеобразию, отпадает.

Третий момент сугубо правовой. В последнее время мы, в силу известных причин, сосредоточены на том, что называется правоприменением. На том, что законы не выполняются или нарушаются. Но вопрос ведь и в том, каковы сами законы. Это в конечном счете вопрос о нашем правовом сознании и его юридической оснащенности. И я думаю, что представленная работа Ольги Валентиновны и Михаила Николаевича – я имею в виду их книгу, в которой российские законы сравниваются с законами западных стран, – в данном отношении чрезвычайно важна.

Да, речь идет всего лишь об одной сфере – о доступе к информации. Но это один из шагов в рамках нашего большого проекта, предполагающего сравнительный анализ европейского и российского законодательства и в других сферах – в тех, которые касаются политической и судебной систем, государственной службы и т.д. Это и будет наш тест на соответствие российских правовых норм европейским институциональным стандартам.

То, что сделали авторы книги и они же наши сегодняшние основные докладчики, весьма и весьма поучительно. Их анализ показывает, что кроме всех известных вам имитаций существует и имитация западных правовых норм. Российские законы о доступе к информации – в отличие от западных оригиналов, с которых они вроде бы скопированы, – составлены таким образом, что они не столько обеспечивают, сколько блокируют наш доступ к официальной информации.

Работать мы будем следующим образом. Сначала выступят два докладчика. Потом – два основных содокладчика: Владимир Александрович Рыжков и Михаил Александрович Краснов, которые прочитали упоминавшуюся мной книгу и готовились выступить заранее. А после них – кто захочет.

Итак, начинаем. Михаил Николаевич, пожалуйста.

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ (*директор по стратегиям и аналитике Центра политического консультирования «Никколо М»*): **«Приступив к анализу новых российских законов, посвященных доступу к официальной информации, мы обнаружили в них полный набор "темных" технологий»**

Спасибо, Игорь Моисеевич, за хорошее начало разговора. Спасибо всем, кто проявил интерес. Мы сегодня обсуждаем очень актуальную, по-настоящему топовую, как говорят западники, тему. Я бы назвал ее одной из ключевых точек акупунктуры современной цивилизации. Вопросы открытости власти и доступа граждан к информации последние десятилетия находятся в центре общественных и политических дискуссий. Активно обсуждать их начали все-таки несколько раньше, чем произошел развал двухблоковой системы. Окончание холодной войны устранило колоссальное препятствие на пути к информационной открытости государственных органов, но начальный импульс произошел в развитых правовых государствах несколько раньше, где-то в 1960-х го-

дах. Вот с этого времени проблема доступа к информации вышла на верхние строчки в повестке общественного развития.

У нас, в России, эта тема тоже уже имеет свою историю. В 1980-е годы мы признали принцип гласности, с 1990-х годов говорим о праве на информацию. Было несколько попыток закрепить право граждан на доступ к официальной информации законодательно, несколько законопроектов вносились в Государственную Думу, первый из них был внесен еще администрацией президента Б. Ельцина. На сегодняшний день приняты два закона: «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и отдельно «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Следует упомянуть и Федеральный закон «О персональных данных», он тоже к этой теме относится в части доступа граждан к информации о себе, когда такую информацию собирают и обрабатывают государственные органы. Вы понимаете, насколько это актуальный вопрос, и, забегая вперед, скажу, что закон по этому вопросу принят, на мой взгляд, очень плохой.

Чем же объясняется острота вопроса о доступе к официальной информации? Почему общественное внимание в развитых странах, а теперь мало-помалу и в России, сосредоточено на этой теме? Приведу только несколько количественных показателей такого внимания. По оценке Дэвида Бонисара, который делал мировой обзор на эту тему, на середину 2000-х годов уже 70 стран приняли законы о доступе граждан к информации и еще в 50 были готовы законопроекты. К сегодняшнему дню эти цифры, соответственно, возросли. Как видите, это общемировая тенденция. Что лежит в ее основе?

На наш взгляд, в основе этой общей тенденции лежит фундаментальный вызов в отношении демократии как политической формы современного общества. Этот вызов не внешний, наоборот – он вырастает изнутри современной цивилизации. Давайте вспомним классическое определение демократии Роберта Даля. В число выделяемых им критериев демократии входит то, что он называет «информированным знанием» граждан, – имеется в виду осведомленность граждан о повестке общественного и государственного развития. Понятно, что ситуация с подобной осведомленностью в современном обществе, особенно в крупном государстве, кардинально отличается не только от античного полиса и небольшой средневековой республики, но и от национального государства XIX века. Например, если мы сравним Соединенные Штаты Америки XIX века, даже еще начала XX века, и сегодняшние Соединенные Штаты Америки, то обнаружим огромное различие между ними по объему национального продукта и по объему информации, которые концентрирует и перераспределяет государство, – это на самом деле два разных государства.

Современные государства концентрируют в своих иерархических инстанциях колоссальные ресурсы, колоссальные объемы информации и одновре-

менно колоссальные возможности для манипулирования информационной повесткой и массовым сознанием людей. В такой ситуации реальная осведомленность граждан выглядит проблематично и обеспечить на деле их «информированное знание» общественной, государственной повестки очень сложно. А без этого действенность демократии оказывается под вопросом. Вот это и есть фундаментальный вызов для демократии, проистекающий из развития современного общества.

Ответы на указанный вызов современные демократические государства стали искать и находить где-то после Второй мировой войны. В 1976 году в Швеции была принята обновленная редакция их знаменитого закона «О свободе прессы» 1776 года, который является одним из четырех законов, образующих Конституцию Швеции. Было закреплено положение о том, что каждый гражданин Швеции имеет право на доступ к официальным документам шведского государства в порядке, который предусмотрен законом.

Раньше не только в автократических, но и в демократических государствах действовал следующий порядок: гражданин, желающий получить доступ к официальному документу, должен доказать законность своего интереса. Вполне очевидно, что для аутсайдера, который не включен в бюрократию, в политический истеблишмент, чрезвычайно трудно доказать законность своего интереса к тем или иным официальным документам.

Сегодня в основу законодательства о доступе к информации в развитых странах положен совершенно иной, новый принцип – принцип презумпции права знать. Этот переход от одного принципа к другому является фундаментальным изменением правовой, политической и административной культуры. По сути дела, речь идет об институциональной революции. И неслучайно целый ряд развитых государств внесли специальные изменения в свои конституции, чтобы закрепить принципиально новый порядок доступа граждан к официальной информации. Настолько большое значение придавалось этим изменениям.

В то же время не надо представлять себе ситуацию в развитых странах как такую благостную картину, когда все заинтересованы в информационной открытости. Доступ к информации – это не манна небесная. Любая бюрократия, любой истеблишмент заинтересованы не столько в раскрытии, сколько в сокрытии информации. Причем, я специально подчеркну, речь идет не только о чиновничестве, но и о сменяющих друг друга партийных кабинетах. Политические партии, чередующиеся у власти, на самом деле мало заинтересованы в институциональном обеспечении реального доступа граждан, потребителей к официальной информации. Оппозиционные партии борются за ослабление правящих партий, но не за ослабление тех политических высот, которые они сами претендуют занять. Столь фундаментальное изменение современного государства, каковым является закрепление широкого доступа к официальной информации, произошло и происходит только под давлением потребителей,

заинтересованной общественности, под влиянием общественного мнения, к которому в условиях политической конкуренции и выборов вынуждены прислушиваться партии и формируемые ими правительства.

Поэтому нас не устраивает взгляд на доступ к информации как на некую данность, которая возникла непонятно откуда в готовом виде. В своей книге мы рассмотрели институт доступа к информации через призму развивающегося социально-политического конфликта. Как нам кажется, это очень плодотворный подход. Будете читать книгу – составите собственное об этом представление. Что такой подход позволяет увидеть?

Мы вычленили те приемы, те технологии правящих кругов и бюрократии, которые позволяют им элиминировать значение законодательных установлений. Законы о доступе к информации, как я уже сказал, приняты во многих странах, но работают они очень по-разному. В одних странах закон работает более эффективно, в других – менее эффективно, в третьих странах не работает вообще. То есть бывают ситуации, когда закон о доступе к информации есть, а действительного доступа к информации нет. Потому что есть целый набор технологий, которые позволяют свести влияние закона к минимуму.

Во-первых, можно сократить перечень органов власти, на которые распространяется закон, выведя из-под его действия какие-то ключевые институции. Ну, например, Центральную избирательную комиссию, секретариат премьер-министра, администрацию президента или еще какие-то ключевые органы, где принимаются ключевые решения.

Во-вторых, можно радикально ограничить доступ к информации, предусмотрев в законе очень большое число всевозможных исключений. Закон о доступе к информации есть, а когда начинаешь его читать, то обнаруживается, что это исключено, это исключено, это исключено, и не вполне понятно, что, собственно говоря, вообще осталось-то, к какой информации-то закон этот обеспечивает доступ.

Еще один способ ограничить действенность закона – установить высокую цену подачи заявления на доступ к официальному документу. Нередко вводится отдельная плата и за апелляцию. В ряде случаев оплата поднимается на уровень, в общем-то, запретительный. Например, в Ирландии, после того как была поднята плата за подачу заявлений на доступ к официальным документам, количество обращений за информацией упало сразу в три раза.

Держатели властных ресурсов всегда стремятся сохранить за собой право и возможность по своему усмотрению решать вопрос о допуске заявителя к официальной информации: допустить его к официальному документу или не допустить, дать ему копию этого официального документа или не дать. Поэтому нужно внимательно смотреть, насколько закон реально заставляет чиновника рассматривать вопрос, отвечать заявителю по существу, нести ответственность за принятое решение. Здесь опять же есть целый ряд бюрократических приемов.

Таким образом, мы выяснили главные приемы и технологии, с помощью которых правящие круги, озабоченные сохранением собственной власти, могут ограничивать и снижать действенность законодательства о доступе к информации. И вот когда мы приступили к анализу новых российских законов, посвященных доступу к официальной информации, то обнаружили в них полный набор всех этих «темных» технологий. В этом смысле российские законы могут рассматриваться как показательные. Они наверняка войдут в учебники и антологии по развитию правового государства, но, к сожалению, в качестве плохих примеров.

Игорь Моисеевич подсказывает, что я говорю уже 15 минут. Пора от бюрократических ухищрений перейти к позитиву. Давайте посмотрим на главные элементы институциональной системы доступа к официальной информации, как они себя зарекомендовали на практике. Что показывает нам передовой международный опыт?

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ (*профессор НИУ ВШЭ*): Лично я вижу, что по отношению к Швеции вы настроены весьма критически...

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: В своем выступлении я совсем не думал о мере негатива в отношении Запада или в отношении России. Я говорил немножко о других вещах: о генезисе нового института; о том, что развитие этого института происходит всегда через конфликт; о тех технологиях, которые правящие круги обычно используют для того, чтобы обнулить действенность закона о доступе к информации. А мой соавтор будет говорить о том, что необходимо предусмотреть для того, чтобы закон о доступе к информации сработал.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Погодите секундочку. Во-первых, вопросы – после выступлений основных докладчиков. Во-вторых, кто хочет из аудитории выступить, подавайте записки, чтобы я мог устанавливать очередность.

Пожалуйста, Ольга Валентиновна.

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА (*эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления*): **«Российский закон ввел еще неизвестную международной законодательной практике формулировку – перечень информации, которая "может быть доступной"»**

Спасибо, Игорь Моисеевич. Мы действительно переходим к тому, что нужно сделать, чтобы закон о доступе к информации сработал. Поскольку наши законы приняты один в конце 2008 года, другой в начале 2009 года и один уже вступил в действие, а другой вступает только сейчас, то осмысленно говорить о какой-то практике применения этих законов мы не можем. Но мы можем анализировать тексты сегодняшних российских законов, касающихся доступа

к информации о деятельности органов государственной власти. И здесь нам не обойтись без зарубежного опыта – подчеркиваю, передового зарубежного опыта – в обеспечении доступа к информации, который позволит выделить несколько важных факторов, предопределяющих успешность или, напротив, безуспешность применения законов о доступе к информации.

Один из главных факторов действенности закона – наличие сильного контрольно-надзорного органа. Между тем, если обратиться к российскому Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», то в данном отношении наш закон предельно лаконичен. Если воспроизвести то, что закреплено в статье 24 закона, то мы видим, что контроль за исполнением, за применением закона возлагается на руководителей органов, которые предоставляют информацию. А надзор призвана осуществлять прокуратура. Наверное, не стоит терять время на обсуждение такой модели контроля, ее неэффективность очевидна.

Ну а как происходит в тех странах, где существует развитая институциональная система обеспечения доступа к информации? Можно выделить две модели сильного контроля и надзора. Первая модель – это специализированный омбудсмен, парламентский уполномоченный. Подчеркиваю, специализированный омбудсмен, а не просто уполномоченный по защите всех прав и свобод человека и гражданина в государстве. Именно специализированный уполномоченный играет важнейшую роль в системе контроля и надзора за исполнением законодательства о доступе к информации. Он обладает длительным, превосходящим парламентский срок полномочий, он наделен правом проводить расследования, затребовать информацию, делать предписания, которые необходимо либо опротестовывать в суде, либо выполнять.

Наиболее сильными полномочиями обладает омбудсмен по доступу к информации в Ирландии и в Канаде. В Ирландии специальный уполномоченный, комиссар по вопросам информации, как принято именовать этот орган в англосаксонских правовых системах, обладает обязательной силой решения. К нему обращаются заявители в случае, если нарушены их права на доступ к информации. Подчеркиваю, его решения для государственных органов, подпадающих под действие закона о свободе информации, имеют обязательную силу.

В Канаде решение комиссара обязательной силы не имеет, но здесь вступает в силу фактор политического режима функционирования данного органа. Настолько серьезен статус парламентского комиссара по вопросам информации, что государственные органы стараются не попасть в черный список, который составляет комиссар. Как наглядно показывает практика, канадские государственные органы и чиновники прислушиваются к мнению комиссара. Комиссар по доступу к информации готовит ежегодный парламентский доклад о том, как государственные органы исполняют закон о доступе к информации. Доклады комиссара есть в открытом доступе на его сайте, они представляют

большой интерес, из них можно узнать, какие вопросы волнуют потребителей, какую информацию не хотят открывать государственные структуры, как рассматриваются спорные дела. Еще раз обратим внимание, что в российском Законе «Об обеспечении доступа к информации...» подобный контрольный орган отсутствует.

Следующая сильная модель надзора – это правительственная комиссия. Такая комиссия отвечает за всю систему применения закона о доступе к информации. Рассматривает апелляции, выносит окончательные решения, штрафует и наказывает провинившихся чиновников. Примеры наиболее сильных комиссий – Индия, Мексика. Комиссия по доступу к информации, формируется, как правило, премьер-министром. В Индии особенность системы надзора в том, что при формировании центральной и региональных комиссий по информации учитывается мнение лидеров оппозиции в парламенте и в региональных легислатурах. Такая модель достаточно эффективна.

В ряде зарубежных стран, например в Австралии, Новой Зеландии, Швеции, где действует не специализированный, а общий омбудсмен, вопросы доступа к информации тоже рассматриваются. Но объем жалоб по самым разным нарушениям прав человека настолько большой, что эти неспециализированные омбудсмены не в состоянии оперативно обработать еще и поток, причем увеличивающийся год от года, жалоб по доступу к информации. И потому эти омбудсмены, как в Австралии, официально обращаются в парламент по поводу целесообразности учреждения специализированного омбудсмена по вопросам доступа к информации.

Вопрос количества жалоб и возможности оперативного реагирования на них далеко не праздный. Сколько, например, мы можем ожидать жалоб, когда российские законы о доступе к информации могут вступить в силу? Например, в Канаде при 32 миллионах населения в 2008 году было 2400 жалоб, при этом их количество растет из года в год. И такая тенденция наблюдается повсеместно.

Еще один важный момент. Орган надзора за системой доступа к информации должен быть хорошо финансово обеспечен. Уполномоченный должен иметь свой профессиональный штат. Даже в передовых странах, как показывает опыт, правительство пытается влиять на уполномоченного, урезая бюджет на его деятельность. Иными словами, независимость надзорно-контрольного органа должна подкрепляться и финансовой независимостью.

Следующее, на что хотела обратить внимание, – это необходимость инфраструктурного обеспечения системы доступа к информации. Можно много говорить и о программном обеспечении такой системы, и об ее достаточном финансировании, но без соответствующей инфраструктуры нельзя сделать информацию доступной. Однако, по оценкам экспертов, наибольшее число проблем при применении национальных законов о доступе к информации связано как раз с организационным, техническим и кадровым обеспечением необходимых административных действий.

Обязательным организационным условием нормального функционирования системы доступа к официальной информации является учреждение в каждом органе государственной власти специальной должности и штата исполнителей. Должен быть чиновник, отвечающий за предоставление доступа к информации в своей структуре, за регистрацию запросов, поиск сведений, подготовку ответов на запросы. Он отвечает в конечном счете за общение с заявителем.

При этом очень существен статус такого чиновника. По оценке экспертов, важно, чтобы он имел статус не ниже первого заместителя руководителя государственного органа. Так, в Канаде такой координатор административного обеспечения доступа к информации отвечает и представляет отчетность в целом по органу. Получает эту отчетность высокая правительственная инстанция, которая координирует и контролирует работу федеральных государственных органов по выполнению закона о доступе к информации. В Канаде не меньше как заместителю председателя правительства, секретарю казначейства представляются отчеты от каждой государственной структуры об обеспечении доступа к информации. И секретарь казначейства формирует правительственный отчет о том, как администрация обеспечивает доступ к информации. То есть отчет, параллельный отчету комиссара по вопросам доступа к информации.

Наверное, времени у меня осталось не так много, поэтому перейду к российским законам о доступе к информации. Как уже сказано, приняты два федеральных закона. Вначале принимался Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», а следом принимался Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Эти два закона очень похожи, но скажем сразу, что закон о судебной информации производит более благоприятное впечатление, чем закон «О доступе к информации о деятельности государственных органов...». Он дает все-таки более определенный ответ на вопрос, что граждане вправе знать о деятельности российских судебных органов.

Хочу обратить внимание на существенные минусы Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», которые минимизируют возможность его эффективного применения. И в принципе, ставят само применение закона под большой вопрос.

Примечательно, что в принятом законе о доступе к информации о деятельности госорганов ни слова не говорится о его цели, ни слова не говорится о праве на доступ к информации, об обеспечении открытости и подотчетности власти. Цели такой у закона нет.

Итак, главные минусы этого закона. Первый и главный минус – практически отсутствие надлежащей системы контроля и надзора, о чем я уже говорила.

Несомненный минус закона заключается в определении области его действия. Закон распространяется на все государственные органы и органы местного самоуправления. Однако многочисленные структуры, которые наделены

публичными полномочиями, бюджетным финансированием, остались вне сферы этого закона. Так, из сферы его действия исключены государственные корпорации, исключены учреждения, которые выполняют публичные функции и существуют на деньги налогоплательщиков. Между тем в развитых демократиях, где работает система доступа к информации, и государственные корпорации, и различные государственные структуры подпадают под действие закона о доступе к информации. Причем под государственной структурой понимается такая структура, которая осуществляет свою деятельность на деньги налогоплательщиков или выполняет государственные функции. В нашем законе этого нет.

Далее. Закон не гарантирует доступа к оригиналам и копиям официальных документов, не определяет обязательных к размещению на официальных сайтах сведений о деятельности органов государственной власти. Не обеспечивает бесплатного ознакомления с оригиналами официальных документов непосредственно в помещении органа государственной власти. Не предусматривает в отношении государственных и муниципальных служащих никаких мер, направленных на их подготовку с целью улучшения хранения, поиска, обработки документов.

И последний, но важнейший минус – то, как в законе определяется перечень доступной информации. Закон не формулирует четких ограничений доступа к информации. Более того, российский закон ввел еще неизвестную международной законодательной практике формулировку – это перечень информации, которая «может быть доступной».

Так совпало, что одновременно с принятием российского закона об обеспечении доступа к информации о деятельности госорганов в июне 2009 года была открыта для подписания Европейская конвенция «О доступе к правительственным документам». Российская Федерация, являясь членом Совета Европы, может ратифицировать эту конвенцию. Она достаточно мягкая по формулированию требований обеспечения доступа к официальной информации. Но даже столь мягким требованиям конвенции названные российские законы не соответствуют. Мы в книге представили такую таблицу по положениям конвенции, которым не соответствует российское законодательство о доступе к информации. В случае ратификации этой конвенции возможно какое-то исправление ситуации, поскольку суды Российской Федерации тогда будут обязаны применять ее и появится потребность вносить изменения в российское законодательство.

ВЛАДИМИР РЫЖКОВ (*профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ*): **«Фактически вопрос о доступе граждан к информации, а именно до чего нас с вами допустят, решают опять-таки сами чиновники»**

Я согласен с тем, что тема, нами обсуждаемая, топовая, и очень хорошо, что фонд «Либеральная Миссия» выпустил уже вторую книгу, этой темы касающую-

ся. Первой была книга под редакцией Александра Иванченко, написанная в 2007 году, – «Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц». Это, повторяю, важно, что «Либеральная Миссия» тему не бросает.

Чем вызвана актуальность в современном мире именно этой темы? Проиллюстрирую примером. Сейчас уже многие продвинутые, как выразилась Ольга Афанасьева, страны двигаются еще дальше. Они требуют открытости уже не только от госорганов, но и от частных корпораций. Последний пример – история с фонтанирующей на дне Мексиканского залива скважиной компании «Бритиш петролеум». Я сегодня утром смотрел новости на «Евроньюс». Конгрессмены и президент США обвиняют корпорацию BP, которая, между прочим, частная и вообще не американская, в том, что она слишком долго скрывала информацию об этой аварии, в том числе и кадры видеозаписи в момент взрыва добывающей платформы. Теперь BP установила веб-камеру на дне Мексиканского залива и любой из вас может зайти на сайт корпорации и смотреть, как фонтанирует нефть. Таким образом, даже к частному бизнесу все чаще предъявляются требования открытости для общества, особенно когда речь идет о безопасности, о жизни, об экологии.

Мне кажется, что фундаментальная необходимость в законе и в институте открытого доступа к информации вызвана двумя основными причинами.

Во-первых, это вопрос доверия к власти и вопрос эффективности власти. Граждане не только в России, но и по всему миру скверно относятся к властям и подозревают их в злоупотреблениях, сокрытии информации. Тем более что власть не только у нас дает к этому повод – вспомните, например, скандал с американской базой «Гуантанамо» и ее узниками. Вот классический пример того, как отсутствие доступа к информации покрывает чудовищные злоупотребления. Я уж не говорю про наш Северный Кавказ и все, что там творилось и творится. Поэтому граждане во всем мире совершенно оправданно требуют доступа к информации. Они хотят знать, что делает власть. И если власть хочет сохранить в их глазах легитимность, одних выборов уже недостаточно. Граждане говорят: нам мало раз в четыре года вас избирать, мы хотим еще знать в повседневном режиме, что вы там делаете.

Вторая проблема, которая решается открытым доступом к информации, – это повышение эффективности деятельности власти. В частности, только так решается проблема коррупции. Именно поэтому я с коллегами вносил в Думу проект закона об открытости власти – ради реальной победы над коррупцией.

Для меня и для моих товарищей закон о доступе к информации – самый фундаментальный, самый что ни на есть номер один антикоррупционный закон Российской Федерации. Потому что если чиновник будет знать, что любая его подпись, любая его закорючка под любым документом завтра может быть доступна любому гражданину, то это будет другой чиновник, не тот, что сейчас. Доступна, например, проигравшему участнику конкурса на земельный уча-

сток. Или проигравшему участнику конкурса на контракт на закупки. Или проигравшему участнику конкурса на строительство дороги. И если, повторяю, чиновник будет знать, что с оригиналом или с заверенной копией этого документа гражданин, кто бы он ни был, сможет обратиться в суд, начать бить во все колокола, то он, чиновник, будет вести себя иначе.

По нашим оценкам, когда мы вносили соответствующий закон в 2004 году, речь шла о кратном снижении коррупции в Российской Федерации. В том случае, если бы этот закон был принят в надлежащем виде и постепенно заработал, началось бы заметное снижение коррупции. История, однако, печальная – закон не был принят. И надо заметить, что уже 23 года мы в Российской Федерации эту элементарную задачу, а именно обеспечить гражданам право доступа к информации о деятельности госорганов, решить не можем.

Сначала, в 1987 году, не был принят закон СССР «О гласности». Потом, в 1996 году, в Думу был внесен Б.Н. Ельциным проект закона «О праве на информацию». Проект этот тихо «скончался» (был снят с рассмотрения) в 2001 году. Потом, в ноябре 2004 года, я с группой товарищей внес разработанный коллективом Александра Владимировича Иванченко законопроект «О праве граждан на доступ к информации», который был создан на основе лучших европейских образцов. В частности, он предусматривал, что гражданину не нужно доказывать, что именно *это* решение мэра города о выделении земельных участков своему зятю ему необходимо, а напротив – каждый гражданин имеет право иметь информацию *о любом* решении *любого* органа, вне зависимости от того, затрагивает его решение непосредственно или нет. Это было в нашем законопроекте фундаментальным принципом.

Также в нем был заложен фундаментальный принцип бесплатности, принцип общедоступности. Также была норма, что в каждом органе госвласти должно быть что-то типа библиотеки или хранилища, куда каждый гражданин может прийти ознакомиться с оригиналом любого решения, за любой год, по любой теме. Также был принцип, что любой гражданин может прийти на заседание любого публичного органа, будь то администрация района, или районные советы, или все что угодно. В общем, был классический и самый современный закон. Но его судьба вам понятна, он также был отклонен.

Вместо этого с большой задержкой, как уже сказала Ольга, был принят нынешний закон, совершенно ублюдочный – я уж, извините, как политик позволю себе такое выражение. Закон, вобравший в себя все известные в мировой практике недостатки. Я бы сказал так: нет ни одного недостатка, который не был бы включен в действующий российский закон. И еще, естественно, наша креативная бюрократия добавила туда тех рогаток и препон для граждан, до которых никто другой ранее не догадался. Там есть все что угодно, только бы гражданин не получил информацию. Например, перечень документов, которые будет предоставлять правительство гражданам, определяет само правительство. Перечень документов, которые будут предоставлять министерства

и ведомства, с разрешения правительства определяют сами министерства и ведомства. Объем страниц, которые являются бесплатными, определяет ведомство, а все сверх того будет платным (при необходимости ксерокопировать какие-то решения какого-то органа). Цену копирования определяет тоже правительство.

В законе записано, что у каждого ведомства, органа и прочей государственной и муниципальной конторы должен быть свой сайт. Но что будет на этом сайте, как часто он будет обновляться, будет ли на нем достоверная информация, решает сама эта контора, это ведомство. То есть фактически вопрос о доступе граждан к информации, а именно до чего нас с вами допустят, решают опять-таки сами чиновники. Вот основополагающий принцип российского закона. Как вы можете видеть, это принцип, прямо противоположный тому, что вносили мы и что сейчас является передовым эшелонем мировой мысли, мировой юридической практики.

Поэтому, собственно говоря, что мы получили в итоге? В той же мере, в какой сегодня у нас все сплошная имитация – имитационный парламент, имитационные выборы, имитация свободы слова, – у нас теперь и имитационный закон о доступе граждан к информации. Мы должны это четко осознавать. Опять-таки – вовсе не случайно там нет контрольного органа и не случайно там нет санкций за неисполнение закона чиновниками. Все сделано бюрократией для того, чтобы закон был мертвым, чтобы он не работал.

Приведу еще один наглядный пример мертворожденного закона о правах граждан в области получения информации. У нас есть закон, который был принят пару лет назад, тоже с большой помпой, – Закон «Об обращениях граждан». Там заложены определенные механизмы гарантии для людей, когда они обращаются к чиновнику или к органу власти. Кто-нибудь из присутствующих знает об этом законе? Кто-нибудь пытался им воспользоваться? Даже самые отъявленные оппозиционеры, те немногие, что еще остались в стране и при этом пытаются им пользоваться, раз за разом не получают ответов на свои запросы от президента страны, от премьер-министра, от мэра Москвы, хотя это грубое и прямое нарушение названного федерального закона. Следуют ли за этим хоть какие-нибудь санкции, или меры, или реакции? Никаких.

Итак, подведем итоги. Двадцать три года мы не можем принять полноценный закон о доступе граждан к информации – сначала в СССР, потом в Российской Федерации. Тот закон или те законы, которые принимаются, носят убудочный, кастрированный и недееспособный характер. За нарушение этих законов не предусмотрены никакие санкции, как не предусмотрено создания каких-либо органов, которые бы следили за исполнением таких санкций. Поэтому бюрократия может спать спокойно, продолжать спокойно присваивать и разворовывать российские богатства, распиливать российский бюджет. Вся риторика власти про борьбу с коррупцией ничего не стоит, потому что анализ показывает, что все это совершенно пустые хлопоты.

Я очень благодарен Ольге и Михаилу за то, что они написали такую полезную книгу. Жаль тем не менее, что жизни одного поколения уже не хватило на то, чтобы мы начали, фигурально выражаясь, чистить зубы и соблюдать правила гигиены. Но все равно борьбу за открытость и подотчетность власти необходимо продолжать.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Владимир Александрович. Теперь Михаил Александрович Краснов.

МИХАИЛ КРАСНОВ (*заведующий кафедрой конституционного права НИУ ВШЭ*): «Понятие "служебная информация" – витальная потребность бюрократии»

Прежде всего хотел бы отметить грандиозную работу, которую Михаил и Ольга провели, потому что поднять столько нормативного материала, обобщить не только его, но и практику – это гигантская работа.

А теперь я буду критиковать авторов.

Моя коллега как-то мне рассказала, что, когда она была в Оксфорде и ей предложили кофе, ее спросили: «А вам с молоком горячим или холодным?» И она обалдела от этого. Ведь максимум, что мы могли бы ожидать, это «вам кофе с молоком или без?». Вот и мы сейчас примерно этим занимаемся. То есть делаем вид, что перед нами выбор «с горячим или холодным молоком», в то время как нам хотя бы до титана с кипятком добраться. Хотя если диагноз, который я встречаю в политологических публикациях, что мы живем в кланово-криминальном государстве, верен, то почему мы всерьез удивляемся, что такие у нас законы, что такая правоприменительная практика?

Я сейчас апеллирую к последней части работы наших уважаемых авторов, Михаила и Ольги, которая называется «Что делать?». Когда кругом, так сказать, бегают тараканы и мыши, а вы обсуждаете, какой рисунок должен быть у розочки на торте, это либо некий идеализм, либо отвлечение на негодные цели. То же самое сегодня Ольга сказала об абсолютно независимом омбудсмене. У нас его по определению быть не может – независимого, даже если бы в законе эта институция была. Просто не может быть.

Чтобы сэкономить время, я хотел бы обратиться к сюжету, который есть в этой главке «Что делать?». Михаил и Ольга говорят, что было бы неплохо, если бы «оппозиционные партии» (коммунисты, «Справедливая Россия» и ЛДПР) через своих депутатов обратились в Конституционный Суд для того, чтобы суд рассмотрел конституционность положения «О служебной информации» (я его так кратко называю) 1994 года, утвержденного постановлением правительства. Они упоминают, что уже было на самом деле некое обращение гражданина Павлова, который сначала обратился в Верховный Суд, а потом в Конституционный.

Что ж, посмотрим, насколько это реально. Я тут порасследовал немножечко эту ситуацию. Обращение было в 2006 году. Тоже, кстати, интересно – только в 2006-м возникла потребность засомневаться в конституционности этого постановления, принятого, между прочим, в самые «демократические» годы. Мы должны покаяться, что не обращали на это внимания. Но надо и отдавать себе отчет в том, что понятие «служебная информация» есть витальная потребность бюрократии, потому что все под эту информацию можно спрятать.

Так вот, гражданин два простых пункта оспаривал. Первый пункт, что «к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью». То есть все, что чиновник сочтет служебной необходимостью, имеет ограниченное пользование. И второй пункт – что «эта служебная информация не подлежит разглашению». Вот эти два пункта Павлов опротестовывал в Верховном Суде. И что, его протест был услышан? Он на что-то реально повлиял?

Поэтому резюмирую. Вне конкурентной среды, без изменения институциональных основ, препятствующих созданию такой среды, говорить о частных изменениях, к сожалению, почти бессмысленно. Авторы верно пишут, что «доступ граждан к государственной информации – важное обществообразующее средство». Но оно не сможет быть таковым в существующих институциональных условиях. И когда они говорят, что обеспечить доступ к информации – это задача, понятная людям, а также что это «предложение, – я цитирую, – от которого трудно отказаться властям», то я, как говорят в Одессе, с вас смеюсь. Потому что это понятно, к сожалению, только очень малому числу людей. Во всяком случае если и понятно, то не затрагивает за живое. А уж то, что от этого предложения трудно отказаться власти, я даже не знаю, как квалифицировать, потому что отказаться от этого предложения ей совсем даже не трудно.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Очень важный вопрос, по-моему, поднял Михаил Александрович Краснов. Вопрос о том, возможна ли модернизация тех или иных сегментов государственной системы, если система в целом, то есть ее базовые параметры, остается нетронутой. Ответ очевиден: это невозможно. Что же отсюда следует?

Отсюда следует, что изменение системы предполагает совокупность институциональных трансформаций, затрагивающих все основные сферы государства. А для этого проекты изменений в каждой из них должны быть представлены в пакете. Так, как это было, например, в посткоммунистических странах Восточной Европы, как было в странах Балтии. Но ведь любой такой пакет состоит из частей, и все они должны быть проработаны. Да, наши докладчики представили только одну из таких частей. Но это говорит лишь о том, что нужны и другие части.

Пафос Михаила Александровича направлен, насколько я понял, против ил-

люзий насчет того, что власти могут прислушаться к нашим предложениям. Иллюзии – это, конечно, плохо. Но ведь отвергнутые или незамеченные предложения – это еще и основа для конкретной критики властей и, соответственно, для критики государственной системы, изменения отторгающей. И, следовательно, для более содержательных апелляций к обществу, которое сегодня осведомлено о либерально-демократических проектах лишь в предельно абстрактном их выражении.

МИХАИЛ КРАСНОВ: Я не к тому. Я к тому, что не надо было апеллировать к нынешним институтам. А сама работа, безусловно, нужна. Мы должны быть готовы, конечно.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Теперь можно задать вопросы. Есть вопросы? Пока желающих не вижу. Ну, давайте тогда на письменный вопрос Ольга Валентиновна ответит...

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА: Письменный вопрос: «Мне приходилось помогать одному из наших депутатов в написании официального запроса. Ответ был своевременным, но ложным. А при разбирательстве оказалось, что привлечь лжеца к ответственности невозможно. Вопрос: а как в других государствах? Отвечают ли должностные лица за достоверность информации?»

Да, отвечают. Потому и важен контрольно-надзорный орган. Заявитель, чьи права были нарушены, которому наврали, может подать жалобу комиссару по вопросам доступа к информации. И комиссар, рассмотрев жалобу, обращается в госорган, который нарушил закон, а в случае отказа последнего удовлетворить запрос – в суд, чтобы защитить права заявителя. И, как показывает практика Канады, в большинстве случаев суд принимает сторону комиссара по вопросам доступа к информации. При этом лицо, чьи права были нарушены, не несет никаких материальных издержек, что тоже очень важно.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: Вопрос у меня, может быть, несколько странный будет. Мы прослушали двух докладчиков, написавших книгу о доступе к информации. Насколько я понял, главный смысл первого доклада был в том, что не только у нас, но и везде, во всех странах плохо, везде все врут, все скрывают информацию. Но зачем говорить обо всех? Разве не правильнее было бы сказать, что есть те, которые врут, а есть те, которые не очень врут? Это была бы более правильная постановка вопроса. А у первого докладчика был пафос: «Все врут, не думайте, что есть такие, которые не врут».

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Я тоже внимательно слушал первого докладчика. У него действительно были моменты, о которых вы говорите, но тут еще есть проблема нашего слуха. Он действительно критиковал и другие системы, не толь-

ко российскую. Но для многих из нас даже дозированная критика передового зарубежного опыта недопустима по определению, потому что ломает какие-то западнические струны в нашем менталитете. Подобно тому, как невыгодное для России сравнение ее с Западом, ломает струны в менталитете «патриотическом»...

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: То, что не понравилось Леониду Сергеевичу, он услышал правильно. Могу лишь подтвердить сказанное мной раньше. Все политические элиты, любой истеблишмент и бюрократия – даже в развитых странах, что уж говорить о недоразвитых – «темнят» и стремятся монополизировать информацию. Увы, это делают даже «хорошие парни». Поэтому мы и в книге, и в этом обсуждении толковали не о хороших и плохих парнях, а об институтах – о том, как они должны быть устроены, чтобы обеспечивать реальный доступ к официальной информации.

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА: Есть такого рода примеры в развитых демократиях. Даже при хороших законах о доступе к информации, например в Канаде, в Великобритании, правительства, чтобы обойти нормы закона, прибегают к различным ухищрениям. Что они делают? Например, рекомендуется государственным служащим вести коммуникацию устно. Очень простая и сильная технология.

Или другой канадский пример, по которому уже было судебное решение. Государственным служащим рекомендуется вести для эффективности своей деятельности рабочую коммуникацию посредством коммуникаторов, так называемых блэкберри. То есть это не телефонный звонок, это e-mail-сообщения. По закону «О доступе к информации», который был принят в Канаде в 1982 году, такие сообщения не подпадают под понятие официального документа. Понятно почему: когда принимался закон, еще никто не знал, что могут быть такие коммуникаторы, и, естественно, закон сегодня отстает от развития информационных технологий. Получается, что подобные записи не могут быть основанием для выдачи заявителю запрошенной информации.

По этому делу было, повторю, судебное решение, причем показательное. Суд рекомендовал государственным структурам подумать, как архивировать, как сохранять записи на таких и подобных устройствах, с тем чтобы в дальнейшем у заявителей не было проблем с доступом к информации. Документировать официальную информацию – абсолютно правильный подход.

Ну и третий пример. Тоже известный факт проведения очень важных совещаний, где предмет обсуждения показывается в пауэр-пойнт-презентации. Такая электронная презентация не является официальным документом. Все это примеры того, как политики и чиновники в западных демократиях пытаются обойти достаточно хорошие законы о доступе к информации.

ЛЕОНИД САВЮК: Среди законов, о которых шла речь в докладах, почему-то не упомянут Федеральный закон «О государственном статистическом учете и государственной статистической информации». У меня в этой связи вопрос: как вы полагаете, ведомственная принадлежность Росстата, который обладает важной информацией, особенно для науки, способствует решению тех проблем, о которых говорилось в ваших сообщениях, в том числе и через призму интересов граждан? Если посмотреть на конкретную информацию в «Российской газете», даже сегодня Минэкономразвития нам сообщает, естественно, ту информацию, которую получает у своего подведомственного Росстата. А это весьма розовые сводки. Ваше мнение, уважаемые, по этому вопросу?

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА: Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» говорит обо всех государственных органах, то есть дается понятие, что такое государственный орган. Но из-под действия закона выпадают многие учреждения, которые выполняют публичные функции и осуществляют свою деятельность на деньги налогоплательщиков. Ведомственную принадлежность Росстата я, к сожалению, не знаю. Если это не государственный орган...

ЛЕОНИД САВЮК: Это госорган.

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА: Если так, то Росстат подпадает под действие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов...».

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Я добавлю. Главная особенность закона, который мы обсуждаем, заключается в том, что он непонятно о чем. Обычно, когда принимается вводящий какое-то системное новшество федеральный закон, в нем всегда есть положение – привести действующее законодательство в соответствие с нормами нового федерального закона. А вот здесь, в Законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов...», российский законодатель применил очень странную на первый взгляд юридическую технологию. Этот закон сам себя подчиняет любым нормам, которые на сегодняшний день в федеральном законодательстве существуют, а также иным законам, которые еще могут быть приняты. Любой государственный орган может пролоббировать закон, устанавливающий особый режим доступа к своей информации. Силловые органы – пожалуйста, Росстат – пожалуйста, еще кто-то – пожалуйста.

Доступность и правдивость статистики – это архиважная проблема. Мы в книге рассматриваем такой сюжет. Есть указ президента, принятый еще в 2007 году, об оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. А в 2009 году принято постановление правитель-

ства с перечнем показателей для такой оценки. Кстати говоря, показателей там настолько много, что вообще непонятно, как на их основании делать какие-то выводы и принимать управленческие решения. Так вот, мы специально провели мониторинг сайтов Минрегионразвития, Правительства РФ, Администрации президента, но там нет ни оценок, ни фактических данных по установленным показателям. Указ об оценке деятельности региональных властей есть, а предусмотренной статистической информации нет, людям она недоступна.

Сейчас по закону мы уже имеем право обратиться к президенту, к правительству, в Министерство регионального развития и запросить эту информацию, эти данные. Если информация не размещена на официальных сайтах, она должна быть предоставлена каждому конкретному заявителю. Это, между прочим, одна из технологий гражданского действия и побуждения к раскрытию информации. На такой запрос у нас сегодня уже есть юридическое основание. Им необходимо будет по крайней мере как-то формально отвечать. Тем более что речь идет о важнейших данных, касающихся развития регионов России и деятельности государственных органов.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Еще вопросы?

ИГОРЬ ЧУБАЙС (*директор Центра по изучению России Российского университета дружбы народов*): Я думаю, что был задан очень точный вопрос. Я действительно хочу разобраться. В советское время ведь газеты каждый квартал публиковали отчеты ЦСУ. Мы знали, сколько произведено стали, нефти, угля, электроэнергии и т.д. Я этих цифр сейчас не вижу. Не так давно в Госдуме был отчет правительства, выступал Путин. Я все это слушал. Понять что-то невозможно. То есть все в общем и целом, цифр нет. Я только знаю, что у нас нет промышленности, что сельское хозяйство не работает, что расходы на здравоохранение сокращаются. Это из косвенных данных. В этом, 2010 году, например, расходы на скорую помощь сокращены на 20 процентов. Так вот, мой вопрос: может быть, я что-то просмотрел, но все же публикуются эти сводки или нет?

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Вы на сайт Росстата заходили?

ИГОРЬ ЧУБАЙС: Да, заходил.

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Там достаточно много информации. Надо просто конкретнее вопрос ставить. Но проблема не всегда и необязательно связана с тем, что вообще нет никакой информации. Очень часто она бывает плохо обработанной, и тогда она превращается в информационный мусор. Вы говорите: послушайте, господа из Росстата, мне нужна вот эта конкретная цифра. А они ответят вам, что согласно новому Закону «Об обеспечении доступа к ин-

формации о деятельности государственных органов...» конкретную цифру искать и сообщать вам не будут, поскольку некая информация на эту тему вывешена на их сайте. У них по закону есть такое основание для отказа в информации – основание, как мы считаем, ненадлежащее.

ВИКТОР КАЛАШНИКОВ: У меня вопрос в развитие предыдущих вопросов. Не складывается ли у уважаемых докладчиков впечатление, что вообще в России добраться до достоверной информации с каждым годом становится все сложнее и сложнее? Толком понять, что происходит в нашем государстве, что делают власти, невозможно. Даже при наличии цифр и прочих данных нельзя быть уверенным, что это правда. И эта ситуация, повторю, со временем лишь усугубляется, поэтому хотелось бы уточнить, что имеется в виду под институциональными условиями, которые, естественно, нужно менять. Что, кроме извечных каких-то качеств бюрократии, за этим скрывается? Почему с доступностью информации – даже, казалось бы, обязательно подлежащей опубликованию – становится все хуже и хуже?

Я так понял, что мы говорим все больше про экономическую какую-то цифирь. А вот, скажем, вопросы, касающиеся внешней политики или обороны, они тоже, видимо, регулируются этими законами? И как здесь обстоит дело?

Я работал как журналист на украинские издания. Там всех мучит вопрос: что Россия хочет от Украины? Оккупировать ее, поделить, что-то еще? И бьются люди, так сказать, в неведении, и не знают, у кого спросить. То есть ясно, что есть стратегия, которая на что-то направлена, идет явное форсирование каких-то процессов. Возможно, это связано с ратификацией договоров в Америке или с обострением обстановки на Ближнем Востоке, что тоже нельзя исключать. У журналистов есть свои пути, а вот реально ли обычному человеку пойти и спросить: что вы, братцы, хотите от братской Украины и куда вы вообще всех нас тянете, в конце-то концов?

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА: Закон не делит информацию на какие-то виды: о вооруженных силах, национальной безопасности, школах, предоставлении участков... Говорится об информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Кстати, нигде в мире нет такого понятия «информация о деятельности государственных и муниципальных органов». В зарубежных законах употребляются понятия «доступ к информации», «доступ к официальной информации» или, как говорит Европейская конвенция, «доступ к правительственным документам».

В нашем законе есть ограничения на доступ к информации. Прежде всего, ограничения связаны с государственной тайной, поэтому если интересующие людей вопросы будут подпадать под государственную тайну, то предоставляться информация не будет. В соответствии с законом о государственной тайне.

Есть и другое ограничение – служебная информация. Закона о служебной информации, как уже говорилось, нет. Следовательно, государственные органы по собственному усмотрению будут решать, считать запрашиваемую информацию служебной или не считать. Но закон все-таки нам дает юридическую возможность обратиться в государственный орган с запросом на информацию.

ВИКТОР КАЛАШНИКОВ: А в целом куда все же идет процесс, в какую сторону?

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Тенденция вполне очевидна: она негативная. В книге эта тенденция рассмотрена обстоятельно, мы проанализировали действующее законодательство, новые законы, правоприменительную практику, разобрали кейсы по Конституционному Суду, Верховному Суду, решения Европейского суда по соответствующим российским делам. В книге также приводятся социологические данные, в том числе данные опросов ваших коллег журналистов. Тренд, как вы абсолютно правильно поняли, негативный.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Вопросов, как понимаю, больше нет. Шелов-Коведяев просит слово для выступления.

ФЕДОР ШЕЛОВ-КОВЕДЯЕВ: У меня не выступление, у меня короткая очень реплика в защиту авторов. Михаил Краснов сказал, что не надо заниматься розочками, когда бегают тараканы и крысы. У меня есть несколько брутальное возражение по этому поводу. Когда был построен Версаль, в нем не было того, чего не было во всех остальных дворцах до него и долгое время после него, а именно туалетов. И поэтому после блестящих приемов и балов прислуга убирала нечистоты с тех самых парадных лестниц, по которым мы теперь ходим и которыми любуемся. Между тем розочками не только на тортах, но и в архитектуре и поэзии в те времена занимались весьма успешно и в итоге много чего достигли. В том числе и улучшения нравов в той сфере, которая имеет отношение к поведению на дворцовых лестницах...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо. Больше желающих выступить не обнаруживается...

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: А я все-таки не понимаю. Книга называется «Наш доступ к информации, которой владеет государство». И половину своего сегодняшнего рассказа, я к этому возвращаюсь снова, авторы потратили на то, чтобы поведать нам, что и в других странах есть недостатки.

При этом Ольга Валентиновна исходила из того, что, может, у других и есть недостатки, но у нас черт знает что. Так, может быть, вам целесообразно было

поставить вопрос именно так? Что в одних случаях черт знает что, а в других случаях небольшие недостатки? И тогда, может быть, было бы более понятно, что вы хотите от советской власти, которая сегодня не советская, но тем не менее власть авторитарная. Вы хотите, чтобы она давала все, что вы хотите? Она вам этого не даст. Вы это отлично знаете. Но вы говорите, что и другие ничего не дают, когда от них требуют. Однако на этих других можно ведь пожаловаться, можно позвать какого-то омбудсмана, можно подать какую-то еще жалобу, можно, в конце концов, столько жалоб послать, что они новый закон сделают! То есть там есть какие-то рычаги, которые можно использовать. А здесь их как не было, так и нет.

Отсюда и мои претензии к первому докладчику. Главное, на мой взгляд, это не сходство, а разница между Россией и другими странами. Разница, конечно, в ходе обсуждения постепенно выявилась, но очень неуклюже как-то...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Если наши докладчики хотят что-то сказать в заключение, они могут это сделать. И на реплику Леонида Сергеевича ответьте, пожалуйста.

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Леонида Сергеевича в обсуждаемой теме, похоже, волнует только одно: понимаем ли мы разницу между современной Российской Федерацией и развитыми демократиями? Да, разница есть, разница существенная. И как раз на примере обеспечения доступа граждан к государственной информации это проступает особенно отчетливо, что и показано в нашей книге. Это мой ответ на вашу претензию, Леонид Сергеевич.

Теперь отвечу Михаилу Александровичу Краснову. С его главным замечанием я не согласен методологически и принципиально.

Мы рассматривали важный институт современного правового государства, практику его работы в развитых странах, а также имитацию – пока именно имитацию – учреждения такого института в России. А нам говорят, что институт доступа к информации в России и обсуждать-то бессмысленно, потому что правящий режим в стране известен какой. Но если последовательно придерживаться этой позиции, тогда, конечно, и сегодняшнее, и все иные экспертные обсуждения теряют смысл, а общественные науки следует распустить до тех пор, пока не победит демократия. Мне такая позиция представляется неверной. Я против подмены разговора по конкретному предмету общим разговором о политическом режиме.

Далее нам говорят: зачем вы апеллируете к властям, к политическому истеблишменту? Вообще-то, мы и в книге, и в этом зале апеллируем к вам, уважаемые коллеги, как к представителям интеллектуальной элиты, которая призвана влиять на общественное мнение и на власть. А в ответ мы слышим, что сама наша постановка вопроса – «Что делать?» – наивна. Ибо умные люди понимают: сделать ничего нельзя, а потому и делать ничего не надо. Что ж, умные лю-

ди выбирают удобную позицию. Как социолог, отмечу, что эта удобная позиция является ключом к загадке, почему Россия – страна умных людей и плохих институтов.

Может быть, действительно, разговор о каком-то общественном институте в России не признак большого ума. Вероятно, мы с Ольгой naive люди. Но мы решили ответить для себя и для читателей на вопрос, что должно быть сделано для того, чтобы институт доступа граждан к официальной информации у нас в стране стал реальностью.

Прежде всего нам сегодня нужна, безусловно, ратификация Европейской конвенции о доступе к официальным документам. При этом, как мы уже отметили, конвенция носит общий характер, в ней мало конкретных императивных предписаний. Так что ратификация не есть решение всех проблем. Однако, если Россия ратифицирует Европейскую конвенцию о доступе к официальным документам, мы будем все-таки уже в иной институциональной ситуации находиться.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: Вы серьезно в это верите?

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Если Конвенция ратифицирована страной, то соответствующие спорные дела, после того как они пройдут все национальные судебные инстанции, могут разбираться в Европейском суде. А практика Европейского суда потом в значительной мере влияет на решение вопросов по соответствующим сюжетам в национальных судах.

В России сейчас приняты три новых федеральных закона, регулирующих доступ граждан к официальной информации, в том числе к собранной официальными органами информации о гражданах. На мой взгляд, дело интеллектуалов – провести экспертизу и формировать общественное мнение по поводу этих законов. Свою экспертизу мы представили в нашей книге.

Можно, конечно, законы вообще не читать и сказать, что раз они написаны существующим режимом, то они заведомо плохие. Но при любом серьезном разговоре зададут вопрос: так что же именно вас не устраивает, конкретно по пунктам, пожалуйста. Вот мы по пунктам расписали, что конкретно нас в этих трех федеральных законах не устраивает. Смею вас уверить, это очень увлекательное, аналитическое, местами детективное чтение о том, как пишутся у нас законы.

Дальше. Об обращении в Конституционный Суд по поводу постановления правительства 1994 года. Определение служебной информации, которое дается в постановлении, – это основа бюрократического режима, как здесь верно и точно сформулировал Михаил Александрович. Из нашей книги читатели могут узнать о том, как этот вопрос рассматривался в Конституционном Суде, точнее – о том, как Конституционный Суд отказал себе в праве рассматривать этот вопрос.

Михаил Александрович обмолвился: жалко, мол, что в 1990-е годы мы на это не обратили внимания. Хорошо, а сейчас не пора ли нам уже обратиться на эту

ситуацию пристальное общественное внимание? Ведь неприличная же ситуация! Когда гражданин России пытается защитить свои права, идет в Конституционный Суд, а Конституционный Суд ему отвечает: мы рассматриваем только те нарушения прав, которые допускаются федеральным законом, а постановление правительства, извините, нам неподведомственно.

Вот мы, авторы книги, выступаем сейчас, в стенах Высшей школы экономики, в дискуссии, организованной фондом «Либеральная Миссия», и фокусируем ваше, уважаемые коллеги, внимание на этой неприличной для цивилизованной страны ситуации. Мы считаем, что хорошо бы экспертному сообществу, кафедрам, факультетам, университетам и фондам выразить свое просвещенное мнение по этому вопросу, обратиться к политикам, которые сегодня представлены в парламенте и в правительстве, с предложением исправить ситуацию. Пусть они дают ответ. Думаю, что это небесполезно. Избирательное право в Великобритании появилось не потому, что там демократы в XIX веке правили, а потому что там было чартистское движение.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: Вы сомневаетесь, какой они дадут вам ответ?

МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ: Ответ властей зависит от действий общественности.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: Я же не говорю, что вы зря свою книгу написали. Хорошо, что написали. Просто дело-то совсем в другом...

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА: Я хочу остановиться на том, является ли идея доступа к информации понятной людям и востребованной людьми. Михаил Александрович Краснов поставил это под сомнение. Но простой житейский опыт показывает, как важна возможность подать запрос в государственный орган по поводу интересующей информации.

Бизнесу нужно знать, каковы условия тендера, как распределяются участки. Мамам надо знать, когда же откроется после реконструкции такой-то детский Дом творчества и не будет ли реконструированное здание продано на сторону. Людям нужно знать, что же именно произошло на Ленинском проспекте в связи с нашумевшей аварией. Поэтому, на мой взгляд, сама идея обеспечения доступа к официальной информации сверхпонятна и, безусловно, будет востребована российскими гражданами. Опыт тех стран, где действуют законы о доступе к официальной информации, показывает ежегодный, причем существенный, прирост запросов потребителей на информацию.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: Они другие, поэтому у них есть запросы. И еще потому, что на эти запросы получают ответы. А у нас, сколько ни запрашивай, получишь то самое, о чем здесь говорили.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: «Претендентов на интеллектуальную субъектность в нашей среде еще меньше, чем на субъектность политическую»

Будем завершать. У нас состоялось сегодня очень необычное собрание. Не было рвущихся к микрофону, не было как таковой и дискуссии. По существу проблемы выступили только те, кто в нее посвящен, – Владимир Рыжков и Михаил Краснов. Зато было много, как никогда, вопросов к докладчикам, что свидетельствует о появившемся интересе к теме, до того незнакомой или знакомой плохо по причине ее отсутствия в публичном пространстве. И это, думаю, очень даже хорошо. Значит, наше собрание по меньшей мере сыграло определенную просветительскую роль.

Я хочу поблагодарить Ольгу Валентиновну и Михаила Николаевича за то, что они взялись за такой проект. В том числе и потому, что, по справедливому замечанию Михаила Александровича Краснова, это не очень благодарное дело – сравнивать зарубежное законодательство, предварительно изучив его, с законодательством российским. Скажем, мы до сих пор не можем найти авторов на аналогичную работу, касающуюся антикоррупционного законодательства. Нет установки на такого рода деятельность. А Ольга Валентиновна и Михаил Николаевич такую установку продемонстрировали, став в данном отношении первопроходцами. И это их начинание заслуживает всемерной поддержки. И, разумеется, нуждается в продолжении, которое, как я уже говорил, обязательно последует.

Всем понятно – по крайней мере, находящимся в этом зале, – что проблемы, стоящие перед страной, носят системный характер. И что по частям, по кусочкам, по кирпичикам их не решить. Любое введение в систему какого-то элемента, для нее инородного, к ее преобразованию не приведет. Если этот элемент слабый, он будет системой ассимилирован. А если сильный, то разрушит ее, не создав предпосылок для замены ее другой, и она в обновленном виде воспроизведется с неизбежностью исторического закона. Оба варианта мы за последние полтора века наблюдали уже не раз.

Печальная схожесть сегодняшней ситуации с теми, что имели место раньше, заключается в том, что политического субъекта системной трансформации в направлении европейских институционально-цивилизационных стандартов в стране по-прежнему нет. Есть отдельные люди, отдельные группы, а реально-го политически влиятельного субъекта не обнаруживается. Что же в таком случае остается? Остается целенаправленно заняться тем, чем всегда занимались в аналогичных обстоятельствах либералы и демократы других стран.

Остается, говоря иначе, попробовать прописать системную альтернативу хотя бы на интеллектуально-экспертном уровне. Но претендентов на интеллектуальную субъектность в нашей среде еще меньше, чем на субъектность политическую. Можно назвать идеи Михаила Краснова, касающиеся конкретных изменений в российской Конституции с учетом мировых конституцион-

ных стандартов и наших реалий. А что еще? Да и о предложениях самого Краснова вряд ли все присутствующие знают и всерьез о них размышляют. О более широкой общественности я уже не говорю. Такая вот у нас интеллектуальная атмосфера.

Конечно – возвращаюсь к сегодняшнему выступлению Краснова, – какие бы отдельные европейские стандарты и соответствующие им институции ни были в современной России установлены, при сохранении нынешней политической системы и ее конституционного каркаса они неизбежно окажутся деформированными и имитационными. И тем не менее многие такие институции почему-то не появляются вообще. В России нет ни административных судов, ни комитетов по противодействию коррупции, существующих в восточноевропейских странах, ни структур, благодаря которым обеспечивался бы реальный доступ гражданам к официальной информации и о которых мы здесь сегодня услышали. Причина же в том, что такие институции создадут для системы дополнительные риски уже самим фактом своего существования.

Так, как они уже создаются даже управляемыми выборами или карманной оппозицией, которая вдруг может взбунтоваться по поводу фальсификаций итогов голосования. Вот с Общественной палатой – с ней проблем нет и не предвидится. Потому что у нее нет функций, за реализацию которых она бы реально отвечала перед гражданами. Это не деформированный европейский институт, а сугубо самобытный. И своему названию он, строго говоря, не соответствует, так как является не общественным, а обществозамещающим.

Да, трудно спорить с тем, что любые институты европейского типа будут российской государственной системой ассимилированы. Но это не значит, по моему, что глупо ставить вопрос о том, чтобы они были. Разумеется, отдавая себе отчет в том, что главное – это изменение системы в целом, для осуществления которого пока нет политических субъектов. Однако, повторю, есть люди и организации, которые на роль таких субъектов претендуют. И что же предлагают они российскому обществу? И что предлагает этим претендентам субъект интеллектуальный, к которому и мы вроде бы себя причисляем?

Как и российские либеральные политики, он говорит, что нужны свободные СМИ, независимые суды и политическая конкуренция. Правильно говорит. И правильно делает, что говорит. Но каковы институциональные механизмы, как это все должно работать?

Таковыми вопросами мало кто задается, не говоря уже об их конкретной проработке, что свидетельствует, как мне кажется, о неразвитости культуры институционально-проектного мышления среди либерально ориентированных российских интеллектуалов. В результате же и получается, что обществу до сих пор не предложены в конкретном виде даже сами европейские цивилизационные стандарты. А ведь есть еще и проблема их адаптации к национальной специфике – проблема, которая и в разных странах Европы решалась и решается по-разному. Существуют единые для всех европейские цивилизацион-

ные стандарты, но существуют, как известно, и отличающиеся друг от друга формы их жизневоплощения.

Как решает эту проблему российская власть? Она решает ее так, что европейские стандарты, будучи заимствованными, адаптируются, попутно выхолащиваясь, к интересам властной монополии, выдаваемым за национальные особенности. Российские законы о доступе к информации – очередное тому подтверждение. А что противопоставляет этому либерально-демократическая оппозиция – политическая и интеллектуальная? Я опять-таки имею в виду не призывы к обеспечению независимости суда, свободы СМИ, политической конкуренции и соблюдению прав человека. Я имею в виду конкретику институциональной трансформации.

Так вот, как только дело доходит до конкретики, так выясняется, что она оказывается совершенно оторванной от самой идеи системных преобразований, озвучиваемой исключительно в виде набора общих принципов. Вместо конкретизации именно *этих* принципов, предлагают, скажем, взамен одного МВД сделать два либо что-то в таком роде. Или предлагается нынешние министерства заменить другими с приложением списка этих новых министерств. Предлагаются, говоря иначе, не системные реформы, а очередные перестройки. Идея таких реформ освоена и выдвигается лишь на абстрактном уровне, а конкретные проекты с этой идеей никак не соотносятся.

Ольга Валентиновна и Михаил Николаевич сделали важный интеллектуально-экспертный шаг, обозначив конкретику системных перемен на одном отдельно взятом направлении. И это, повторяю, очень важно. Их работа, о чем я уже тоже говорил, будет продолжена на других направлениях.

А пока мне остается поблагодарить всех участников сегодняшнего разговора – и тех, кто отвечал на вопросы, и тех, кто их задавал. Надеюсь, что услышанное сегодня окажется для присутствующих бесполезным.

БЮРОКРАТИЯ КАК ПРОБЛЕМА

ЕВГЕНИЙ ЯСИН (*президент фонда «Либеральная Миссия»*): Дорогие друзья, сегодня нам предстоит разговор о бюрократии. Ее у нас сегодня все ругают, но от этой критики ничего не меняется. Конечно, бюрократия не только российская проблема. Это проблема мировая. Однако есть страны, где она решается, а есть такие – Россия в их числе, – где она со временем лишь усугубляется. В каком же направлении она в мире решается? Какой здесь накоплен опыт и насколько он может служить ориентиром для России?

Недавно «Либеральная Миссия» выпустила книгу Александра Оболонского «Кризис бюрократического государства», в которой он об этом как раз и размышляет. Сегодня он представит нам ее основные идеи, а мы сможем их обсудить. Предлагается сосредоточить основное внимание на двух вопросах:

- 1) почему и как страны Запада реформируют государственную службу?
- 2) может ли мировой опыт реформирования государственной службы быть полезен в России и если да, то чем именно?

Пожалуйста, Александр Валентинович.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ (*профессор НИУ ВШЭ*): **«Наша бюрократическая система пребывает в состоянии столь глубокого неблагополучия, что представляет угрозу для нормального существования общества»**

Прежде всего, я хотел бы сказать, что очень признателен фонду «Либеральная Миссия» и за то, что опубликовали мою книжку, и за то, что организовали это обсуждение. Для меня это определенный стимул и вызов, и, поверьте, это не просто вежливые слова. Следуя хорошей традиции «Либеральной Миссии», согласно которой книга лишь исходный повод для разговора, не буду пытаться ее пересказывать. Это было бы бессмысленно. Я, конечно, буду говорить об основных ее идеях, но так, как они мне представляются из сегодняшнего дня.

В качестве основы для обсуждения нам предложены два вопроса. Но мне они видятся как три, поскольку «бюрократия как проблема», с моей точки зрения, самостоятельный пункт для обсуждения, некая общая «шапка», которая и определяет два последующих вопроса. С нее я и позволю себе начать. И еще одна предварительная оговорка: проблема, нас интересующая, может рассматриваться на двухуровнях: на общем, социально-философском, и на практико-инструментальном. В идеале их надо бы разводить, но в данном случае я буду делать это лишь частично. Методологический пуризм не будет сегодня моим приоритетом.

Можно констатировать, что в последние несколько десятилетий человечество втягивается в достаточно серьезный и многофакторный кризисный пери-

од, что потенциально способно породить существенный социальный сдвиг. Это не мое открытие. На уровне общефилософской рефлексии это более или менее осознано и зафиксировано. Это также более или менее осознано на некоторых частных уровнях – например, на демографическом и экологическом. Но на других, включая тот, о котором сегодня пойдет речь, это осознано гораздо меньше. Я имею в виду уровень политико-государственный. Между тем было бы странно, если бы происходящее не затронуло столь важную часть общественной жизни, как взаимоотношения человека и государства. Я сосредоточусь на одном, хотя и достаточно широком аспекте данной ситуации, а именно на роли бюрократии в меняющемся мире.

Почему? Не только потому, что я книжку об этом написал, но и потому, что субъективно ощущаю эту проблему как критически важную. От ее адекватного осознания очень многое зависит в нашем общем не столь отдаленном будущем, да и в настоящем тоже. Дело в том, что прежние, веками апробированные государственные механизмы становятся все менее адекватными. В силу этого происходит некое отторжение, делегитимация существующей системы отношений между государственной бюрократией, с одной стороны, и гражданским обществом – с другой. Возникло стремление к пересмотру классического общественного договора между ними. Это проявляется по-разному. С одной стороны, в социальных протестах, причем, что очень важно, в протестах не маргиналов, а продвинутых, образованных людей, в том числе интеллектуалов. С другой стороны, как определенная реакция на это происходят достаточно серьезные перемены и в устройстве бюрократии, и в ее отношениях с обществом. О них я и буду в основном рассказывать.

Процессы идут в самых разных странах в очень разных формах – как «сверху», так и «снизу». «Сверху» это происходит в амплитуде от весьма неохотных, ограниченных, запоздалых, во многом имитационных реформ в странах континентальной Европы до гораздо более решительных и интересных перемен в странах англосаксонских. «Снизу» же это проявляется в разного рода протестной социальной активности, а в крайних формах – в акциях типа «Завхвати Уолл-стрит». А если обозначать совсем крайнюю их точку, то можно рассматривать в этом контексте и события «арабской весны».

Началось все это не вчера, а лет 30 назад. Потом был некоторый спад, а сейчас происходит новый подъем. Мне представляется, что истинный масштаб и последствия этих событий в полной мере еще не осознаны. И это опасно. Особенно для нашей с вами страны.

Применительно к России, переходя к тематике, собственно, бюрократии, я для начала ограничусь банальностью: можно сказать, что наша бюрократическая система пребывает в состоянии серьезного и глубокого неблагополучия и что это не просто блокирует развитие, но и представляет реальную угрозу для нормального существования общества. По-моему, этот тезис не требует доказательств в силу его самоочевидности.

Интересно другое: хронологически это совпало с кризисом классической веберовской формы бюрократии и на Западе. Причем этот кризис двойкой: и кризис доверия, и кризис эффективности. В плане кризиса эффективности все более очевидной становится определенная неадекватность устоявшихся управленческих институтов и их персонала современным и тем более будущим перспективным потребностям и вызовам. Веберовские принципы построения госаппарата кристаллизовались лет 100 назад. Но мы настолько к ним привыкли, что теперь они уже кажутся извечными, единственно возможными на все времена. Однако теперь они все чаще не срабатывают. Услуги, предоставляемые бюрократией, обходятся дороже, будучи качеством хуже, по сравнению с услугами, предоставляемыми частными структурами. И люди это видят и, соответственно, оценивают. Но одновременно по инерции продолжают процессы экспансии бюрократических амбиций, государственного интервенционизма, сохраняется стремление представить государство главным мотором общественного развития. Как известно, разрастается и международная бюрократия. Все это лишь усугубляет проблемы и общее ощущение неблагополучия дел.

Что касается кризиса доверия, то он проявляется в том, что падение эффективности бюрократии вызывает у людей все большее раздражение. И не потому, что государства стали сильно хуже работать, чем было несколько десятилетий назад, а потому, что люди стали более требовательными и к государству, и к персонифицирующим его в глазах обычных людей чиновникам. Говоря «высоким штилем», следует признать, что произошла определенная десакрализация государства в общественном сознании (там, где она существовала) и растет настороженная неприязнь к государству (там, где ее не было). Уроки тоталитаризма XX века не прошли даром. Престиж государства существенно понизился. Люди просто перестают ему доверять. Особенно это коснулось исполнительной ветви власти.

На сей счет есть довольно много эмпирических данных. Я их в книжке привожу. В некоторых странах люди в принципе перестают доверять государственным структурам как таковым. Естественно, я не имею в виду какие-либо анархистские крайности типа поджогов машин и грабежей магазинов. Пена в подобных делах всегда есть. И она, увы, неизбежна. Но во всем этом есть и свое радио. Формируется как бы новая реинкарнация либеральных взглядов на место и роль государства в общем социально-философском смысле. И это серьезная вещь.

Мы привыкли существовать и рассуждать в рамках гегелевской парадигмы государства со всеми ее атрибутами типа «абсолютная и относительная цели государства», «мировой дух» и т.д. Так вот, на мой взгляд, гегелевская парадигма государства интеллектуально мертва. Подчеркиваю слово «интеллектуально». Да, это осознано далеко не всеми и нравится далеко не всем, но общая тенденция именно такова. «Пирамида» как бы перевернулась. Государство

стремятся вернуть на нормальное, служебное по отношению к естественным потребностям людей место. Оно все больше воспринимается не как некая «высшая сила», не как некий надличностный «хозяин», а как всего лишь машина по оказанию услуг совокупному потребителю. Услуг, им – налогоплательщиком – уже оплаченных. И машина эта часто оценивается потребителем весьма строго и критически. По существу, идет поиск новой модели отношений гражданина и государства. Происходит переход от демократии доверия, делегирования к демократии контроля и участия. Разумеется, это процесс. Не одного дня и не одного года. Но он пошел и идет необратимо.

На уровне околонучной риторики это проявляется в таких крайних вербальных манифестациях, как выражения «постбюрократическая революция», «административная революция» и т.д. Это, конечно, риторика и преувеличение. Речь отнюдь не идет о каком-то полном отказе от Вебера, от веберовской парадигмы. Однако целый ряд классических атрибутов веберовской модели рациональной бюрократии почти исчерпали свой изначально очень немалый позитивный потенциал и становятся не соответствующими потребностям быстро меняющегося мира. Назову некоторые устаревшие атрибуты. Во-первых, это касается системы пожизненной административной карьеры. Во-вторых, это презумпция превосходства бюрократов в компетентности, предполагающая, что бюрократ лучше людей знает, что им на самом деле надо и как этого достигнуть. В-третьих и в-четвертых, это закрытость и определенная корпоративность бюрократии. Все эти вещи уже становятся неадекватными. Хотя, повторяю, это не всем нравится и не всеми признается. Многие даже предпочитают закрывать на это глаза.

Конечно, можно на многое закрывать глаза, но лишь до какого-то момента. Как бы то ни было, некоторые государства – прежде всего англосаксонские – уже сделали из этой ситуации достаточно прагматичные и конструктивные выводы. В них произошли (и продолжают происходить) весьма серьезные перемены. Наиболее известный и популярный аспект этих перемен – сдвиг к так называемому нью паблик менеджмент, к новому государственному управлению.

Первые последствия этого процесса не вполне однозначны. Как часто случается с новшествами, произошел определенный перехлест. В данном случае в сторону абсолютизации идеи клиентского государства. Хотя понятно, что государство и по своим функциям, и по способам их реализации не может быть полностью уподоблено бизнес-структурам. В результате возникла встречная негативная реакция. Об этом много интересного написано и сказано, но я не имею возможности сейчас углубляться в детали. Скажу лишь, что в целом произошедший сдвиг, с моей точки зрения, при всех его издержках положителен процентов на восемьдесят.

Видимо, все-таки следует напомнить некоторые его доминанты. Это, во-первых, перенесение отдельных методов работы бизнес-структур в государственные органы. Во-вторых, передача ряда государственных функций частно-

му и общественному некоммерческому секторам. В-третьих, меры по разрушению бюрократических каст за счет ротации и сменяемости персонала. В-четвертых, оценка персонала по результатам работы. В-пятых, резкое повышение подконтрольности чиновничества, причем как в плане служебной деятельности, так и в плане доходов и расходов. В-шестых, сокращение сферы исключительных прерогатив государства, развитие параллельных общественных и частных структур, выполняющих функции, прежде бывшие монопольной прерогативой государственных органов. Возник даже термин, который можно перевести как «опустошение государства».

Теперь, рассказав об общих вещах, я в более конкретном плане расскажу о некоторых переменах в модели бюрократии и ее отношений с обществом в нескольких странах. Поскольку в их опыте много общего, я, чтобы избежать повторов, буду акцентировать внимание на том, что в каждой из стран представлено наиболее ярко и может быть интересно для нас (хотя присутствует и в других странах). Регламент вынуждает меня ограничиться простым перечислением, но все же от минимальных комментариев я не откажусь, поскольку они необходимы.

Начну с *Англии*. Из ведущих стран она представляется явным лидером перемен, ближе всего подошедшим к модели госслужбы, соответствующей требованиям XXI века. Назову главные конкретные моменты.

Прежде всего, в этой стране гражданское общество, как потребитель услуг чиновников, участвует в их найме на работу, то есть к себе на службу. Суть состоит в том, что общество, которое давно уже через механизм демократических выборов «нанимает» себе законодателей, президентов и т.д., теперь в определенной мере распространяет это и на наем служащих исполнительной власти.

Расскажу о механизме, который это обеспечивает. В стране уже полтора века существует орган под названием Комиссия по гражданской службе. До недавних пор это было обычное министерство кадров, как во многих других странах. Но в начале нашего века все изменилось. Теперь это сменяемая группа продвинутых людей разных занятий и профессий. Она состоит из 11 так называемых комиссионеров. Это люди, которые, не прекращая своих основных занятий и не становясь государственными служащими, как бы на полставки (два-три дня в неделю) занимаются деятельностью по найму чиновников. Через пять лет состав комиссии сменится. Сейчас в нее входят председатель Юридического общества Англии (адвокат, очень активная дама, а по линии общественных дел она еще курирует и олимпийскую лотерею), административный директор Британского музея, директор сети предприятий «Макдоналдс» в Англии, еще пара юристов, инженер-строитель и другие.

На эти свои полставки они, во-первых, председательствуют в конкурсных комиссиях, отбирающих ведущих чиновников государства примерно на 600 должностей. Во-вторых, для найма чиновников более низких уровней они

сформулировали правила и написали кодексы, задающие четкие нормативы и процедуры комплектования и контролирования всего корпуса бюрократов. В-третьих, они осуществляют контроль за соблюдением установленных ими стандартов и правил. В-четвертых, являются высшей апелляционной инстанцией по кадровым вопросам.

Следующий важный момент – открытость, прозрачность государственной службы для общественного контроля. Она, эта прозрачность, обеспечивается как английской традицией, так и Законом о свободе информации 2005 года. Любой человек на местном уровне управления может беспрепятственно прийти в качестве слушателя на любое заседание комитетов и комиссий органов управления. Более того, и заседания парламентских комитетов по ряду вопросов тоже открыты для публики. Я лично в качестве «человека с улицы», то есть без звонков, приглашений, без какой-либо предварительной договоренности, пришел на заседание комитета Палаты общин, где рассматривался вопрос о найме персонала в корпорациях и о возможности использования их опыта на госслужбе. Это было само по себе интересно, но не об этом сейчас речь. А о том, что я пришел туда, что называется, с улицы и никаких проблем с проходом у меня не возникло.

Спустя месяц, уже в Москве, я вместе с несколькими другими экспертами был приглашен на заседание аналогичного комитета нашей Думы. И, как говорится, почувствовал разницу еще с порога, причем не я один. А уровень и характер обсуждения, которые я мог по свежим впечатлениям сравнить, были, называя вещи своими именами, настолько убогими и постыдными, что, может быть, наши парламентарии в каком-то смысле и правильно делают, что скрывают свои заседания от публики. Для себя же я решил, что больше я туда не ходок (чему и следую, хотя и зовут).

Далее, в Англии существует Комитет по стандартам публичной сферы. Этот орган, который возник в 1990-е годы в ответ на общественную обеспокоенность стандартами поведения чиновников и политиков, является важным институтом публичного контроля над лицами, выполняющими государственные функции. Этот, по существу, полуобщественный орган регулярно проводит заседания, на которых рассматривается самый широкий круг вопросов, в том числе и весьма щекотливых, относительно поведения депутатов, министров, финансирования политических партий и т.д. И стенограммы этих заседаний публикуются для общего сведения. Кстати, мы дважды издавали их на русском языке с комментариями – как нашими, так и английскими.

Еще в Англии есть Кодекс министра. Это документ, который подписывает каждый министр, вступающий в должность руководителя ведомства. И он тоже публикуется для общего сведения. Может, и нам стоит подумать над чем-то подобным? Конечно, само по себе это не панацея, но, думаю, было бы не вредно, поскольку это нечто вроде публичного контракта между министром и обществом как потребителем его услуг.

Не мешало бы присмотреться и к английскому опыту ограничения полномочий советников и помощников при политиках. Имеются в виду так называемые *special advisers*, если пользоваться британской терминологией. Их полномочия ограничиваются чисто аналитической консультационной работой для своих боссов. Что это означает? Дело в том, что, когда в свое время Тони Блэр выстраивал свою модель управления, он существенно расширил штаб своих личных советников, которые со временем стали претендовать на самостоятельные роли распорядительного характера. И англичане серьезно встревожились, начался шум. Дескать, кто такие эти люди, которые вмешиваются в управление страной? Во-первых, они никаких тестовых экзаменов не прошли и, соответственно, об их квалификации ничего не известно. Во-вторых, они политически отнюдь не беспристрастны. В-третьих, коль скоро они работают на конкретного политика, являющегося руководителем партии, так пусть их и оплачивает либо партийная казна, либо он сам. Почему государство, то есть налогоплательщик, должно их оплачивать? В результате мистер Блэр, несмотря на всю свою тогдашнюю популярность, был вынужден сделать шаг назад. Он существенно ограничил и количество советников, и их полномочия, причем не только своих советников, но и советников всех министров. Теперь они вправе заниматься лишь аналитическим обслуживанием тех, кто их назначил. Им впрямую запрещены какие-либо распорядительные функции.

А теперь сравните это с нашей практикой, когда помощники и другие люди из администрации президента или аппарата правительства практически отдаются распоряжения не только чиновникам, но и законодателям, и судьям, и даже нашим формально независимым славным СМИ. Причем это даже особо не скрывается, а, наоборот, возведено в разряд почти неписаной нормы.

Не могу не упомянуть и об ограничениях, касающихся перемещений чиновников с государственной службы в бизнес, в связанные с ними по прежней работе коммерческие организации, а также передвижения в обратном направлении. Такие ограничения были введены еще при Маргарет Тэтчер. Их цель – блокировать возможности «торговли» влиянием и связями, что содержит очевидный коррупционный потенциал. Правда, и в нашем Законе о гражданской государственной службе подобная норма существует, но она, как и многое другое, не работает.

А общая «мораль» в связи с английским опытом, на мой взгляд, состоит в том, что даже пресловутый трехсотлетний английский газон, если его не чистить, начинает зарастать. И англичане это понимают и занимаются этим. Для меня же это источник определенного оптимизма. В том смысле, что все «не без греха», проблемы с чистотой госаппарата не у нас одних существуют. Но там, где с этим злом реально борются, ситуация определенно лучше. И следовательно, нам это тоже не заказано.

Перехожу к *США*. Это другой вариант англосаксонской модели. Но американский вариант имеет определенные, в некоторых отношениях даже суще-

ственные отличия от английского. Отмечу те из них, которые представляются для нас важными. Начну с главного.

Закон Хэтча (Hatch Act) 1939 года ввел в Америке запрет на использование на выборах административного ресурса. Запрет достаточно жесткий, его нарушение влечет за собой серьезные последствия, в том числе связанные с тюрьмой. Все, что может чиновник в плане выборов, – это лично проголосовать и пожертвовать деньги, что в американской политической культуре важно. Остальное незаконно. Да, это определенное ограничение политических прав чиновников, что не всем в Америке нравилось. Было много споров, дискуссий о справедливости, о правомерности подобного превентивного ограничения для целой категории людей. Дважды дело доходило даже до Верховного суда, но закон действует.

В США утвердилась клиентская ориентация бюрократии – один из основополагающих, исходных моментов американской системы госслужбы. На нем во многом и была построена Америка. Я не склонен что-либо идеализировать, в том числе и американскую бюрократию, но ее ориентация на удовлетворение нужд и потребностей граждан – реальный и постоянно подкрепляемый приоритет, а не просто слова, как у нас. Возможность получить одну и ту же услугу как у госоргана, так и у частного создает конкуренцию между ними в борьбе за клиента. Примером могут служить разные экспертизы, пособия, тендеры.

Если говорить об общественном контроле над госаппаратом, то он в Америке многообразен. Любой человек может затребовать любые документы, причем не объясняя, зачем они ему нужны. Разумеется, исключения составляют секретные документы. Но есть исчерпывающий перечень видов таких закрытых документов. Он, кажется, включает девять пунктов. И конечно, масса вещей просто публикуется. А в эпоху Интернета так или иначе публикуется почти все.

В США нет иерархии постоянных чинов. Все, включая оклады, привязано к должностям, а не к неким постоянным чинам. Это существенное отличие от других систем. Оплата производится по занимаемой должности.

Традиционная американская идеология и практика – поощрение миграции как внутри аппарата, так и между ним и другими секторами рынка труда. Но в последнее время это приобрело новый размах. Приглашая молодого человека на работу в госаппарат, ему теперь говорят: «Когда нанимался твой папа, то он приходил к нам на работу на всю жизнь, мы же тебя на всю жизнь не зовем. Ты у нас поработай несколько лет, а потом иди куда хочешь. Мы тебя научим кое-чему, а там переходи в бизнес, иди в науку, в общественную организацию, словом куда получится. А потом, если ты снова окажешься нам интересен, мы тебя возьмем опять, но уже совсем на других началах и совсем на другие деньги».

И последнее. В США действует отлаженный механизм защиты чиновников и претендентов на поступление в аппарат от нарушений их прав начальством,

от возможного произвола с его стороны. Это очень существенная вещь. Для этого есть целый ряд институтов, не буду их перечислять и даже называть. Я их подробно описал в книжке. Это важно потому, что чувство защищенности от произвола, во-первых, способствует уверенности и объективности в работе, а во-вторых, подкрепляет общее осознание того, что существует некая социальная справедливость, что можно добиться правды. Сколько у меня еще времени, Евгений Григорьевич?

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Пять минут.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: Тогда я перейду в режим «перелистывания».

В *канадском* опыте отмечу лишь один момент – повышенное внимание к этическому аспекту госслужбы. Причина в том, что в условиях перемен, с внедрением NPM (new public management) сильно ослабла действенность запретительных юридических норм, а расширилась так называемая серая зона, пограничье между тем, что можно, и тем, что нельзя. И не всегда юридические нормы это ухватывают. Образовавшийся зазор и стараются заполнить нормами этики.

Канадцы вообще считают, что 70 процентов реформ госслужбы – это изменения культурные. У них есть два этических кодекса: кодекс для руководителей и кодекс для всех прочих. Это связано с тем, что на разных уровнях власти существуют разные искушения, разные возможности для злоупотреблений. Вообще, они обращают много внимания на такие вещи, как репутация, как личность руководителя. Ибо, как говорит старая английская поговорка, лестницу метут сверху. Репутация – одна из ключевых категорий для канадских чиновников.

Этическая инфраструктура призвана обеспечить соблюдение норм кодексов. В ней есть два типа должностей: контрольные и консультативные. Есть специальные консультанты, к которым чиновник может конфиденциально, даже анонимно обратиться, чтобы выяснить, что он может и что не может делать.

Оставшиеся минуты я посвящаю тому, что происходит в рамках другой – континентальной – модели бюрократии.

Францию называют государством чиновников. Суть французской госслужбы – закрытая, детально регламентированная административная карьера со всеми вытекающими отсюда атрибутами: духом иерархичности, кастовости, верноподданности. Похожа во многом на нашу, с одним, правда, отличием: она, наверное, раз в двадцать пять выше по эффективности (за цифры, конечно, не ручаюсь, но за порядок ручаюсь). И она тоже столкнулась с кризисом доверия. Правда, в отличие от англосаксов французы пошли на реформы неохотно, с опозданием, ограничиваясь полумерами, косметикой, при сохранении вертикали власти со всеми вытекающими из этого «милыми» последствиями.

Но если говорить о позитивных чертах французской госслужбы, то стоит об-

ратить внимание на институты защиты чиновников от начальственного произвола. Французы с галльским изяществом называют это «право на суд равных». Что это значит? Чиновник, считающий себя обиженным начальством, идет в так называемую паритетную комиссию. Паритетность предполагает, что в составе комиссии обязательно должен сидеть человек аналогичной должности, то есть человек в его «шкуре», понимающий его проблемы.

Упомяну еще о Марианской хартии – документе, определяющем стандарты поведения чиновников в их контактах с гражданами, о презумпции возмещения государством ущерба, нанесенного неправомерными действиями, ошибкой чиновника. Но в целом я все-таки рассматриваю Францию как негативный пример аппаратной модернизации. Как говорит одна старофранцузская поговорка, нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут.

И наконец, *Германия*. Она представляет собой пример того, что даже идеальная бюрократическая система нуждается в модернизации. И такая модернизация в последние годы в Германии происходит. Правда, кризис заставил немцев сменить приоритеты, и главный критерий там сейчас – снижение административных издержек. Я с этим столкнулся, когда в свое время впервые прочитал у Евгения Григорьевича Ясина, что из-за высоких административных барьеров в Германии снижен объем инвестиций. Сами немцы предпочитают делать инвестиции где угодно, но не в своей стране. Я стал выяснять, почему так происходит. Оказалось, что причина в самой огромности германской государственной машины. Большая бюрократия требует много отчетов, много бумаг. Открылись неприемлемые цифры, касающиеся, скажем, количества времени, необходимого для подготовки к открытию бизнеса, количества требуемых справок и т.д. Немцы посчитали причиняемый этим ущерб и поставили задачу в течение нескольких лет сократить госаппарат на четверть.

Но для нас важнейший позитивный образец в Германии – германская система административной юстиции. Это реальный и важный блокиратор чиновничьих злоупотреблений по отношению к частным лицам, эффективный механизм защиты прав человека и гражданина. Административный суд – это место, где перед лицом судьи, обладающего специальной квалификацией (а не административного судьи общей юрисдикции), гражданин, будучи изначально равноправен с государством, обжалует представляющееся ему незаконным решение, принятое по отношению к нему от имени государства. Он состязается с этим государством в лице его представителей не в силе, а в аргументах. Публичный и частный интересы противостоят как юридически равные. Сам факт существования такого суда воспитывает чиновников.

Я не буду об этом говорить подробно, скажу лишь одну вещь. Знаете, кто в свое время позаботился в Германии об устранении этого института? Нацисты, когда они пришли к власти. Кстати, юристы подсказали им «замечательную» аргументацию. Дескать, зачем нужны суды, которые защищают интересы не государства, а гражданина? Надо сказать, их не начисто закрыли, а переда-

ли их функции гестапо. Логично и красиво, не правда ли?

Российская бюрократия – сюжет отдельный и очень больной. Но, с моей точки зрения, он не фатально безнадежный. Да, конечно, наш аппарат качественно отличается в худшую сторону от бюрократии западных стран. С Игорем Моисеевичем Клямкиным мы как раз это много обсуждали – дескать, можно ли что-то нам из их опыта использовать. Я считаю, что нет оснований ставить на нашем аппарате крест, хотя ситуация с ним очень неблагоприятная и тяжелая. Полагаю, что большинство из механизмов, о которых я рассказывал, могут быть у нас в той или в иной мере и в той или иной форме использованы. Я не вижу цивилизационного запрета, почему они к нам неприменимы.

Более того, я считаю, что жизненной необходимостью для нас является не просто реформа, а существенное, кардинальное изменение и кадрового состава, и направленности деятельности нашего госаппарата. Иными словами, нужно преобразование нынешнего архаичного и, по сути, чиновничьего полицейского государства с его квазидемократическим фасадом в государство современного типа. И ряд механизмов, о которых я очень кратко рассказал, для этого подходит. Чем дольше это будет откладываться, тем дороже придется за это платить потом. И я думаю, что даже те, кто, пребывая во власти, в этом не заинтересованы, это понимают. Во всяком случае, те, кто не потерял инстинкт самосохранения. Ну а тем, кто его потерял, можно лишь посочувствовать, можно их пожалеть. Вообще говоря, я никому не желаю судьбы Каддафи. На этой веселой ноте я, позвольте, и закончу.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Спасибо, Александр Валентинович. Вопросы есть к докладчику?

ЯКОВ ПАППЭ (*главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН*): Вы сказали, что нынешняя тенденция – вернуть государство в служебную позицию. Когда, по-вашему, оно было в этой служебной позиции и когда оно из нее вышло? Я имею в виду Запад, конкретнее – англосаксонские страны.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: Эта позиция была сформулирована в рамках договорной теории государства. Конечно, любое государство склонно к экспансии. Но общество на разных этапах ему в этом так или иначе противодействует. Скажем, в англосаксонской модели мы можем видеть это еще со времен Великой хартии вольностей. Но если не уходить так далеко, а взять XIX век, когда понимание государства сложилось в рамках либеральной теоретической парадигмы, то вспомним Гумбольдта: «Государство – зло, в лучшем случае неизбежное, а в худшем – нестерпимое». Поэтому его притязания должны быть ограничены. И такое представление так или иначе всегда присутствовало в сознании людей. Другое дело, что на практике это реализовывалось в лучшем

случае лишь частично. Однако XX век научил, что государство только убивает лучше других, ибо эффективнее других делает это, а защищает во многом хуже других. Поэтому оно стало объектом реформирования.

СЕРГЕЙ МАГАРИЛ (*преподаватель РГГУ*): Александр Валентинович, на ваш взгляд, есть ли какие-то резервы повышения эффективности российской бюрократии? Если вы их видите, то хотя бы несколько из них могли бы назвать?

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: Я считаю, что у человека существует лучшая, светлая сторона его природы, к которой и апеллирую. Мне кажется глубоко неверным представление о том, что все бюрократы по своей природе воры, негодяи или жулики. Это не так. И не только потому, что не все практически могут что-то украсть, а по разным другим причинам. Ну и, конечно же, такие вещи, как честность, нужно как-то стимулировать. Это первое.

Второе – это то, о чем я сказал в конце своего доклада. Надеюсь, что у нашей бюрократии есть инстинкт самосохранения. Когда у человека существует реальная опасность, что его будут, извините, бить по лицу, – это его как-то мобилизует.

А третье – это стимулирование эффективности. То, что связано с оплатой труда чиновников по его результатам. Но это, поверьте, все не так просто. Ибо тут не могут быть чисто рыночные отношения. И оплату по результатам нужно вводить с большими оговорками и ограничениями.

И наконец, очень важен общественный контроль в самых разных его формах.

АЛЕКСАНДР МАЛОВ (*магистр НИУ ВШЭ*): Александр Валентинович, возможно, это будет немножко за рамками данной темы, но мне интересен следующий момент. Насколько я знаю, в Англии сейчас вводится критерий счастья, в соответствии с которым оценивается эффективность тех или иных институтов. Насколько такой критерий может свидетельствовать о том, что существует кризис доверия к государству либо к бюрократическому аппарату?

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: Один умный человек сказал, что государство не предназначено для того, чтобы сделать жизнь раем, оно должно не позволить превратить ее в ад. А насчет счастья – как его можно измерить? Какими показателями? По некоторым показателям, я как-то видел данные, самая счастливая нация – испанцы. Тут по-разному можно мерить, но я, как человек, не чуждый социологии, отношусь ко всему этому несколько настороженно. Нет прямой связи между качеством государства и счастьем. Хотя какие-то корреляции, наверное, существуют.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ (*профессор НИУ ВШЭ*): Самый счастливый народ – бушмены.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: Вы их лично спрашивали?

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: Нет, мне говорили об этом.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Любим мы поговорить о всякой ерунде. Ну да, в какой-то момент появилась группа интеллектуалов, которая придумала это исследование по счастью – по-моему, абсолютно дурное. Зачем нам на этом останавливаться? Если кто надумает советовать нашим начальникам, чтобы они устроили повышение счастья нашему народу, я прошу вас, не делайте этого.

Предоставляю слово Георгию Александровичу Сатарову.

ГЕОРГИЙ САТАРОВ (*президент фонда «Индем»*): **«Вопрос о кризисе бюрократии – это вопрос о кризисе современного социального бытия»**

Спасибо, что меня пригласили на этот круглый стол. Заявленная тема является частью чрезвычайно важной проблемы, которую я сформулирую несколько позже. Сначала же давайте вспомним несколько существенных обстоятельств.

Когда мы говорим о бюрократии в ее современном понимании, надо отдавать себе отчет в том, что бюрократия как социальная роль и социальная функция существует очень давно. Она существует с тех пор, как возникла достаточно серьезная проблема перераспределения общественных благ. Поэтому уже в Древнем Египте были люди с бюрократическими функциями, даже пособия для бюрократов имели там место. Но то не была еще бюрократия в собственном смысле слова.

Собственно бюрократия возникла точно тогда же, когда стало возникать государство в нашем современном понимании, то есть примерно три века назад, не больше. И как любое цивилизационное достижение, оно, во-первых, достаточно случайное, а во-вторых, совершенно не обязательно эффективное. Сейчас более или менее уже понятно, что государство в том виде, в каком оно сформировалось к тому моменту, когда мы с вами стали взрослыми людьми, возникло как ответ на необходимость решения конкретных проблем. Таких, как централизация насилия и обеспечение безличностных долгосрочных отношений. Это модель государства корпоративного толка, которая выиграла в свое время в конкурентной борьбе с другими вариантами. Возможно, потому, что она была для того времени оптимальной. Но это не значит, что она оптимальна и сегодня, если оценивать ее с общеэволюционной точки зрения. И то, что сейчас отчетливо видно (и уже действительно лет тридцать обсуждается), формулируется гораздо более жестко, чем это сделал коллега Оболонский.

Это формулируется не как кризис бюрократии, а как кризис *государства модерна*. Как любое цивилизационное достижение временно и преходяще, так временно и преходяще и государство модерна – в его универсальной функ-

ции, разумеется. Отсюда вопросы: как долго оно еще будет сохраняться, как будет погибать, что будет после него и что в данной связи делать нам, простым смертным, что делать обществу?

Надо сказать, что в предельной форме эта проблема (не как проблема, а как некая констатация очень интересного обстоятельства) была обнаружена мной абсолютно неожиданно в одном из текстов Александра Александровича Аузана, который является специалистом по институциональной экономике. Цитата (пытаюсь воспроизвести ее практически дословно) звучит следующим образом: «Нет ни одной функции, которую выполняет государство и на выполнение которой не было бы способно общество».

Я хочу подчеркнуть, что это написано человеком, который по своему естеству относится к государству с вполне нормальным пиететом, присущим вообще современным людям; естественно, критическим, но тем не менее пиететом. Однако он написал то, что написал. Речь идет о довольно важном обстоятельстве, которое тоже нужно иметь в виду, в том числе и тогда, когда мы анализируем эксцессы типа антиглобалистских протестов или захвата Уолл-стрит.

Вопрос о кризисе бюрократии – это вопрос о кризисе современного социального бытия. Современная бюрократия неотделима от современного государства в его западной ипостаси, которую мы прежде всего и обсуждаем. Потому что по-прежнему самонадеянно причисляем себя к европейской цивилизации и, надеюсь, будем продолжать это делать. Но эта цивилизация продвигается к пониманию того, что общество (или, если угодно, гражданское общество) вполне способно решать проблемы, которые решает государство.

Это не эпатаж, а эмпирические факты, которые приводятся исследователями вот этого самого кризиса государства. Я приведу только один очень любопытный и наглядный пример. Функция насилия (или контроля над насилием) последние лет двадцать очень серьезно децентрализуется и изымается у государства. В каком смысле изымается? Не с помощью автоматов Калашникова, а просто растет колоссальным образом такой бизнес, как частные охранные агентства. Это не только в России происходит, где просто государство уже недееспособное и поэтому как-то надо защищаться. Это происходит и в цивилизованном западном мире не меньшими темпами. Это некая общая тенденция, связанная с тем, что государство данную функцию перестает тотально и монопольно контролировать. Что, в свою очередь, связано и с тем, что такое явление, как глобальные военные конфликты типа мировых войн и даже вообще серьезные межгосударственные войны, начинает отмирать, а угрозы безопасности начинают приобретать совершенно другой характер. Государство же в том виде, в каком оно сформировалось, реагирует на это, как мы видим по результатам, не очень адекватно.

Не в состоянии ответить оно и на такие явления, как фантастический рост темпов изменений и разнообразия в любых его формах. Государство и бюрократия (или, если угодно, государство дефис бюрократия) к этим изменениям

не то что оказались не готовы, но институционально, по самому своему устройству органически не приспособлены, так как формировались в других условиях и для решения других задач.

Поэтому кризис этого государства – кризис неизбежный. Мы же все еще живем в плену сформировавшихся за 200 лет стереотипов о ценности (или сверхценности) государства, которые у нас в России навязывались всегда и сейчас эксплуатируются. И это абсолютно дисгармонирует с теми вызовами, с которыми столкнулся современный мир. Мы по инерции полагаем, что государство в состоянии на них ответить. Но, увы, это не так.

Мне кажется, что те эксцессы, которые упоминались в докладе, вызваны не только ощущением кризиса государства дефис бюрократии, но и неким ощущением ответственности, которое возвращается обществу. Что делать, если государство абсолютно отчетливо исчезает, как происходит сегодня в России? Что делать, если оно перестает тушить пожары, находить пропавших людей, раскрывать уголовные преступления? На эти вопросы общество отвечает стремительной самоорганизацией. Люди начинают добровольно объединяться, чтобы тушить пожары, разыскивать пропавших людей, защищаться от бандитов...

Это, кстати, довольно естественная вещь. Ведь человек – животное социальное, инстинкт самоорганизации в нем присутствует всегда, однако он в значительной степени подавлен существованием государства и его постоянным прессингом. Но, как только государство начинает исчезать, этот инстинкт неизбежно просыпается как потребность в самосохранении.

Я готов признать, что сказанное мной выглядит спорным. Но спорные вещи необходимо обсуждать, к чему я вас и призываю.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Спасибо, Георгий Александрович. Обсуждение продолжит Михаил Александрович Краснов.

МИХАИЛ КРАСНОВ (*профессор НИУ ВШЭ*): **«Необходимо понять, почему так много наших сограждан осознанно мирится с правлением плутократии»**

Для начала не могу не отреагировать на то, что сказал уважаемый Георгий Сатаров, цитируя также уважаемого мной Александра Аузана. Аузан говорит, что нет такой государственной функции, которую не могло бы выполнить общество. На мой взгляд, такая функция есть. Общество не может ни производить право, ни защищать право. Все могу простить нынешнему российскому режиму, кроме одного: того, во что превратились наши правовые государственные институты.

А теперь непосредственно по теме обсуждения. Я буду больше говорить не о докладе, а о книге Оболонского. Прежде всего, я призываю будущих ее чита-

телей не бояться объема, поскольку одну треть занимают приложения. Вещь чрезвычайно ценная, но используемая, разумеется, не для сквозного чтения. А вот две трети книги советуя читать.

Квалифицированный читатель (а именно на него рассчитано издание) может не согласиться с открыто либеральным подходом автора. Нынче только ленивый не ругает либералов да еще норовит на разные лады исказить это слово, чтобы побольнее лягнуть. Я бы уже из-за одного этого открыто говорил, что являюсь либералом. К концу жизни мне стало нравиться находиться в меньшинстве. Однако мне мешает то, что либералами считаются технократы и циники. Такие, правда, есть во всех идейных лагерях. Но почему-то принято считать, что именно из них состоит либеральный лагерь. Так вот, книга Оболонского – еще один камень, брошенный в этот миф о либерализме.

Одна из главных мыслей автора высказана им в «Заключении», когда он задумывается над отнюдь не новым, но остающимся фундаментальным вопросом: действительно ли народ России с вожделием смотрит назад и не хочет ничего нового? Оболонский принадлежит к тем исследователям, кто оптимистично отвечает на этот вопрос, понимая, что противники останутся при своем мнении. То есть он считает, что наше общество отнюдь не традиционалистское.

Другое дело, что люди готовы принять отнюдь не любые перемены. По крайней мере, не любым образом сформулированные. Ведь почему примерно половина россиян поддерживают или, во всяком случае, соглашаются с правлением плутократии? Неужели потому, что не чувствуют фальши, того презрения, которое не особенно прячется в словах и действиях плутократов? Некоторые интеллектуалы так и полагают. Один публицист в «Ежедневном журнале» написал: «А отвечаем мы, вина которых только в том, что всё понимаем и унижение богоносца ощущаем как собственное. Ему что: ссы в глаза – Путина роса. А нам больно, потому что такие рефлексy; хотелось бы, может, и других (в минуту слабости, в мгновение подлости), но иных нет».

Допустим, это так, хотя убежден, что причины совершенно иные. Но тогда чем вы лучше нынешней политической бюрократии? Да и с практической точки зрения это неумно, ибо такие слова бросают обычно перед тем, как хлопнуть дверью. Поставьте себя на место обычного, не очень просвещенного, замордованного человека, да еще с отсутствующей защитой от промывки мозгов. «Да, – говорит он, – нынешние тоже те еще мошенники и воры. Но от них мне хотя бы что-то перепадает». Ведь люди воспринимают не подлинные причинно-следственные связи, а выводят оценку, так сказать, из «объективной реальности, данной в ощущениях». А реальность в глазах обывателя все же лучше, чем в 1990-е.

При этом от нынешней системы людей пытается отвратить как раз та идейная сила (частично та же и по персонам), которая, по мнению опять же обывателя, 20 лет назад тоже звала к переменам, но привела к результатам, вовсе им

не ожидавшимися. Будем честны сами с собой: интеллектуальную и творческую свободу чаяли получить очень немногие. Большинство хотело перемен в осязаемом смысле. Скорее всего, люди смирились бы и с бедностью как наследием советской власти. Но ведь резко обедневший советский средний класс увидел такую пропасть социального и материального неравенства, о которой читал разве что в материалах советского агитпропа. А главное, люди увидели, что их человеческое достоинство по-прежнему не ставится ни во что. Так что хотя и «нулевая» власть ведет себя так же, но ее демагогия, пусть немного, но подкрепляется финансово, благо казну нынче не сравнить с казной 1990-х.

Причем, спросите вы, тут книга Оболонского? А притом что это голос тех либералов, которые зывают не к инструментам, а к ценностям. К тому, ради чего люди действительно готовы чем-то жертвовать, – к обеспечению человеческого достоинства. Другое дело, что к ценностям путь лежит через инструменты. В данном случае – через изменения принципов построения и функционирования госаппарата. Собственно, об этом автор прямо сказал во «Введении», выразив надежду, что своей работой он отзывается на призыв «Либеральной Миссии» преодолеть «объяснительный интеллектуализм» и утвердить «проектный», или «интеллектуализм альтернативной повестки дня».

Однако здесь у меня возникают некоторые не то что возражения, но вопросы и сомнения.

Первое. А есть ли кризис бюрократического государства? И если есть, то в чем он? Фактически ведь Александр Валентинович говорит о кризисе веберовской модели, то есть модели рациональной бюрократии. Бюрократии, скованной множеством правил. Бюрократии, каждый сектор которой имеет свою компетенцию, то есть – в идеале – настроенной на игнорирование должностного, имущественного и всякого иного положения клиента.

Создание такой системы было безусловным рывком вперед. И вот, по Оболонскому, эта система переживает кризис. Но ведь кризис – это крайнее напряжение, после которого должно что-то радикально измениться. Однако не думаю, что система нового менеджизма есть следующий этап развития бюрократии. На мой взгляд, это только попытка усовершенствовать веберовскую модель, но не замена ее.

Конечно, внедрение тех же этических начал в публичную службу – знаменательная вещь. Но и это не способно коренным образом изменить ее. У Чехова в «Палате № 6» есть ремарка: «Люди, имеющие служебное, деловое отношение к чужому страданию, например, судьи, полицейские, врачи, с течением времени, в силу привычки, закаляются до такой степени, что хотели бы, да не могут относиться к своим клиентам иначе как формально; с этой стороны они ничем не отличаются от мужика, который на задворках режет баранов и телят и не замечает крови».

Это значит, что любая реформа госаппарата, пока его составляют люди, всегда имеет психологические ограничения. Поэтому, честно говоря, не вижу и в

новом менеджеризме какой-то глубокой реформы. Да и вообще лично я отнюдь не могу восхищаться переносом принципов бизнеса на публичную службу. Не имея возможности развивать эту тему, просто хочу обратить внимание на то, что это феномены, имеющие совершенно разную природу.

Второе сомнение. Так ли уж сильно перемены в системе российской бюрократии могут повлиять на изменение духа государственности? Все-таки, думаю, наоборот. Только перемены в самих принципиальных основах государственности способны привести к изменению взаимоотношений чиновников с гражданами. Потому и нет особого эффекта (хотя некоторые улучшения все же есть) реформ госслужбы, что проводят их в условиях бесконтрольной власти. А бесконтрольность обусловлена отсутствием конкурентных начал в политической сфере.

Поэтому, конечно, прекрасно, что автор после описания опыта каждой из западных стран дает маленькие резюме под названием «Уроки для России». Но, наверное, он и сам понимает, что эти уроки могут быть восприняты только при изменениях самих основ нынешней системы власти. Впрочем, в одном месте он пишет, что одним из ключевых условий перехода России на демократический путь является реформа нашей бюрократии, причем кардинальное изменение ее направленности и установок. Но где же автор нашел в политическом классе таких людей, которые станут идеологами и гарантами такой реформы?

И тут – третий мой тезис. В книге Оболонского есть штрих, который, возможно, многие не заметят. Я же его заметил лишь потому, что это очень созвучно той идее, которой я охвачен и которой надеюсь посвятить последний труд своей жизни. Так вот, Александр Валентинович говорит об ущербности российской версии либерализма, делающей упор на экономические факторы. И это проявление отставания от современной либеральной мысли и практики. Далее, правда, он пишет, что современный либерализм пришел к выводу об инкорпорировании в либеральную доктрину некоторых социал-демократических элементов. В частности, цитирует Конституцию Швейцарии, где говорится о необходимости возможно большего равенства шансов.

Я, однако, не очень согласен с тем, что это есть заимствование из социал-демократии. Например, Лоренс фон Штейн (создатель концепции социального государства) отнюдь не был социал-демократом. И я думаю, что, говоря о заимствовании, либералы многое теряют, показывая, что забота о слабых, в общем-то, не их идея. Не буду цитировать Ортегу-и-Гассета, просто напомним, что либерализм для него был великодушием сильного. Так что это часть онтологической сущности либерализма.

В любом случае мне импонирует такая фраза в «Заключении» книги Оболонского: «...одной из приоритетных целей даже самого либерального государства является именно повышенная защита слабых». Да. Именно здесь, точнее, в игнорировании этого тезиса кроются причины того, что большинство общества отвернулось в России от либеральной идеи.

Я не буду сейчас развертывать свою мысль. Только скажу, о чем уже говорил, в том числе и в этом зале: в России лишь за той политической силой пойдет большинство (не люблю говорить «народ»), которая на своих знаменах напишет не «демократия» и не «свобода», а «человеческое достоинство». Через эту призму придется взглянуть и на устройство бюрократии. И прежде всего это потребует институционализации христианской максимы: «Большой да будет вам слуга!» Вот в этой институционализации и может состоять подлинная современная реформа государственного аппарата.

СЕРГЕЙ ПАРХОМЕНКО (*заместитель декана факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ*): **«У нас сегодня нет рычагов влияния на бюрократию, поскольку она сама ассоциировала себя с государством»**

Добрый вечер, дамы и господа! Приятно в компании таких интересных собеседников говорить на тему, которая меня очень волнует, причем в профессиональном аспекте. Правда, должен сразу оговориться, что во многом я являюсь их единомышленником, поэтому создать и озвучить нечто гениально отличное от прозвучавшего здесь мне будет сложно. Тем не менее мне было бы интересно, скажем так, задать вопросы самому себе и попробовать поспекулировать на тему альтернатив, с которыми Россия может столкнуться в ближайшее время. И первый вопрос такой: нормальна ли существующая ситуация, нужно ли требовать от государства и от российской бюрократии каких-то принципиальных изменений?

На определенных исторических отрезках времени бюрократия в России работала вполне адекватно тем вызовам, с которыми сталкивалась. Сегодня же, в эпоху ускорения всех процессов, бюрократия, как достаточно инертная система управления, начинает отставать. И чем дальше мы продвигаемся, тем в большей мере она не способна отвечать на вызовы, с которыми сталкивается. Поэтому, мне кажется, ощущение кризисности – в том смысле, что бюрократия не успевает реагировать на проблемы, которые перед ней встают, – ощущение правильное.

Но если так, то что-то нужно делать с этой заторможенностью, с этим отставанием. К тому же есть еще хорошо известная концепция максимизирующего бюрократа, которая вполне авторитетно доказывает, что бюрократ, если ему дать волю, будет стремиться к расширению своих полномочий и ресурсов, которыми он распоряжается. Поэтому бюрократия как таковая, безусловно, не является идеальным вариантом управления и требует очень серьезных инструментов для того, чтобы ее контролировать, чтобы ее загонять в определенные рамки.

Какими критериями мы руководствуемся в оценках бюрократии? Таких критериев два, и оба они уже упоминались. Первый критерий абсолютно субъек-

тивный – удовлетворенность работой бюрократии, довольны ею общество или нет. Предположим, что оно недоволено. Что это значит? На самом деле ничего. Потому что во многих ситуациях такое недовольство можно снять не масштабной реорганизацией институтов (системы), а просто за счет пересмотра принципов взаимодействия общества, государства и чиновников.

Второй критерий – эффективность системы. Это может быть достаточно наглядным показателем того, насколько требуется (или не требуется) срочное реформирование бюрократического аппарата, но, опять же, с некоторыми оговорками. Потому что эффективность государственного управления – достаточно мифическая вещь. И этот вопрос давно мучает очень многих специалистов в области науки государственного управления. Однозначного ответа нет, потому что государство зачастую сталкивается с такими социальными вызовами и задачами, которые оценить с точки зрения такого весьма упрощенного, прямолинейного подхода сложно. Тем не менее будем исходить из того, что мы в России недовольны тем, как управляется наше государство. Можно приводить много примеров неудач, которые произошли за последнее время. Речь не идет о каких-то масштабных провалах, скорее – об упущенных возможностях, которые были использованы не так эффективно, не так успешно, как нам хотелось бы.

Что делать? Здесь говорилось о том, что бюрократия, как целостное системное явление, стремится к стабильности. Она стремится стабилизировать себя и не дать измениться себе и своему окружению, с тем чтобы нормально функционировать дальше. Но вызов может стать тем стимулом, который заставит ее меняться. Причем вызов, с которым невозможно справиться, перенаправив его или реорганизовав себя косметически, то есть без капитального ремонта системы.

Какие могут быть вызовы? Во-первых, вызовы внутренние. Перспективность внутреннего вызова как стимула для реформирования российской бюрократии мне кажется достаточно сомнительной и спорной. То есть в настоящий момент я едва ли смогу назвать такой внутренний вызов, который смог бы в ближайшее время заставить нашу управленческую систему самореформироваться. Ну а если такой вызов появится, то можно ли будет от него уклониться?

Это вопрос. Отвечать на вызов можно опять-таки бюрократически, а можно какими-то другими методами. И в первом случае того эффективного реформирования, о котором мы здесь пытаемся говорить, уж точно не будет.

Во-вторых, вызовы могут быть внешними. Будем надеяться, что наша страна с ними не столкнется, хотя, конечно же, потенциально такие вызовы существуют. Это, наверное, самые серьезные стимулы для реформирования страны. И, по моему представлению, это то, что заставит все-таки продолжать те реформы, которые у нас в свое время были инициированы.

Каким способом может быть реформирована наша бюрократия – эволюционным или революционным? Под «революционным» я в данном случае имею в виду не столько какие-то силовые действия, сколько кардинальные измене-

ния устоев системы. Здесь уже было сказано о том, насколько сомнительно ожидать существенных достижений на эволюционном пути развития. Но и масштабное революционное реформирование – это тоже не столько ответ, сколько проблема. Давайте представим, что нынешней нашей бюрократии нет. Кто тогда будет управлять страной? Кто будет выполнять те функции, которые сейчас возложены на государство? Даже если мы попробуем сократить перечень этих функций и минимизировать государство, все равно что-то останется, и это нужно будет делать, причем делать эффективно. Это значит, что понадобятся люди, ориентирующиеся в проблемах, с которыми имеет дело государство в рамках своих управленческих функций. То есть понадобятся опять-таки бюрократы.

Так вот, если планировать масштабную смену бюрократического аппарата, то к чему мы придем? Либо произойдет воспроизводство тех же форм управления, которые у нас были, либо страна попадет в очень сложный период, когда все институты и функции будут долго формироваться и притираться друг к другу. А что будет в итоге, спрогнозировать достаточно сложно.

Вот я и задаю себе вопросы, не находя на них ответов. Можно ли бюрократа постепенно изменить таким образом, чтобы он стал другим? Но это ведь все равно, что спрашивать: можно ли заставить человека изменить самого себя? Если он считает, что он соответствует своему месту и его модель поведения соответствует тем проблемам и вызовам, с которыми он сталкивается, то зачем тогда меняться?

Вы скажете, что здесь нужны стимулы, нужны рычаги давления на бюрократию. Но, к сожалению, в настоящий момент таких рычагов у нас в стране не осталось. Это следствие того, что бюрократия, по сути, сама ассоциировала себя с государством. А какие рычаги давления на государство у нас в стране? Их нет. Нужно строить систему сдержек и противовесов, но кто будет ее строить? Нужны какие-то силы, которые удерживали бы государство и бюрократию в некоторых рамках. Но есть ли у нас такие силы?

К сожалению, в России мне видится достаточно много проблем с тем, чтобы обеспечить контроль над государством со стороны общества и гражданских институтов. В результате получается следующее. С одной стороны, у институтов гражданского общества нет достаточной силы, чтобы принудить государство и бюрократов делать что-то так, как общество считает необходимым. А с другой стороны, то, что таких возможностей и ресурсов у общества нет, очень сильно тормозит развитие самих институтов гражданского общества.

И последний момент. У нас в России сейчас сложилось весьма забавное смешение бюрократических принципов государственного управления и принципов управления, заимствованных из «нью паблик менеджмент». Эта ситуация кажется мне очень парадоксальной, потому что идеологически эти системы абсолютно разнонаправленны, во многом они друг другу противоречат и потому мешают друг другу существовать.

Понятно, почему такое случилось: вызовы и обстоятельства были таковы, что нужно было меняться, нужно было внедрять что-то новое. Но эта комбинация старого и нового оказалась не столь эффективной, как могло поначалу казаться, и она содержит в себе, по сути, мину замедленного действия. И если дальше так будет продолжаться, система бюрократической государственной службы у нас разрушится, а эффективной системы управления «нью паблик менеджмент» не возникнет. В данном отношении зарубежный опыт, где зачастую тоже осуществляется такое комбинирование, безусловно, интересен, но в других странах оно происходит более аккуратно и органично.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Спасибо. Переходим к дискуссии. Первым предоставляю слово Игорю Моисеевичу Клямкину, вдохновившего Оболонского на написание его книги.

ИГОРЬ КЛЯМКИН (*вице-президент фонда «Либеральная Миссия»*): **«Нашему мышлению свойственна удивительная институциональная беззаботность, компенсируемая повышенной критичностью и предрасположенностью к абстрактным суждениям»**

Прежде всего, хочу сказать о том, почему мы предложили Александру Валентиновичу написать книгу о бюрократии. Дело в том, что в нашей среде сложилась привычка даже о самых конкретных вопросах рассуждать предельно абстрактно. Скажем, утверждение, что на смену персоналистскому режиму должно прийти управление посредством институтов, давно уже стало общим местом в наших дискуссиях. Но этим, к сожалению, все и исчерпывается.

Казалось бы, если проблема осознана, то должны появляться варианты ее решения. В данном случае можно было бы ожидать, что появятся экспертные проекты государственного устройства, альтернативного существующему. Проекты, в которых конкретно описывается, как должна быть устроена политическая система, какой должна быть организация государственной службы, какими должны быть суды и другие институты. Однако ничего такого у нас нет.

Нашему мышлению свойственна удивительная институциональная беззаботность, компенсируемая повышенной критичностью и предрасположенностью к абстрактным суждениям. Нам комфортнее обличать то, что есть, предаваясь при этом глубокомысленным размышлениям о том, что иного быть не может, чем что-то проектировать. И еще нам свойственно растворять специфические российские проблемы в проблемах мировых.

Георгий Сатаров счел полезным рассказать нам о том, что и западные государства переживают сегодня нелегкие времена. Выход из них видится Георгию Александровичу в замещении государства обществом. Возможно, его прогноз когда-нибудь сбудется. Но если даже так, то мне трудно понять, какое отношение имеет это к современной России и ее проблемам. Когда-то, кстати, анало-

гичный проект на Западе уже выдвигался, но осуществлен он был не там, а как раз в России. Большевики ведь тоже шли к власти с обещанием заменить государство, обреченное, по Марксу, на «отмирание», обществом...

ГЕОРГИЙ САТАРОВ: И еще в Кампучии так было.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: И в Кампучии тоже. Не думаю, что вы хотели бы повторения в России такого эксперимента. Уверен даже, что не хотели бы. Но в чем тогда конкретный смысл такого рода рассуждений о передаче функций государства обществу?

Я плохо представляю себе, как общество само будет тушить пожары на многих тысячах гектаров или справляться с последствиями стихийных бедствий. И многие другие вещи при отсутствии государства представляю не лучше. Зато я вижу, что с теми функциями, с которыми западные государства неплохо справляются, российское государство не справляется вообще. В том числе и потому, что государственный аппарат устроен у нас так, как устроен. Александр Валентинович, анализируя мировой опыт, высказал свои соображения относительно того, как этот аппарат перестроить. Но они пока не обсуждаются.

Михаил Александрович Краснов прав, конечно, в том, что при сохранении нынешней политической системы никакие частные альтернативные проекты приняты не будут. В том числе и проекты, касающиеся государственной службы. Но это говорит лишь о том, что нужен институциональный проект реформирования политической системы. А если его пока нет, то почему следует отказываться от проектов частных? Неважно, с чего начинать. Важно начинать. Ведь мы теперь уже и по собственному опыту знаем, что получается при обрушении государственной системы, если альтернативные институциональные проекты отсутствуют. Получается воспроизведение в новом виде той же системы.

Что значит проектировать институты? Ответ на этот вопрос включает в себя два момента.

Во-первых, речь должна идти об освоении институциональных стандартов, принятых в правовом государстве. Об этом Александр Валентинович написал в своей книге, содержание которой было им сегодня представлено. Он показал, как «проблема бюрократии» решалась и решается на Западе, какие тенденции в данном отношении имеют там место.

Во-вторых, проект должен адаптировать заимствованные стандарты к российской специфике. Не переодеть эту специфику в европейские институциональные формы, в чем мы в последние два десятилетия весьма преуспели, а именно адаптировать, не деформируя сами эти формы. Нам предстоит сделать то, что делали, выходя из коммунизма, страны Восточной Европы, потратив на эту работу не год и не два. Причем начали ее восточноевропейские интеллектуалы еще тогда, когда существовала коммунистическая система.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: В этом их отличие от нас.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: В этом отличие их голов от наших. Поэтому есть смысл задуматься о наших головах.

Александр Валентинович сделал шаг в нужном направлении. Но дальше должны быть следующие шаги. Что сделал докладчик? Он представил нам современный зарубежный опыт реформирования государственной службы, поделив в этом опыте то, что нам целесообразно учесть и перенять. То есть надо взять все лучшее у англичан, американцев, немцев, канадцев. Но ведь неспроста же они сами не все лучшее друг у друга перенимают. А ведь у этих стран, включая и Францию, бюрократия которой Александру Валентиновичу не нравится, есть не только отличия, но и нечто общее, чего у России нет.

Это общее заключается в том, что в западных странах государственная служба была в свое время выстроена в соответствии с теми принципами, которые и были потом сформулированы Максом Вебером в его концепции рациональной бюрократии. Бюрократии, руководствующейся в своей деятельности не личными отношениями, а безличными правовыми нормами. Реформы последних десятилетий, вводящие в деятельность бюрократического аппарата, с одной стороны, некоторые элементы бизнеса, а с другой – демократические принципы формирования чиновничества, стали возможны только на этой «веберовской» основе. Но у нас-то таковой не было и нет!

Наверное, что-то из новейшего западного опыта мы могли бы заимствовать. Но мне трудно представить себе в России нечто похожее на английскую Комиссию по гражданской службе. Нам предстоит еще адаптировать к российским условиям и институционально оформить «веберовский» общий стандарт, что само по себе отнюдь не простая задача, требующая творческих усилий. А если гнаться за всем «самым-самым», что есть в мире, получится примерно то же, что получилось в результате так называемой административной реформы начала 2000-х. Тогда пытались, в частности, ввести в госслужбу коммерческое начало, создав наряду с министерствами еще и агентства, призванные ориентироваться на потребителей их услуг. Итогом стал рост численности аппарата вкупе с ростом коррупции.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: Суть той реформы была выхолощена.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Да, конечно. При нашей государственной системе любые идеи будут выхолащиваться в интересах ее самосохранения. Но модернизация этой системы, как и ее отдельных элементов, предполагает прежде всего модернизацию ее оснований в соответствии с общими институциональными стандартами правового государства. А для этого, в свою очередь, такие стандарты нужно, во-первых, предъявить, а во-вторых, адаптировать их к российским условиям. К решению этой двуединой проектной задачи мы еще только подступаемся.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Спасибо, Игорь Моисеевич. С проектным мышлением у нас действительно дела обстоят неважно...

ГЕОРГИЙ САТАРОВ: Можно про пожары сказать?

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Пожалуйста.

ГЕОРГИЙ САТАРОВ: Совершенно не обязательно тушить пожары на 11 тысячах квадратных километрах. У проблемы есть другое решение, на которое государство неспособно. Решение в том, чтобы этих пожаров не допускать. Государство не в состоянии сделать ни то (не допустить), ни другое (потушить). Напомню и о том, что в западных странах тушение пожаров испокон веков было (и в большинстве мест остается) общественной (муниципальной) функцией, причем не только в деревнях.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Не знаю, способно ли общество полностью заменить государство. Но то, что в России государства слишком много, а роль бюрократии чрезмерна, – это факт.

Слово – Дине Крыловой.

ДИНА КРЫЛОВА (*преподаватель кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ*): **«У нас наблюдается кризис не столько бюрократии, сколько государственности»**

Я представляю бизнес-сообщество как часть гражданского общества, один из его сегментов. В течение 2011 года мне пришлось заниматься подготовкой доклада от Общественной палаты президенту Российской Федерации «Об эффективности антикоррупционных мер и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики». В ходе работы над этим докладом мы собрали огромное количество материалов, изучив, помимо прочего, все последние социологические исследования – как западные, так и наши российские. Аргументы и выводы, нами представленные, игнорировать, по-моему, невозможно.

Что такое сегодня российская коррупция? Прежде всего отмечу, что она претерпела определенную эволюцию. Если в начале 1990-х годов чиновники выступали одной из сторон взаимовыгодных коррупционных сделок с бизнесом, то теперь они стали просто вымогателями, продающими предпринимателям за взятки их законные права. Можно сказать, что они выступают собственниками правовых норм, которыми распоряжаются по своему усмотрению, используя их в том числе и для отъема собственности. И противостоять всему этому очень непросто.

Есть, скажем, рабочая группа Минэкономразвития по участию бизнес-

сообщества в реализации антикоррупционной политики. Недавно мы обсуждали там вопрос об экспертизе законов на предмет их коррупциогенности. От нас хотят, чтобы мы взяли на себя эту огромную работу, не делегируя при этом никаких ресурсов. И еще учтите, что все наши заключения носят рекомендательный характер. То есть мы будем отыскивать в законах лазейки для коррупции, но результаты нашей деятельности при этом очень легко свести к нулю. Потому что бюрократия у нас сегодня намного сильнее тех, кто пытается ей противостоять.

Российские чиновники – это квалифицированные бизнесмены. У нас бюрократия давно занимается госслужбой как бизнесом, умело коммерциализируя свои властные полномочия. Она научилась технологически эффективно блокировать и принятие невыгодных для нее законов, и активность гражданского общества. Мне приходится иметь дело как с бизнесменами, так и с представителями власти. И я вижу, что очень многие бизнесмены просто малые дети в сравнении с чиновниками, которые намного хитрее и изворотливее предпринимателей.

А уж представители гражданского общества и вовсе простачки рядом с этими бюрократами. Обыграть их очень трудно, и это редко пока удастся. Ведь даже если мы на себя что-то берем, то вовсе не факт, что чего-то добьемся. Потому что бюрократия лучше организована и лучше обеспечена ресурсами.

Вы спросите, где же выход и есть ли он. Мне кажется, что пока институциональные рычаги являются единственно возможными. Приведу пример. Был принят Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который буквально за один год на 50 процентов уменьшил количество проверок и, естественно, снизил уровень коррупционности этой процедуры инспектирования. Именно правильно установленные институциональные рамки при наличии механизмов контроля и ответственности способны изменить ситуацию. Очевидно, именно в данном направлении и нужно работать, хотя это и очень непросто.

Я согласна с Михаилом Александровичем Красновым в том, что у нас правовые институты абсолютно выхолощены. И еще, добавлю, у нас существует расслоение общества, когда рядом с основной массой населения есть привилегированный класс, который не подчиняется российским законам и насаждает правовой нигилизм в обществе, демонстрируя своим примером неуважение к закону и необязательность его соблюдения. И когда государство не может применять принуждение на основе общеобязательных для каждого гражданина страны законов, оно фактически лишается своей основной функции. В этом смысле, я думаю, у нас действительно кризис не столько бюрократии, сколько государственности. Можно сказать, что у нас, по Марксу, государство – это машина, которая служит для поддержания господства одного класса над другим. Эта машина фактически обеспечивает нелегитимное господство одной части общества над другой, которое не только не имеет под собой никаких конститу-

ционных оснований, но и противоречит им.

С этими проблемами нельзя справиться посредством принятия бесконечного количества неэффективных законов. Сами эти законы нужно оценивать исходя из того, насколько они создают жесткие институциональные рамки, обеспечивающие надлежащее правоприменение и прямые нормы ответственности. В том числе и законы, касающиеся госслужбы. Иначе все это совершенно бесполезно. Потому что беззубые законы чисто декларативного характера, включая и антикоррупционные, – это просто ширма, прикрывающая коррупцию посредством имитации борьбы с ней.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Спасибо. Следующий – Леонид Сергеевич Васильев.

ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВ: «Нельзя путем простых институциональных перемен сменить принцип "человек для государства" на принцип "государство для человека"»

В ходе обсуждения было поставлено несколько серьезных вопросов. Должен сказать, что с исследованием докладчика я недостаточно знаком, только успел пролистать, и потому, естественно, не могу говорить обо всем том, что там написано. Буду вести речь лишь о том, что я сегодня слышал.

Докладчику был брошен упрек, что в его изложении то, что имеет отношение к Англии, – это одно, к европейскому континенту – другое, к Канаде – третье. А где все же главное? Есть ли оно? На мой взгляд, безусловно, есть. Оно, это главное, очень элементарно: либо человек для государства, либо государство для человека. Если разобраться в том, какую модель мы хотим иметь, то будет совершенно ясно, что мы не можем навязать принцип «государство для человека» обществу, в котором действует принцип «человек для государства». Это невозможно сделать просто и гладко, путем институциональных перемен, институционального замещения.

Какое же может быть решение? Решений – более или менее вероятных, апробированных историей – может быть два.

Первое из них – медленная и постепенная эволюция вестернизируемого общества в сравнительно благоприятных для этого условиях. Модель «человек для государства» в процессе такой эволюции с течением времени и в связи с выявлением ее несостоятельности, а то и при прямом воздействии на ход ее эволюции извне трансформируется. На ее обломках создается нечто новое, постепенно обретающее видимые черты и признаки другой модели, в основе своей прямо ей противоположной. Разумеется, для успеха необходимо приложить усилия и иметь терпение, причем иногда, как, скажем, в случае с латиноамериканскими республиками, очень большое.

Второе решение – более скорое и радикальное – встречается реже, и обычно оно связано с разного рода кризисами. Условием для него должна быть под-

готовленность общества к переменам, к возможным в связи с ними, мягко скажем, различного рода событиям. Навязать обществу, неготовому к этому, модель «государство для человека», то есть модель либерально-демократическую, на мой взгляд, невозможно.

Проблема государственности и бюрократии как ее административной основы принадлежит к числу самых серьезных. Меня изумило то, что я здесь услышал о возможности обойтись без государства вообще. Насколько известно, подобные взгляды лежат в основе анархизма и кое в чем близкого к нему коммунизма. Анархисты к власти еще не приходили, с коммунистами это случалось, и не раз. Но характерно, что все коммунистические правительства становились жестко тоталитарными режимами. При этом коммунистические лидеры ссылались на то, что не могут ослабить узду, пока вокруг так много еще врагов. Но если бы даже они превратили всю планету в царство коммунистов, об изначально обещавшемся «отмирании государства» не было бы и речи, так как врагов стало бы еще больше. Зачем же тогда было врать? Утопия требовала – вот и ввали, чтобы было красиво. А когда оказалось, что красиво не получается, вертеть обратно теорию было поздно.

Так что отменить государство, вопреки мнению коллеги Сатарова, не получится. Без государства не обойтись, и скоро эта проблема встанет не только перед отдельными странами, но и перед всем человечеством. Если, конечно, оно, человечество, выживет. Я не случайно это говорю. Прямого отношения к проблеме бюрократии эта тема не имеет, но опосредованное – безусловно. Мир нуждается (и чем дальше, тем больше будет нуждаться) в ответственном управлении, в мировом государстве. От того, возникнет оно или нет, зависит выживание человечества в недалеком уже будущем. А сравнительно близкое будущее покажет, насколько человечество как система жизни на земле вообще жизнеспособно. Чтобы оно выжило, многие очень многое должны осознать и попытаться изменить.

ЕВГЕНИЙ ЯСИН: Не можем мы не думать о счастье всего человечества... Андрей Борисович Зубов, пожалуйста. Я, к сожалению, должен вас покинуть и передаю бразды правления Игорю Моисеевичу.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Андрей Борисович, прошу вас.

АНДРЕЙ ЗУБОВ (*профессор МГИМО*): **«Наше будущее и будущее нашей бюрократии зависит только от воли и готовности людей стать хозяевами своей жизни»**

Я хотел бы остановиться на двух моментах.

Во-первых, мне кажется, что мы здесь рассматривали движение от тотального государства к разгосударствлению и об этом говорили, как о неком линей-

ном процессе. Но история прекрасно знает, что это не линейный процесс, а скорее колебательные движения. Я напомним, что было абсолютистское государство, которое пришло на смену достаточно автономистскому феодальному сообществу. Потом абсолютистское государство заместилось романтическим либеральным национальным государством, в котором уровень самоуправления был очень высок. И не могло тогда быть иначе, ведь один из столпов романтизма – это хранимая народом мудрость, которую в самоуправлении (и даже в национальном парламенте) и надо было проявить. Это середина – конец XIX века.

Потом, как вы помните, после Первой мировой войны вся Европа была больна фашизмом (я подчеркиваю, не нацизмом, а фашизмом), то есть принципом тотального государства-нации. По словам идеолога итальянского фашизма Джованни Джентиле, «все в государстве, ничего вне государства, ничего против государства». По сути, это было своеобразным развертыванием романтической идеи народа в государство-нацию, в государство как тело народа, где отдельные группы населения являются его органами, а неартикулированную мудрость народа формулирует и выражает вождь. Кстати, и русская эмигрантская молодежь в 1930-е годы отдала дань этой всеобщей любви к фашизму и тотальности государства. Вспомним полуфашистских-полубольшевистских младороссов и благоговеющих перед Гитлером, Муссолини и Салазаром новопокоренцев. Все это закончилось в 1944–1945 годах. И фашизм и нацизм были разгромлены и утратили привлекательность. Только коммунистическая сталинская версия тоталитарного государства (тоже, кстати, с 1940-х романтическая по идейному контексту) сохранила для многих свою притягательность до сего дня.

Но вне коммунистического лагеря после Второй мировой войны опять усиливается положительная ценность либерального общества, под контролем которого находится государство. Так что мы должны представлять себе, что, видимо, эти два варианта – вариант, когда люди не хотят надеяться на себя, а хотят все отдать в руки государству после каких-то потрясений, и вариант, когда люди уверены в себе, а потрясений больших нет и они хотят контролировать бюрократию, – эти два варианта постоянно перемежаются.

Во-вторых, контроль над бюрократией изнутри невозможен. Есть два механизма такого контроля, которые, кстати говоря, прекрасно известны были и в докоммунистической России и привели кое к каким результатам. Если считать расцветом бюрократии империю Николая I, то интересно, что с конца 1860-х годов эта совершенно коррумпированная бюрократия постепенно замещалась намного более эффективной. Происходило это не потому, что бюрократы вдруг стали совестливее, лучше, моральней, а потому, что возникли институты контроля. Эти институты контроля были созданы в 1864 году в виде городского и земского самоуправления. Вы знаете, что система самоуправления достаточно эффективно работала в России в конце XIX – начале XX века. Кстати, в на-

шей нынешней Конституции, если мне не изменяет память, как раз воспроизведена русская система самоуправления. То, что теперь она не работает, а тогда работала, – это другое дело, другой разговор, а сама по себе восьмая глава нынешней Конституции очень дельная. Русская система самоуправления предполагает, что самоуправление не входит с систему государственной администрации, а находится вне ее.

Я хочу подчеркнуть, что это во многом оригинальная русская модель. В Пруссии была традиционно другая модель: самоуправление часть бюрократии, но избираемая населением. В англосаксонских странах была третья модель, при которой самоуправление заменяет бюрократию на низших уровнях – от графства и ниже. В Англии, в Соединенных Штатах государственная бюрократия не доходила до уровня муниципалитета и была очень слаба на уровне графства; единственной властью на этом уровне было избираемое жителями самоуправление. Вы помните, шериф выбирается, а жандарм назначается. Система самоуправления в России появилась, вернее, восстановилась в последней трети XIX века. В других формах она существовала и в допетровской Руси, но я не буду сейчас продолжать экскурс в историю. Напомню только, что государство самоуправляющихся сообществ и тотальная бюрократия волнообразно замещают друг друга в любой почти стране.

Так вот, когда самоуправление восстановилось после 1864 года, постепенно коррупция в широком смысле этого слова – не только взяточничество, а коррупция бюрократии как таковая – стала уменьшаться. Почему? Потому что независимое от бюрократии самоуправление имеет свои налоги, свои источники дохода, не зависящие от исполнительной власти. А самоуправление, материально независимое от бюрократии, может ревностно бюрократию контролировать. Бюрократия же, в свою очередь, ревностно контролирует земство, потому что это конкурент в отношениях с обществом на местах. Вот этот взаимный контроль двух формирующихся из разных источников начал оказался очень эффективным для исправления, улучшения бюрократии. Ну и, конечно, когда в 1906 году появляется Государственная дума, бюрократия ограничивается еще одним очень важным моментом, а именно бюджетом. Бюджет (государственную роспись) империи принимает только Законодательное собрание – Дума и Госсовет. Деньги дает и расписывает не царь, деньги дает Дума, это очень важно. Ну и думские комиссии контролируют бюрократию на всех уровнях, вызывают министров на ковер и т.д.

Наша беда сейчас в том, что у нас есть в Конституции все то же самое, но все это не работает. И проблема уже не в том, что у нас институционально что-то не так, а проблема в том, что наше общество, в отличие от русского общества начала XX века, не может защитить себя, не может создать эффективные формы самоуправления. Хотя, в принципе, за них сейчас не надо бороться юридически, их надо реализовывать по факту их наличия в Конституции.

Вот это, я думаю, самая главная проблема. И если наше общество не возро-

дится для того, чтобы взять те права, которые ему даны и которые у него потихонечку отбирает бюрократия (фальсификация выборов, изменения избирательного закона, назначение губернаторов и т.п.), то мы опять вернемся к абсолютной большевистской монархии. И тогда никакого самоуправления не будет, а коррупция бюрократии не уменьшится ни на йоту. Поэтому наше будущее и будущее нашей бюрократии зависит только от людей, от их воли и готовности стать хозяевами своей жизни, а вовсе не от каких-то исправлений в ныне действующих законах, которые сами по себе не так уж и плохи. Дело не в институтах, а в людях.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Андрей Борисович. Это интересный вопрос – о людях и институтах, и я в конце дискуссии тоже выскажу о нем свое мнение. А пока предоставляю слово господину Огрызко.

КОНСТАНТИН ОГРЫЗКО (экономист): «Бюрократия – это лишь симптом, а не диагноз общественной болезни»

У меня небольшая реплика. В докладе и выступлениях под бюрократией подразумевался только государственный аппарат. Но ведь бюрократия существует и в частных корпорациях. Причем чем крупнее корпорация, тем больше представлено в ней бюрократическое начало. Существует бюрократия и в вузах, особенно крупных. Кстати, мне кажется, что именно в частных корпорациях исследовать и понять это явление легче, чем в государственном аппарате.

Думаю, что мы уходим от центрального вопроса: бюрократия и все, что о ней здесь говорилось, – это симптом болезни или это диагноз? Если это всего лишь симптом, то тогда с ним бороться бесполезно. Между тем мы ведем речь именно о симптоме системной болезни, но не о ней самой. А чтобы ей противостоять, ее нужно четко диагностировать.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Благодарю вас. Жаль, что своим мнением о диагнозе вы с нами не поделились.

Следующий – Сергей Магарил.

СЕРГЕЙ МАГАРИЛ: «Общество воспроизводит бюрократию через механизм образования, и прежде всего высшего образования»

Уважаемые коллеги, я вернусь к вопросу о том, есть ли в нашем распоряжении какие-либо ресурсы для повышения социального качества, а потому и эффективности отечественной бюрократии. Обсуждаемая проблема сверхактуальна, о чем, собственно говоря, и написана книга Александра Валентиновича. Качество бюрократии – это качество государственного управления, степень его адекватности историческим и политическим реалиям. Двукратный в тече-

ние XX века крах российской государственности неопровержимо свидетельствует о чрезвычайно низком интеллектуальном уровне отечественной бюрократии. Обратите, кстати, внимание на то, что Российской империей управляли представители привилегированных групп общества, а Советским Союзом – выходцы из внеэлитных, а то и откровенно маргинальных слоев населения. Однако исторический результат тождествен – крах государства. За этим проступает единый социокультурный базис общества.

Общество воспроизводит бюрократию через механизм образования, и прежде всего через систему высшего образования. Продолжая логику Михаила Краснова, можно сказать: если исходный человеческий материал вполне пригоден для выделки эффективной бюрократии, то тогда проблемы, видимо, в технологии этой выделки. Сошлюсь на мнение Исаи Берлина, который с 1945 по 1955 год работал политическим аналитиком в посольстве Великобритании в Москве. Свои впечатления об СССР он отразил в цикле статей. И в одной из них, посвященной советской интеллигенции, И. Берлин написал: «В молодежи поощряется тяга к естественнонаучному и техническому образованию, как идеологически нейтральным. И чем ближе к политике, тем хуже образование. Хуже всего оно поставлено у юристов, историков, экономистов».

Думаю, что сегодня мы имеем дело с закономерными последствиями именно того кризиса советского социогуманитарного образования и, шире, социальных наук, которые характерны для всего периода коммунистической диктатуры.

Между тем в истории России был период, когда удалось подготовить и осуществить выдающиеся реформы 1860-х годов. Весьма поучителен социокультурный механизм их подготовки. Однажды мне пришлось разбираться, как готовилась одна из наиболее успешных реформ того периода, – реформа судебная. В процессе работы наткнулся на любопытную цифру: до 80 процентов должностей в системе Министерства юстиции первой половины XIX века занимали разночинцы, выходцы из беднейшей межсословной среды, имевшие за плечами в лучшем случае четыре класса начальной школы, а большинство – и того менее. Это то самое «крапивное семья» (крючкотворы и взяточники, «кормившиеся от дел»), которое столь было нелюбимо народом. Как писал А. де Кюстин: «Эти люди... самые жестокие деспоты в этом деспотическом государстве; выходцы из народных училищ, вступившие в статскую службу, они правят империей... Из своих канцелярий эти незаметные тираны... безнаказанно угнетают страну».

Однако судебная реформа состоялась. Но предпосылки для нее начали формироваться сорока годами ранее. Для взшедшего в 1825 году на престол Николая I право было продолжением личной воли самодержца. Еще до начала правления он заявил: «Я желаю положить в основу государственного строя и управления всю силу и строгость законов». К тому же император не мог не признать справедливым изобличение декабристами состояния российского

правосудия: широкий разлив взяточничества, крючкотворство, волокита, отсутствие ясных законов. Но, как справедливо утверждал Сперанский, «суды потому неудовлетворительны, что судьи и полицейские чины необразованны и невежественны. Нет смысла прилагать усилия к улучшению законов, если в администрации и судах остаются люди, не способные применять эти законы». И по совету Сперанского Николай I учредил систему высшего юридического образования с целью подготовки чиновников для Министерства юстиции. Император верил, что при наличии чиновников с солидным образованием и нравственным достоинством, работающих под усиленным надзором Центра, правительственные учреждения будут действовать законно.

Была отобрана дюжина наиболее способных слушателей духовных академий, которых направили под начало Сперанскому во Второе отделение канцелярии Его Величества для участия в работе над кодификацией российского законодательства. Затем этих молодых людей для завершения юридического образования отправили в Германию. По возвращении им был устроен экзамен, присвоены докторские степени, и их разослали по российским университетам. Так были созданы юридические факультеты, которые и вырастили высокопрофессиональных юристов. Для характеристики духовно-нравственной атмосферы, царившей на этих факультетах, приведу два эпизода. Обнинский, один из студентов того времени, писал: «Молодежь толпилась вокруг кафедр, прославленных силой раздававшегося с них вечно живого, вечно духотворящего слова, удивившего аудиторию вслед за профессором-наставником в светлую область грядущих гражданских идеалов. Преподаватель стал кумиром университетской молодежи». Профессор Редкин открывал свой курс вопросом: что привело студентов в его аудиторию? И сам же отвечал: «Поиск истины и желанная стать защитником правды в отечестве. Вы жрецы правды!»

Получив в дальнейшем практический опыт и заняв высокие посты в Министерстве юстиции, именно выпускники отечественных университетов осуществили, уже при Александре II, выдающуюся судебную реформу. Будучи высокопоставленными чиновниками по должности, эти люди были подлинными либералами по своим убеждениям и мировоззрению. Справедливости ради следует упомянуть и Училище правоведения, которое также готовило правоведов высшей квалификации, принявших активное участие в подготовке и осуществлении реформы.

Вывод: успех российских реформ, российской модернизации в решающей степени зависит от двух факторов – политической воли верховного правителя и наличия в обществе высокоинтеллектуальной, национально-ответственной элиты. Именно такую элиту предстоит воспитать российской высшей школе. Готовы ли наши университеты к этой работе?

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Сведущие люди говорят, что в некоторых университетах готовят очень даже хороших юристов, да вот только спрос на их знания

и воспитанное у них отношение к праву примерно такой же, каким был при Николае I.

Следующий – Геннадий Аксенов.

ГЕННАДИЙ АКСЕНОВ (*старший научный сотрудник Института естествознания и техники РАН*): **«Западный бюрократ, в отличие от нашего, отечественного, воспринимает предлагающиеся реформы в привычной для него атмосфере личной ответственности человека за свое дело»**

В книге Александра Валентиновича после каждой главы о происходящих на Западе изменениях государственных структур говорится о том, что из западного опыта могло бы быть применено у нас. Но с учетом российской специфики применение у нас этого опыта совершенно нереально. Почему такого рода предложения выглядят неким «сказочным вариантом»? Потому что западный бюрократ воспринимает предлагающиеся реформы в привычной для него атмосфере личной ответственности каждого за свое дело. Они рассчитаны на человека, который строго отвечает за свою должность, за выполнение функций, которые ему назначены. Лично отвечает. Отсюда вполне ощутимый эффект реформ. Старый порядок ведь тоже работал, потом стал тормозить развитие, и теперь новый порядок тоже дает какие-то результаты.

Там, где на Западе в каком-нибудь ведомстве работает один человек, у нас работает 10 человек. И ответственность у нас не личная, а коллективная. Не то чтобы она именно как коллективная была институционально разработана и утверждена, но на каком-то даже подсознательном уровне она воспринимается как общая задача. У нас господствует коллективное сознание.

Показателем служат события последних лет. Сколько у нас происходило разнообразных случаев техногенных катастроф, аварий, крушений за последнее время, и никогда нет виноватых. Как-то так получается, что просто не найдешь правого и виноватого, когда что-то происходит не по программе. Нигде и никогда ни один государственный чиновник не наказан, отдают под суд стрелочников, а все якобы ответственные начальники остаются на своих местах. Более того, они же и расследуют эти аварии, которые, казалось бы, сами обязаны предотвращать. Они не относят такие случаи на свой счет, у них не возникают мысли о личной ответственности.

Поэтому замечательные «уроки для России», которые Александр Валентинович предлагает нам извлечь из западного опыта, хороши только в теории. А как их применить на практике при таком, как у нас, коллективном сознании и рассредоточенной ответственности? Ответа нет.

Мне кажется, что сначала надо изменить менталитет государственного служащего, ввести личную моральную ответственность за свое дело. Чтобы те прекрасные законы о подборе кадров, о моральном кодексе госслужащего, об общественном контроле и другие, сейчас внедряемые на Западе, начали рабо-

тать в России, надо изменить сначала мышление и убеждения. Иначе ничего не получится.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: В этом же и вопрос – как менять менталитет и кто это будет делать. Пожалуйста, Петр Сергеевич.

ПЕТР ФИЛИППОВ (*директор Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией, Санкт-Петербург*): **«Одна из форм контроля граждан над чиновниками – массовые иски»**

Разговоры о менталитете прямиком ведут нас к выводу, что ничего в стране изменить нельзя. Мы должны думать о конкретных механизмах, которые позволяли бы гражданам контролировать бюрократию. Конечно, там, где сталкиваются интересы чиновника и граждан, можно пытаться разрешить конфликт через суд. Но в наших условиях, как уже отмечалось, это дорого и долго, а главное, часто экономически невыгодно. Дешевле дать взятку, чем нанять адвоката. Можно попытаться инициировать и какое-то общественное движение или хотя бы собрать жителей своего дома для борьбы с хапугами из жилкомхоза. Но тоже тяжело.

Однако в мире придуман эффективный способ, который позволяет бороться с произволом или бездействием чиновников. Он реализован сегодня в целом ряде стран, причем не только англоязычных, но и в Китае, Бразилии. Надо предоставить активным гражданам (подчеркну, отдельным гражданам, а не объединениям!) право на защиту общественных и групповых интересов. Дать реальную возможность предъявлять иски, выигрывать дела и получать большую премию за счет ответчика. Я не хочу сказать, что эти массовые иски решают все проблемы, но это один из институтов, который позволяет реализовать то, к чему все мы стремимся, – к контролю граждан над их слугами-чиновниками.

ГЕННАДИЙ АКСЕНОВ: Как это сделать?

ПЕТР ФИЛИППОВ: Как это сделать? Известно, что соответствующие законопроекты разработаны. Вопрос в том, как их провести через нынешнюю Государственную Думу. Это действительно проблема – в условиях плутократии абсолютно закономерная.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Ну вот, дело, стало быть, не только в менталитете, но и в законах, которые, наверное, завясят еще и от интересов законодателей. Они ведь не только тот закон не хотят принимать, о котором говорит Филиппов. Они и 20-ю статью Конвенции ООН о предупреждении коррупции отложили в долгий ящик – всего лишь одну статью, предписывающую должностным ли-

цам отчитываться не только за доходы, но и за расходы. А в книге Александра Валентиновича можно прочитать и о том, что наши законы предписывают, скажем, не использовать на выборах административный ресурс и не допускать фальсификаций, обходя вопрос о характере ответственности за такого рода правонарушения. Злоупотребления бюрократии у нас в значительной степени потому и возможны, что закон этим злоупотреблениям попустительствует.

Есть еще желающие выступить? Желающих нет. Тогда я предоставляю слово для заключения Александру Валентиновичу.

АЛЕКСАНДР ОБОЛОНСКИЙ: «Задача сегодня в том, чтобы сформировать в России новый тип государства и соответствующий ему тип людей»

Прежде всего, я должен сказать, что обсуждение, по крайней мере для меня, было очень интересным. Со многим из сказанного я в той или иной степени согласен. Но и то, с чем не согласен, тоже полезно было услышать, потому что это стимулирует поиск дополнительных аргументов в пользу своей позиции. Но сейчас я просто пробежусь по вопросам, затронутым в выступлениях коллег.

Георгий Сатаров, ссылаясь на Александра Аузана, говорил о возможности замещения государства обществом. Я к этому отношусь довольно скептически и к тому же не готов так уж совсем хоронить бюрократию. Задача сегодня в том, чтобы сформировать в России новый тип государства. А новое государство – это и другой тип людей. И то, что мы в меру своих слабых сил и с разной степенью успешности делаем на нашем факультете, – это подготовка нового типа государственных служащих. А вот будут ли они в этом своем качестве востребованными, сказать трудно.

Но рациональное зерно даже в этой крайней антиэтатистской позиции, которую выразил Георгий Александрович, все же есть. Оно, на мой взгляд, в том, что государства всегда были и остаются вне конкуренции в плане эффективности не по защите людей, а по их уничтожению. Ведь от «рук» государств погибло гораздо больше людей, чем от рук самых отпетых и страшных бандитов. И на этом поле никто с государством соревноваться не может. Вот почему я понимаю Сатарова, когда он говорит о замещении государства самоорганизацией общества. Но почему мы и на само государство не можем смотреть как на некую форму самоорганизации? Именно это, насколько я понял, имел в виду Андрей Борисович Зубов, в чем я с ним полностью согласен.

Теперь насчет того, что мы отстали, а потому, мол, современный чужой опыт к нам неприменим. Считаю, что эту проблему надо рассматривать более широко, в общем контексте концепции догоняющей модернизации. На сей счет много сказано и написано, но сейчас я бы не хотел даже и начинать обсуждать это.

Далее, хотел бы сказать, что, при всем моем уважении и любви к Михаилу Александровичу Краснову, позицию фатального пессимизма я не принимаю. Часто приходится слышать, что, дескать, мы обречены, так как мы такой вот не-

удачливый народ, что ментальность у нас такая поганая и деваться нам от этого некуда. И что это якобы неизменно. Да, можно массу аргументов в пользу подобной позиции привести. Но для меня, честно говоря, это звучит как вариация тезиса о национальной неполноценности. Тезиса, который я не приемлю не потому, что воспринимаю его как какое-то смертельное для себя табу, а потому, что есть масса аргументов и в другую, противоположную, сторону. Это отдельная тема, но все же напомним, что в России при всех режимах и при деспотичном, античеловечном, во многом людоедском государстве никогда не иссякала противостоявшая ему альтернативная контркультура. И можно обозначить целый ряд исторических развилков, когда мы могли перейти на иную траекторию движения.

Да, пока это не удалось, но запрета на будущее, отличное от прошлого, у России нет. Российский народ (извините, я, как и Краснов, не очень люблю это слово, так как «народ» разный) обрел уникальный опыт выживания в крайне неблагоприятных, тяжких условиях. Сомнительно, по-моему, считать его главным ответчиком за изъёмы и преступления российского государства. И когда ссылаются на «наше все», на Александра Сергеевича Пушкина, на его слова в записке Николаю I: «Правительство – единственный европеец в России, от него одного зависело бы стать во много раз хуже, и никто бы этого не заметил», то ссылаются зря. Потому что это неправда. И тогда, во времена Пушкина, уже было неправдой, учитывая, что говорилось это после декабристов. А теперь уж и точно неправда.

Я считаю, что в России государство, если оперировать совсем уж общими терминами, в подавляющем большинстве случаев было и остается хуже народа. У него есть не просто опыт выживания, причем не пассивный, а очень даже креативный. Но этот креативный потенциал в основном и почти всегда был обращен вовне, «убегал» от государства. Креативная часть народа в разные времена в зависимости от обстоятельств и возможностей уходила в казаки, в эмиграцию – внешнюю либо внутреннюю, в дворники, в сторожа, куда угодно. Словом, бежала от государства. Но потенциал этот существует и воспроизводится, и его можно переориентировать вовнутрь страны. Не такие уж мы безнадежные и убогие, как одни с тоской, а другие с совсем иными, даже противоположными чувствами толкуют.

Каков мой ответ на извечный русский вопрос о том, что делать? Апеллируя к словам Игоря Моисеевича Клямкина, что, дескать, головы в Польше и других странах Восточной Европы были другие, отвечаю вопросом на вопрос: может, и у нас надо головы поменять, не институты, а головы? Может быть, стоит вспомнить и слово «люстрация», которое, кстати, никакого кровопролития не предполагает, а с латыни переводится как «очищение посредством жертвоприношения»?

Меня, например, очень вдохновляет опыт страны, ментально тоже отнюдь не безупречной и во многом нам близкой, – опыт Грузии. На эту тему есть заме-

чательная книжка с хорошим названием «Почему у Грузии получилось?», выпущенная «Либеральной Миссией». Несколько месяцев назад вопрос о том, почему в бывших соцстранах и некоторых бывших советских республиках события развивались иначе, чем у нас, обсуждался на международной конференции в «Вышке». И главный ответ звучал так: «Потому что там сменилось то, что называется элитой, в частности посредством механизмов умеренной, ограниченной люстрации».

Да, менять элиту нелегко, но никто и не обещал, что может быть легко. Еще раз повторю: тезис о том, что мы якобы ментально не готовы к переменам, что у нас якобы существует на них какой-то цивилизационный запрет, звучит для меня неубедительно. В том числе и потому, что опыт нашей истории, включая и недавние 1990-е, которые по недобросовестности либо по недопониманию называют «лихими», свидетельствует о другом.

Еще раз всех благодарю за обсуждение. Буду и дальше думать над темой и вас призываю к тому же. Ибо то, о чем мы сегодня говорили, на самом деле касается всех.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: «Если институты не работают, если сами они на людей не влияют, то это все равно, что их нет»

Спасибо, Александр Валентинович. Очень симптоматичным мне показалось ваше замечание насчет того, что не институты надо менять, а головы. Именно потому симптоматичным, что вы одно отделяете от другого. Я же полагаю, что в наших головах, в отличие от голов восточноевропейских, идеи проектирования институтов как раз и нет, и именно в этом отношении их, наши головы, и в самом деле неплохо бы изменить.

Судя по характеру дискуссии, мы на такое изменение пока не настроены, институциональное проектное мышление нам неинтересно. Все, что я по этому поводу мог сказать, я сказал уже в своем выступлении. Но в ходе дискуссии звучало еще и своего рода оправдание такого рода институциональной беззаботности. Какой, мол, смысл рассуждать об институтах, если трансформация принципа «человек для государства» в принцип «государство для человека» в России, извините за тавтологию, невозможна в принципе? Можно подумать, что проект «государство для человека» российскому обществу был когда-то предложен и оно его отвергло.

Как и Александру Валентиновичу, мне не близка идеология исторического пессимизма. Я не понимаю, что вдохновляет некоторых из присутствующих из раза в раз убеждать нас в бессмысленности каких-либо интеллектуальных усилий по проектированию изменений. Если они бессмысленны, то интеллектуалу, дабы не повторять бесконечно эту мысль о бессмысленности, лучше заняться выращиванием помидоров на дачном участке. Всегда полезно представлять себе, что будет, если сказанному тобой все вдруг поверят. Что будет,

если все поверят в перспективу грядущей мировой катастрофы, которую нам здесь сегодня обещали? И что будет, если все россияне поверят в историческую обреченность России? Кстати, любители такого рода пророчеств не задумываются почему-то о том, что если «государство для человека» в России невозможно, то возможно только такое состояние, когда «человек для государства». Полагаю, что за такую констатацию господин Путин может быть очень даже благодарен. Да и товарищ Сталин был бы ею доволен.

Несколько слов по поводу того, что говорил Андрей Zubov. Да, более чем полувековой исторический опыт, предшествовавший Октябрю 1917 года, очень интересен и содержателен, с ним желательна преемственная связь. Но мне трудно согласиться с тем, что все необходимые институты тогда были созданы, а сегодня, будучи уже воссозданными, вполне самодостаточны и жизнеспособны. Проблема, по мнению Андрея Борисовича, лишь в том, что они не работают, а не работают потому, что люди их не используют. Но если институты не работают, если сами они на людей не влияют, то это все равно, что их нет. А в странах Восточной Европы институты – прежде всего правовые – работают, потому что они там другие, чем в России. Скажем, ни в одной из этих стран нет конституции, которая узаконивала бы монополию одного персонифицированного института на власть.

Нелишне помнить и о том, что и до Октября 1917-го институты работали в России не так уж хорошо. Во всяком случае, воспрепятствовать обвалу государства они оказались не в состоянии. Нынешние же институты, как и тогдашние, способны лишь обеспечивать воспроизводство той самой властной монополии, которая только на коррумпированную бюрократию и может опираться. Бюрократию «довеберовского» типа, у которой личные отношения доминируют над безличными правовыми. Так что отказываться от самой идеи институционального проектного творчества я бы не спешил. По-моему, его время в России не только не прошло, но только еще наступает.

«Либеральная Миссия» не первый раз обращается к институциональным проблемам. Какое-то время назад в этом же зале обсуждалась выпущенная нами книга Ольги и Михаила Афанасьевых «Наш доступ к информации, которой владеет государство». Ни на одном из наших собраний не было меньше людей, чем на том: институты нас не интересуют. Содержательная и информационно насыщенная книга Оболенского – вторая в этом ряду – такого интереса в ходе сегодняшнего обсуждения не выявила, по-моему, тоже. Мы тем не менее работу в данном направлении будем продолжать. Скоро будет издана книга о европейских институциональных стандартах судебной системы, подготовленная группой экспертов под руководством Тамары Георгиевны Морщаковой. Книга эта тоже будет вынесена на обсуждение.

В заключение хочу выразить благодарность Александру Валентиновичу Оболенскому за его книгу и сегодняшний доклад, а его оппонентам и другим выступавшим – за участие в дискуссии.

СТАНДАРТЫ СПРАВЕДЛИВОГО ПРАВОСУДИЯ И «НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ» ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

ИГОРЬ КЛЯМКИН (*вице-президент фонда «Либеральная Миссия»*): Добрый вечер, коллеги. Сегодняшняя наша встреча – четвертая в ряду тех, что касаются общей темы международных институциональных стандартов и их утверждения в России. Напомню, что мы уже обсуждали проект новой Конституции, подготовленный группой во главе с Михаилом Красновым, обсуждали книгу Александра Оболонского о мировых стандартах организации государственной службы и их современной модификации в разных странах, а также книгу Ольги и Михаила Афанасьевых о международных стандартах в области обеспечения доступа граждан к государственной информации. А сегодня нам предстоит разговор о стандартах справедливого правосудия, поводом к чему явилась только что выпущенная «Либеральной Миссией» большая работа на эту тему, подготовленная под руководством Тамары Морщаковой.

Тамара Георгиевна предлагает обсудить следующие вопросы:

1) совпадают ли конституционные российские и общепризнанные международные стандарты справедливого правосудия?

2) направлено ли рассмотрение жалоб российских граждан в Европейском суде против России?

3) можно ли расценивать ограничение права на справедливое правосудие как внутригосударственную особенность или это нарушение обязательств государства?

4) влияют ли международные стандарты справедливого правосудия на российскую судебную реформу?

Предоставляю Тамаре Георгиевне слово для вводного выступления.

ТАМАРА МОРЩАКОВА (*судья Конституционного Суда РФ в отставке, главный научный сотрудник Центра правовых и экономических исследований НИУ ВШЭ*): **«Хотя официально у нас признаны все основные стандарты справедливого правосудия, реальность с ними совершенно не совпадает»**

Спасибо большое. Прежде всего мне хочется поблагодарить всех, кто в Высшей школе экономики, изначально ориентировавшей себя главным образом на экономические науки, заложил замечательную традицию – я имею в виду

обращение к вопросам права. Думаю, что и руководители нашего постоянного круглого стола – Евгений Григорьевич Ясин и Игорь Моисеевич Клямкин – внесли большой вклад в то, чтобы эти вопросы, наряду со сложными экономическими проблемами, на равных обсуждались в стенах нашего университета.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Мы с Евгением Григорьевичем представляем еще и фонд «Либеральная Миссия»...

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Мои слова относятся и к «Либеральной Миссии». Так вот, может быть, в силу своей профессиональной юридической привязанности, я полагаю, что именно утверждение права более чем что-либо другое дает основания надеяться, что Россия может пойти по цивилизованному пути развития, характерному для демократического общества. Право всегда несет в общество мир, обеспечивает достижение компромиссов, что для современной России представляется очень важным.

Тема сегодняшнего круглого стола во многом совпадает с темой книги «Стандарты справедливого правосудия», о которой говорил Игорь Моисеевич. Излагать сейчас ее содержание было бы, пожалуй, излишне: желающие могут с ней ознакомиться. В дополнительном представлении, с моей точки зрения, нуждается скорее сама проблема стандартов справедливого правосудия в общем контексте проблемы прав человека. Право на справедливое правосудие относится к важнейшим в системе этих прав и является основой механизмов, обеспечивающих их защиту. Между тем в российской государственной системе сложились не лучшие привычки, когда вовсе не стандарты справедливого правосудия лежат в основе разрешения правовых конфликтов в обществе, а приверженность тому, чтобы решать эти конфликты «по понятиям». Хотя эти стандарты у нас официально и признаны, реальность с ними совершенно не совпадает. И в данной связи существенной представляется и терминология.

Речь должна идти не только о принципах правосудия как об основных идеях и положениях, закрепленных в Основном законе государства, но и о реальном их наполнении. Само понятие «стандарты правосудия» включает требование к имплементации этих принципов в практическую деятельность судов и действующих на стадии досудебного производства органов, выполняющих правоохранительные функции. Эти органы призваны, по сути, обеспечивать последующую работу суда, но в нашем случае они давно приобрели превалирующее значение. Поскольку, хотя суды и объявлены судебной властью, они так и не стали решающим контрольным звеном в системе обеспечения прав человека.

У правоохранителей – органов дознания, следствия, прокуратуры – свои представления о том, как они должны и могут действовать, они мало озабочены правами человека. Их методы, нацеленные, как правило, на то, чтобы отчитаться о проделанной работе по борьбе с преступностью, идут вразрез со

стандартами правосудия, хотя последние включают в себя требования не только к деятельности судов, но и к тому, как должны готовиться материалы, передаваемые в суд правоохранительными органами. Как показывает наша практика (прежде всего это касается разрешения уголовных дел), именно от досудебного производства во многом зависит та картина правосудия, которую общество и отдельные граждане видят в суде.

Важно понять, почему суд остается неспособным вынести справедливое решение, но оказывается вполне пригодным, чтобы одобрить предварительное решение органов, представивших ему свои материалы. Надеюсь, что коллеги, здесь присутствующие и хорошо знающие нашу судебную практику, по этому поводу выскажутся. Важно понять также, почему ставится вопрос о стандартах справедливого правосудия во всей их совокупности, включая правоприменение, а не просто о принципах правосудия. Кому же должен быть этот вопрос адресован?

В своей Конституции Россия отказалась от допустимости дискриминации своего народа, признав, что те стандарты прав и свобод, которые существуют в международном сообществе как нормы международного права, являются частью правовой системы России. Более того, Россия обязалась – согласно общепризнанным принципам и нормам международного права – обеспечивать права и свободы граждан и внутри страны. И это обязательство, взятое на себя суверенным государством, не ограничивает его суверенитет, а, напротив, является результатом реализации суверенитета.

Россия выбрала для себя определенную дорогу, дорогу поддержания стандартов в области прав и свобод человека (иногда это называют правом прав человека). Но далее следует вопрос о том, как эти стандарты могут влиять на реальную правовую систему в РФ, существующую на уровне законодательства и правоприменительной практики, и должны ли влиять на нее вообще. Ответ очевиден: должны. Если Россия признала международные стандарты прав и свобод для себя тем эталоном, в соответствии с которым сама российская Конституция эти права и свободы закрепляет и в соответствии с которым они должны закрепляться и реализовываться в российской законодательной и правоприменительной практике, то что отсюда следует? Отсюда следует, что источником этих стандартов *правоприменительная практика России не является*. И ничего обидного для нас в этом нет. Напротив, это большой шаг вперед, который сделала РФ, принимая Конституцию 1993 года. Но отсюда же следует, что соблюдение такого важного стандарта в ряду прав человека, как стандарт справедливого правосудия, должна обеспечивать *государственная власть России*. Именно на государстве лежит обязанность гарантировать права и свободы всеми необходимыми способами, включая создание органов правосудия, обеспечение их статуса и деятельности.

Стандарты справедливого правосудия, как и стандарты всех других прав и свобод, почерпнутые из международного права, представляют собой часть

конституционного права России. С другой стороны, они представляют собой наднациональное конституционное право. Такое право реально существует, как бы против него ни возражали те, кто считает, что это ущемляет национальный суверенитет. Оно существует просто потому, что конституции многих современных стран, признающих идеалы правового государства, закрепляют те же права и свободы, которые закреплены в международных договорах и отражают общепризнанные нормы международного права. И такое наднациональное конституционное право нельзя не признать именно потому, что состав норм, включаемых в это очень существенное международно-правовое регулирование, относится по своему характеру к сфере конституционного права в государствах – участниках международного сообщества.

Почему важно наднациональное закрепление стандартов прав и свобод? Хотя бы потому, что благодаря такому двухуровневому признанию каждый человек получает защиту этих прав не только в национальной правовой системе, национальных судебных органах. Право на судебную защиту, которое в РФ провозглашено как абсолютное, неограничиваемое право, тоже имеет двойную степень защиты: на уровне национальных судов в России и на уровне наднациональных судов.

Кстати, право на судебную защиту признается абсолютным, то есть не подлежащим ограничениям, не только и не столько согласно статье 56 Конституции РФ. Статье, которая, регулируя возможность введения внутри страны чрезвычайного и военного положения, исключает конституционную норму о праве на судебную защиту из тех норм, которые могут временно или частично не действовать в период военного или чрезвычайного положения. Причина еще и в том, что, исходя из содержания права на судебную защиту, никакое его ограничение объективно не может потребоваться для достижения целей, которые конституционное законодательство признает допустимыми основаниями ограничения прав и свобод. В Конституции РФ говорится, что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для обеспечения прав и свобод человека, для защиты основ конституционного строя, государственного суверенитета, обороноспособности страны, то есть для защиты интересов общественной важности. Ограничение права на судебную защиту ни в каком случае не могло бы служить достижению таких публичных целей. Для гражданина, обращающегося к правосудию, понимание этого существенно, потому что оно лежит в основе права на судебную защиту. В российской Конституции специально оговариваются относящиеся к сфере правосудия права именно в качестве предмета конституционной защиты.

Это важно, что право каждого на определенный статус в органах правосудия защищается самой Конституцией. Поэтому и предметом конституционного судебного контроля, являющегося механизмом защиты конституционных прав и свобод на национальном уровне, часто становится рассмотрение имен-

но этой сферы прав граждан, которые россияне реализуют в ходе судопроизводства во всех судах в РФ. Однако российская правовая система и российские судебные механизмы во многих случаях еще далеко не соответствуют тем стандартам правосудия, которые признаны в международном сообществе. И здесь важно выявить значение для российского правосудия и для России в целом деятельности международных наднациональных судебных органов: именно их решения наполняют реальным содержанием стандарты правосудия, которые признаются в международном сообществе, опосредуя их для нашей практики.

Европейский суд по правам человека, давая официальное толкование прав и свобод, закрепленных в Европейской конвенции, одновременно раскрывает тем самым и содержание прав и свобод, закрепленных почти таким же образом в российской Конституции. В том числе и в области стандартов правосудия. Насколько же эти стандарты обязательны для России?

В дискуссиях по данному вопросу Европейский суд по правам человека нередко рассматривается как орган, имеющий субсидиарную, дополнительную компетенцию по отношению к национальным судебным системам. А такая субсидиарность, в свою очередь, трактуется как свидетельство некой необязательности, факультативности позиций и решений международной юрисдикции. Но это большое заблуждение, потому что субсидиарный характер компетенции Европейского суда и других международных судов должен расцениваться лишь как выражение определенной доброжелательности по отношению к национальным государствам и их судебным системам.

Представление о наднациональной юрисдикции как о механизме, субсидиарно обеспечивающем защиту прав и свобод, в том числе с помощью правосудия, не дает никаких оснований для отрицания обязательной юридической силы решений международных судов и не может оправдывать их неисполнение в национальных правовых системах – как в законодательной, так и в правоприменительной практике. Важно именно взаимодействие наднациональных юрисдикций и внутригосударственной судебной системы. Надо ясно представлять себе, что решения Европейского суда обязательны для участников Европейской конвенции по правам человека и при этом они обязательны для российских судов независимо от того, принято ли конкретное решение против России или против других стран. Если оно касается тех же проблем, которые существуют в РФ, то оно обязательно и для РФ.

Такое обязательное значение решений наднациональной юрисдикции вытекает из договора, который подписала Россия, вступая в Европейскую конвенцию по правам и свободам. Входя в эту организацию, Россия признала, что для нее являются обязательными без каких-либо оговорок решения Европейского суда по правам человека в отношении граждан ее страны, а также то толкование, которое дает правам и свободам человека Европейский суд. Сказанное означает, что страна должна ориентироваться на это толкование как в сво-

ем законодательстве, так и в своей правоприменительной практике. Именно практика Европейского суда по правам человека, которая очень подробно, на уровне почти полно охваченных казусов этого суда освещена в нашей книге, дает основания говорить о том, что ориентиры для соответствующей организации судебной деятельности и судебной защиты давно ясны.

Вопрос же заключается в том, что эти принципиальные положения в области признания Россией стандартов справедливого правосудия как-то должны состыковываться с деятельностью судов, конкретной жизнью судебной системы в РФ. Нарушения в области стандартов справедливого правосудия, которые отмечаются в нашей российской системе, никогда не могут быть оправданы национальными особенностями или стремлением обеспечить суверенитет государства, выражающийся якобы в свободе от стандартов. Любое нарушение этих стандартов не может объясняться никакими целями, заявляемыми в качестве представляющих общественные и государственные интересы.

В области правосудия, где речь идет о том, что институт суда обеспечивает защиту частного интереса лиц, обращающихся в суд, вообще не должен действовать принцип равновесия между публичными и частными интересами. Я не говорю «баланс публичных и частных интересов», так как в сфере охраны прав и свобод этот баланс между публичными интересами и частными интересами тех, кто нуждается в защите своих прав перед судом, обеспечивается *ограничениями для самой государственной власти*, налагаемыми на нее в силу приоритета прав и свобод. Судебная защита призвана обеспечивать права человека, в том числе гарантировать защиту от нарушений, исходящих от государственной власти.

Я не стану останавливаться на отдельных стандартах, действующих в сфере правосудия, потому что изложить их в формате круглого стола невозможно. Могу только привести некоторые примеры, из которых ясно, что российские стандарты правосудия формируются в связи с практикой международных судов. В результате действия международных стандартов российская правовая система неоднократно включала в состав действующих в ней норм такие, которые ранее – до признания Россией европейских ценностей и подписания Европейской конвенции – национальному праву не были известны. Приведу два случая.

Первый касается понятия обвинения в российском законодательстве – понятия, которое очень существенно для обеспечения прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. С этим понятием связывается, в частности, возникновение у лица права на защиту и права на то, чтобы привлечь к участию в своем деле профессионала-адвоката. До восприятия европейских стандартов понятие обвинения было связано с одним процессуальным актом – предъявлением обвинения лицу, в результате чего оно приобретало в российском уголовном судопроизводстве возможность воспользоваться помощью защитника в период предварительного расследования, во время следственных дей-

ствий. В результате же восприятия этих стандартов, которые уже давно нашли отражение в прецедентах Европейского суда, это последнее правомочие в российском уголовном судопроизводстве – на основе решения Конституционного Суда РФ – было существенно изменено. Оно даже стало называться решением о «защитнике для свидетеля». И основывалось это изменение на понятии обвинения, которое дал Европейский суд по правам человека в своих прецедентных решениях. Решениях о том, что обвинением в смысле Европейской конвенции, которое должно сопровождаться предоставлением лицу максимальной защиты с помощью привлечения адвоката, признается любое проявление в деятельности органов уголовного судопроизводства каких бы то ни было элементов обвинительной деятельности. Так возникло право свидетеля, в ходе допроса которого задаются и вопросы о его собственной причастности к совершению преступления, на получение помощи профессионального адвоката-защитника.

Второй пример приведу из другой области, связанной с деятельностью вышестоящих судебных инстанций в РФ, – таких, которых не знают другие страны и не знает Европейская конвенция. Не знает, потому что она не занимается определением способов пересмотра судебных актов в вышестоящих судебных инстанциях. Это касается именно нашей надзорной инстанции, которая существенно изменилась именно на основе тех позиций, которые разработал по отношению к надзорному производству в России и других странах постсоветского пространства Европейский суд по правам человека. Он настаивает на том, что исполняемые судебные акты, прошедшие обычные стадии проверки, не могут без ограничений подвергаться дальнейшему пересмотру, что такой пересмотр должен быть ограниченным по срокам и основаниям.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Это, как понимаю, для того, чтобы пересмотр дел надзорной инстанцией не становился основанием для невыплаты компенсаций за судебные ошибки.

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Да, и эти позиции Европейского суда российское законодательство пытается воспринять, реформируя стадию надзорного производства и в гражданском процессе, и в уголовном. Конечно, это удастся не сразу. До сих пор мы никак не пришли к признанию одного простого условия, на котором настаивает Европейская конвенция. Она признает, что в исключительном порядке дело должно пересматриваться и после вступления судебного акта в законную силу, хотя и по ограниченным основаниям и в ограниченные сроки, но во всех тех случаях, когда без отмены судебного решения не может быть компенсирован тот вред, который причинен жертве судебной ошибки. Это очень важное положение, которое в новом российском законодательстве пока что не учитывается. Потому что надзорная инстанция позволяет себе проявлять широкую дискрецию в определении оснований для компенсации

нарушенных прав путем отмены судебных решений в надзорном порядке.

Это примеры начального развития в важнейшем направлении, означающем обретение правосудием универсальных свойств. Свойств, формирующихся в том числе на основе международного правосудия, а также закрепляемых в существующих демократических правовых государствах и реализуемых в их национальных юрисдикциях. Спасибо за внимание.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо и вам, Тамара Георгиевна. Как я вас понял, основные международные стандарты правосудия Россией признаны и приняты, но на практике не соблюдаются. Вот и хотелось бы понять, почему так происходит. Надеюсь, как и вы, что коллеги, хорошо эту практику знающие, наш интерес удовлетворяют. А заодно, быть может, выскажут свои соображения о том, как из сложившейся ситуации можно – и можно ли – выбраться.

Предоставляю слово Генри Марковичу Резнику.

ГЕНРИ РЕЗНИК (*председатель Московской палаты адвокатов*): **«Российское законодательство действительно сильно изменилось, однако сознание и установки правоприменителей не поспевают за писанным правом»**

Адвокаты в процессе всегда выступают последними. Но, видимо, модератор считает, причем не без оснований, что все выступающие – единомышленники и потому очередность значения не имеет.

Пройдусь по вопросам, вынесенным на обсуждение. Первый вопрос – о соответствии российских конституционных норм международным правовым стандартам – считаю риторическим. Наша Конституция – самое большое достижение прожитого двадцатилетия. И до Конституции нужно дорасти и судебной практике, и многим нашим институтам. Да и российскому обществу, которое отнюдь не всегда нас радует.

Второй вопрос: направлено ли рассмотрение жалоб российских граждан в Европейском суде против России? Когда я встречаюсь со знакомыми депутатами, то в данной связи всегда говорю им: вы задумайтесь немножко, вы же избранны гражданами, а раз так, почему вы возмущаетесь, когда удовлетворяются их жалобы против России? Ведь когда Европейский суд признает нарушение в нашей стране прав человека, он выступает за гражданина России. Выступает за тех, кто вас и избрал. Такие решения – интересный тест на осознание народными избранными своего статуса.

Третий вопрос о том, является ли ограничение права на справедливое правосудие нарушением международных обязательств российского государства. Разумеется, именно таким нарушением это и является. Тамара Георгиевна напомнила нам, что Россия вошла в Совет Европы, признала юрисдикцию Европейского суда, что, опять же, соответствует нашей Конституции. Общеизвестно,

ные нормы международного права являются частью российской правовой системы. И тем не менее эти нормы нарушаются, а когда в дело вмешиваются международные правовые инстанции, многие в России выражают недовольство. Я недавно участвовал в телепередаче Виталия Третьякова на канале «Культура». Третьяков, как известно, государственный, и он сильно возмутился тем, что обязательность решений Европейского суда ограничивает суверенитет страны, а потому и суд этот для нашего правосудия не указ.

Ну а я в данной связи вспомнил «Современную идиллию» Салтыкова-Щедрина. Вспомнил, как там описывается создание Устава российской благопристойности. Когда Глумов сказал квартальному надзирателю Ивану Алексеевичу, что не худо было бы вначале сделать обзор зарубежного законодательства, тот воскликнул: «А вот этого нам не надо! Россия в силу своей обширности другим странам пример давать должна». И сейчас мы видим что-то похожее. Видим удивительное самомнение и удивительную обидчивость, рожденные, я бы сказал, комплексом победителя. Мы привыкли всех учить, нас ведь весь мир боялся, уважал нашу силу, нашу ядерную мощь, а сейчас черт те что. Сейчас Европейский суд считает возможным пенять нам на нарушения прав человека. О том, что это есть одновременно и нарушение международных обязательств России, стараются не вспоминать.

И наконец, последний вопрос: влияют ли на российскую судебную систему стандарты справедливого правосудия? Конечно, влияют, причем благодаря как раз решениям Европейского суда. Во всяком случае, наше законодательство сильно изменилось. А вот в судебно-следственной практике отечественные законы, полностью соответствующие международным стандартам, часто нарушаются. Сознание и установки правоприменителей не поспевают за писаными правом. Но могут ли они поспевать?

Драма России в том, что она развивается не эволюционно, у нас перемены идут по принципу перехода из твердого состояния в газообразное, минуя жидкое. Что произошло у нас с принятием Конституции и на ее основе Уголовно-процессуального кодекса? Кардинально изменился тип уголовного судопроизводства. Неоинквизиционный, розыскной процесс резко сменился состязательным, к чему люди оказались не готовы.

В советском УПК одни и те же задачи ставились перед всеми органами, ответственными за проведение процесса. Виновных изобличали оперативники, дознаватели, следователи, прокуроры и суды, причем все они были связаны одной целью. И была эта страшная норма-вирус о полном, объективном, всестороннем исследовании материалов дела, адресованная в первую очередь суду. В такой эксплуатации высоких слов и заключается сила тоталитарной демагогии.

А как происходили перемены? Конституция была принята в 1993 году, а Уголовно-процессуальный кодекс – только в 2002-м. Десять лет прошло. За это время несколько раз изменились законы о прокуратуре, МВД, ФСБ. За это

время – в 1996 году – был принят Уголовный кодекс. Но ведь без процессуальной процедуры Уголовный кодекс – это клочок бумаги, потому что только через такую процедуру нормы уголовного закона получают жизнь. И именно здесь столкнулись и до сих пор сталкиваются интересы мощных ведомств – оперативных и следственных органов, прокуратуры, суда, а также интересы институтов гражданского общества. Неслучайно после принятия УПК в него внесено свыше 300 поправок, причем разнонаправленных. Они отражают разные представления о задачах правосудия. Либо суд борется с преступностью, как считалось в коммунистические времена, либо ограждает невиновного, то есть защищает свободу личности в правовом государстве. И это второе понимание все еще не привилось.

Я не буду подробно говорить о таком отвратительном явлении, как заказные дела. Они есть на всех уровнях, и по ним общество главным образом и судит о состоянии нашего правосудия. Потому что существует психологическая закономерность: общественное мнение формируется не по тому, что наиболее распространено, а по тому, что наиболее порицаемо. Между тем в общей массе таких дел немного. В год у нас рассматривается 20 миллионов дел, из них миллион уголовных, и большинство дел разрешается вполне удовлетворительно. Это кражи, хулиганство, грабежи.

А в чем проблема? Проблема в том, что в профессиональном суде у нас не работает презумпция невиновности. И когда пытаются оправдать, извините за тавтологию, вот этот жалкий процент оправданий, это не удается, потому как в суде присяжных оправдательных приговоров 15 процентов. Почему же у вас, профессионалов, процент только один?

Дело в том, что наши судьи никак не могут осознать себя представителями самостоятельной судебной власти. Психология наших судей, и к этому приложили много усилий те, от кого зависит состояние нашего правосудия, – это психология чиновника в мантии. Судебная система и судебная власть – это не синонимы. Властью суд становится тогда, когда он ограничивает власти исполнительную и законодательную.

При этом в уголовном процессе суд должен считаться с природным несовершенством средств дознания в судебном доказывании. Один неглупый человек, я люблю повторять его изречение, английский юрист XIX века лорд Элтон заметил: самое большое заблуждение считать, что дела делятся на черные и белые, тогда как значительная часть дел – серые. Потому что сами средства доказывания, а 90 процентов доказательств – это показания людей, удовлетворительны настолько, чтобы обеспечивать при надлежащем расследовании по большинству дел достижение искомой истины, то есть установление того, как было на самом деле, но не настолько совершенны, чтобы предотвратить судебные ошибки. И вот как раз по этой серой категории дел должна работать презумпция невиновности. А она работает тогда, когда недоказанная виновность приравнивается к доказанной невиновности.

Сейчас же в наших судах получить оправдательный приговор можно только в случаях, когда защита полностью (не беру заказные дела) разрушила обвинение. Но в отношении большинства дел такое невозможно, потому что отрицательные факты за редким исключением, алиби например, доказыванию не подлежат. И в спорных делах, количество которых я определяю примерно в 20–25 процентов, наши судьи гонят от себя сомнения в виновности обвиняемого и штампуют обвинительные заключения. Но это и есть не что иное, как нарушение презумпции невиновности. В результате же среди таким образом осужденных людей оказывается значительная часть невиновных.

Принцип состязательности живет, когда обвинению – а за ним стоит вся государственная громада – противостоит профессиональная принципиальная защита. И здесь тоже проблемы колоссальные. Тренд, конечно, задан, и можно сказать, что мы идем к тому, к чему пришли западные страны. Но сколько-нибудь значительно продвинуться в этом направлении пока не удастся. Дело в том, что преступники рекрутируются главным образом из бедных, социально не защищенных слоев населения, и оплатить защиту они не в состоянии. У нас в Москве уже 65 процентов уголовных дел идут с назначенными адвокатами.

Сказывается ли это на качестве защиты? Да, сказывается, хотя вовсе не потому, что назначенные адвокаты обязательно плохи. Дело в том, что на Западе – скажем, в Америке – выделяются приличные средства не только на оплату назначенного защитника, но и на привлечение им экспертов. У нас же адвокат, защищающий по назначению, не может позвать в суд специалиста, потому как не имеет средств на его вознаграждение. До такой практики нам нужно дорастать, потому что в России привлечение экспертов стороной защиты встречает всяческое сопротивление. А это значит, что стандарты справедливого правосудия не соблюдаются. Ведь Европейский суд говорит о том, что стороны во всех отношениях – в том числе, следовательно, и в возможности привлечения соответствующих специалистов – должны быть равноправны.

Ну и последнее – об оплате самого адвокатского труда. Адвокаты во всем мире жалуются, что, когда они защищают обвиняемого по назначению, оплата эта низкая. Но все, как говорится, познается в сравнении. Во Франции, например, ставка для адвоката по назначению 80 евро за час. А у нас Федеральная палата адвокатов с боем выбила с 1 января следующего года ставку 550 рублей. Но не в час, а в день. Пока же адвокат получает 300 рублей за день.

Мы, конечно, следим за профессионализмом и за добросовестностью адвокатов. Абсолютная халтура получает оценку органов адвокатского самоуправления, и таких адвокатов мы изгоняем. Но не всегда подобная информация до нас доходит, потому что подзащитный не юрист и не всегда разбирается в том, как действовал адвокат.

А в заключение могу сказать, что нам осталось «совсем немного» – осталось привести нашу судебную практику в соответствие с прекрасными, справедливыми конституционными стандартами правосудия.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Генри Маркович. Ситуация, вами обрисованная, выглядит тупиковой. Получается, что есть всеобщее пренебрежение правоохранителей и судей принципом презумпции невиновности, есть огромное количество несправедливо осужденных, и никто, включая адвокатов, не в состоянии этому воспрепятствовать...

ГЕНРИ РЕЗНИК: Дело в том числе и в том, что у нас уже 60 процентов дел рассматриваются в особом порядке, то есть на основании сделки следствия и подозреваемого относительно признания им вины. В таких делах участие адвоката не предполагается вообще. Ну а в других делах, где спор обвинения и защиты предусмотрен, презумпция невиновности попирается по причине, о которой я сказал.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Вот я и говорю, что безвыходной выглядит ситуация. И куда движется наша судебная система, непонятно. Из твердого состояния, как вы сказали, она перескочила в газообразное, минуя жидкое, а теперь в каком эволюционирует направлении? Из газообразного состояния она снова устремилась к твердому, предварительно признав международные стандарты правосудия, но при этом избегая им следовать?

Послушаем Виктора Мартениановича Жуйкова, работавшего в свое время в Верховном Суде России.

ВИКТОР ЖУЙКОВ (*заместитель председателя Верховного Суда РФ в отставке*): **«Пока сами судьи не осознают себя носителями власти, нельзя говорить о справедливом правосудии»**

Спасибо, коллеги. Во-первых, хочу поблагодарить за приглашение, во-вторых, хочу поздравить авторов книги «Стандарты справедливого правосудия» с ее выходом в свет. Я уже успел ее посмотреть – очень хорошая книга, дай Бог, чтобы у каждого судьи она была на столе. Попробую ответить на предложенные вопросы.

Совпадают ли наши конституционные принципы и общепризнанные стандарты справедливого правосудия? Надо сказать, что в Конституции РФ о принципе справедливости не упоминается, но говорится о его составляющих – о гласности, состязательности. Говорится и об участии граждан в отправлении правосудия (статья 32, часть 5), что тоже соответствует этому принципу. Но каким образом они свое конституционное право реализуют? Из гражданского процесса присяжные заседатели исключены, в уголовном процессе их участие ограничено: лишь примерно по 500 уголовным делам из миллиона граждане участвуют в отправлении правосудия в качестве присяжных. Такая вот связь между конституционным правом и возможностью им воспользоваться.

Это очень серьезная проблема. Я положительно отношусь к суду присяжных, хотя в самом начале, когда его идея обсуждалась, был настроен скептически. Теперь же считаю, что использование суда присяжных надо расширять и, может быть, целесообразно внедрить эту форму и в гражданский процесс. Но что у нас сейчас происходит? Происходит нечто такое, что к справедливому правосудию отношения не имеет, причем речь идет не только о суде присяжных.

Забегая вперед, обращусь к последнему предложенному вопросу – о судебной реформе. Она блестяще началась и осуществлялась в начале 1990-х годов, зарубежные судьи были в восторге и говорили: мол, вот бы и нам такое. И заложенная конституционная основа справедливого правосудия также была прекрасна. Однако...

Однако с 2001 года ситуация складывается по образу и подобию той, которая была характерна для XIX века, когда реформа сменялась контрреформой. Кстати, уже многие юридические сообщества начинают готовиться к 150-летию судебной реформы в России, хотя мне трудно представить, что это как-то повлияет на наши сегодняшние дела. Я же с учетом исторического опыта делаю вывод: увы, независимый суд российской власти по-прежнему не нужен, она всегда пыталась и пытается его подавить. Я говорил это, когда находился на официальной судебной должности, я повторяю это и сейчас.

Сокращение зоны действия суда присяжных уже произошло. А сейчас на повестке дня еще одна инициатива, причем исходит она от Верховного Суда, который должен бы стоять на защите прав граждан. Я имею в виду предстоящую передачу огромного количества дел из областной подсудности в районные суды. Причину объясняют так: у нас, в областных судах, апелляции, мы не справимся. Так надо было думать раньше, ведь об апелляциях уже было известно с 2010 года. А передача дел в районные суды от справедливого правосудия еще больше нас отдалит.

Известно, далее, что у нас существует полный контроль над председателями судов и их заместителями. Их стали назначать на шесть лет, и при этом действует принцип: будешь хороший (управляемый) – переназначим, будешь плохой – не переназначим. «Хорошим» руководителям можно пойти навстречу и даже отменить возрастные ограничения: «Поработайте еще!» Таких примеров уже немало. Тем самым нарушается принцип единства статуса суда и едва ли не решающая роль отводится субъективному фактору. Председатель Верховного Суда будет решать: вот этому судье я скажу «отдыхай», а вот этот будет работать. И это судебная реформа? Нет, это действия, направленные на полное подчинение судебной власти, которая по факту у нас никакая не власть.

Да, у нас есть много замечательных судей, в том числе и в Верховном Суде. Я это знаю по собственному опыту, и я с уважением к очень многим из них отношусь. Но независимой судебной власти у нас нет. Подтверждением этого может служить и возрожденная идея о выдворении еще двух судов – Верховного

и Высшего Арбитражного – из Москвы в Петербург. Лично я до сих пор так и не понял, по каким причинам такое выдворение необходимо. Однако никто против этого не выступает, в том числе и само судейское сообщество. Остается лишь надеяться, что нынешние выходцы из Петербурга следовали совету императрицы Екатерины II, которая говорила: прежде чем принимать какое-то решение, нужно распространить о нем слух, послушать, что скажут на базаре, а потом определяться, делать или не делать. Если так, то есть шанс, что выдворения не произойдет. Я же сослался на этот пример, чтобы еще раз констатировать: носителями власти судьи сами себя не ощущают.

Следующий вопрос: направлено ли рассмотрение жалоб граждан в Европейском суде против РФ? Согласен с Генри Марковичем: такое рассмотрение не против РФ, а за ее граждан. И если Россия считает себя правовым демократическим государством, то она должна быть заинтересована в том, чтобы права ее граждан защищались. Ну а если не заинтересована, то считать так у нее нет никаких оснований.

Что касается ограничения права на справедливое правосудие – это третий вопрос, – то оно антиконституционно и является нарушением международных обязательств российского государства. И никакими его «внутренними особенностями» изъятия из права на судебную защиту оправданы быть не могут. Однако право на доступ к правосудию еще не есть право на справедливое судебное разбирательство. В УПК, правда, говорится, что одна из задач уголовного процесса – справедливое разбирательство дела. Имеется в виду приговор, который должен быть законным, обоснованным и справедливым. Но и это еще само по себе, как показывает практика, ничего не значит.

Вообще-то, все, что нужно для справедливого правосудия, есть в международных нормах, которые являются частью российской правовой системы. У нас признано их верховенство над федеральными законами, и они вполне применимы. Применяться же они могут для толкования нормы, для восполнения пробелов в национальном законодательстве и для решения коллизии. И наш Конституционный Суд ссылается на Декларацию прав и свобод человека и на Европейскую конвенцию, когда он толкует, в частности, статью 46 о праве на судебную защиту через призму статьи 6 конвенции. Но это все в теории, на практике же все иначе.

Не могу не привести пример, к которому имел прямое отношение присутствующий здесь Владимир Иванович Радченко в пору его пребывания на должности первого заместителя председателя Верховного Суда. В середине 1990-х годов он подал протест в Президиум Верховного Суда по уголовному делу, где осужденный жаловался, что весь процесс он находился в наручниках. Он не мог ничего записывать и чувствовал себя дискомфортно – тем более что процесс шел долго. Владимир Иванович подал этот протест, утверждая, что такое судебное разбирательство не может быть признано справедливым. И Президиум Верховного Суда его единогласно удовлетворил. Думаю, что хорошо

бы это постановление опубликовать сейчас. Я сильно сомневаюсь, что по таким основаниям приговор был бы отменен сегодня. Мы ведь знаем процессы, где в наручниках сидели дамы и где использовались спецсредства в виде присутствия грозных собак.

А вывод из всего сказанного может быть только один: надо обеспечить настоящему независимый суд как орган судебной власти. При этом очень большое значение имеет личность судьи, о чем здесь уже говорилось. Судья должен осознавать себя носителем власти и в то же время не мнить себя всемогущим, не считать, что может творить над людьми все что угодно. Он должен чувствовать себя ответственным перед законом. И это в наших условиях серьезная проблема: психологи давно уже говорят о том, что судьи подвержены профессиональной деформации. Но совсем уж плохо, когда профессиональная деформация переходит в профессиональную деградацию. Это уже становится опасным для общества.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Виктор Мартенианович, очень интересно. Однако вопрос о векторе эволюции нашей судебной системы мне все же пока не совсем ясен. С формальным признанием международных стандартов вектор понятен, Тамара Георгиевна нам об этом рассказала. А куда движется судебная практика? Или она вообще никуда не движется, застряв в нынешнем межумочном состоянии? Этими вопросами я предваряю выступление Владимира Ивановича Радченко, который тоже был заместителем председателя Верховного Суда.

ВЛАДИМИР РАДЧЕНКО (*первый заместитель председателя Верховного Суда РФ в отставке, профессор Российской правовой академии*): **«Идея либерализации уголовно-правовой политики в соответствии с международными стандартами справедливого правосудия в России не находит широкой поддержки»**

Мы находимся сейчас на таком историческом отрезке (он тянется с 2002 года), для которого характерно разновекторное движение внутри судебной системы. Так сказать, шаг вперед, два шага назад.

В 1993 году мы вместе с Тамарой Георгиевной Морщаковой в составе рабочей группы участвовали в подготовке проекта Конституции РФ. Я помню, какие чуть ли не романтические ожидания тогда были: вот примем сейчас Конституцию (закон о статусе судей уже был принят) и на этой базе двинем вперед правовую систему. Но этого не случилось. Система судов общей юрисдикции застыла на месте. Прокуратура законсервировалась в том виде, в каком она существовала в СССР. А после усечения ее полномочий по контролю за следствием ее роль в уголовном процессе и вообще перестала быть понятной.

Изменения, внесенные после 2002 года в законы о судебной системе и статусе судей, существенно ограничили независимость судей. К сожалению, даже

те вещи, которые вроде бы соответствуют стандартам правосудия, при перенесении их на российскую почву получают своеобразную трактовку. В результате же все остается по-прежнему.

Например, критиковали систему судебного надзора, поскольку была масса надзорных инстанций – и в Верховном Суде, и на уровне областного звена. Критика была обоснованной, потому что от судьи, а на практике от консультанта, читающего надзорные жалобы, зависело, по сути, будет или не будет такая жалоба проверяться судом. И вот в судах общей юрисдикции упразднили надзорные инстанции. Ввели апелляцию и кассацию. Но что получилось?

Получилось то, что функции кассационной инстанции отдали тому же президиуму областного суда, который ранее выполнял надзорные функции. В результате же теперь и апелляция и кассация сосредоточены в рамках одного суда. Судьи этих инстанций, подчиняющиеся одному председателю, будут, таким образом, проверять, не ошиблись ли судьи, которые работают с апелляциями. И при этом с председателя и его заместителей будут требовать стабильности в работе – чтобы не было чрезмерного количества отмен апелляций. По этому показателю будут оценивать работу суда. Думаю, что кассационные инстанции должны быть выделены в самостоятельные суды.

Так что стандарты стандартами, а карьера карьерой. И без выделения кассационных инстанций в самостоятельные суды стандарты и карьера будут пребывать в антагонизме.

Виктор Мартенианович Жуйков затронул важную тему: считают ли в России суды себя третьей властью и вообще властью? Сейчас законодательство сохраняет механизмы, обеспечивающие судьям возможность проявить свой характер. И у общества есть право требовать от суда справедливого правосудия. Но, по-видимому, судьи стали не те.

И Виктор Мартенианович, и, вероятно, Тамара Георгиевна помнят, с чего начиналась судебная реформа. Она начиналась с того, что судьи восстали против Минюста, разработавшего проект закона о статусе судей, состоящий из общих деклараций. Судьи сказали, что этот вариант не годится, создали свою рабочую группу. Они были единодушно поддержаны судебским сообществом. И вопреки мнению чиновников от юстиции родился новый закон о статусе судей. Возражать не могли ни новый министр юстиции Федоров, ни Лебедев. А нынешние судьи и протестовать не в состоянии. Так что многое упирается в ментальность современного судебского корпуса.

Вторая проблема – жесткость отношения к судьбам людей, оказавшихся на скамье подсудимых. На Европейском континенте Россия – лидер по количеству тюремного населения на 100 тысяч жителей. Некоторые страны мы опережаем по этому показателю в 10 раз! Печально, но с таким положением согласны не только практики, но и многие наши правоведы.

Характерный пример. В 2009 году я работал в Минюсте. Министр юстиции Александр Коновалов пригласил меня тогда поработать над проектом закона,

ориентируясь на задачу серьезной либерализации уголовного законодательства. Мы подготовили проект, разослали его в соответствующие ведомства и ведущие образовательные учреждения. Прокуратура поддержала наши предложения, Верховный Суд поддержал тоже. А знаете, кто активнее всего возражал против либеральных норм? Наши кафедры в МГУ и Московская государственная юридическая академия имени О. Кутафина.

Парадоксальная ситуация, не правда ли? Казалось бы, именно юридическая наука должна способствовать широкой поддержке самой идеи гуманизации уголовно-правовой политики...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: В МГУ, наверное, не либералы?

ВЛАДИМИР РАДЧЕНКО: Я не знаю, где либералы, я знаю одно: в государственных ведомствах тоже не либералы, но у них хотя бы хватает трезвого понимания, что надо как-то выходить из создавшегося положения. Каюсь, я не посылал тот проект в Высшую школу экономики. Надо было послать – может быть, получили бы поддержку.

А как внедряются у нас стандарты правосудия, принятые за рубежом? Вот в УПК появляется глава 40 – об особом порядке принятия судебного решения. Эта статья стала основным руководством к действию в судах, особенно районных. И пришла пора говорить, во что выродилась очередная неплохая идея.

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Объясните все же аудитории, что такое особый порядок.

ВЛАДИМИР РАДЧЕНКО: Генри Маркович об этом уже говорил. Имеется в виду принятие судебного решения, когда подсудимый признает себя виновным. В ответ на это с его согласия судебное следствие не проводится. Судья выносит приговор на основании обвинительного заключения прокурора, если прокурор и потерпевший согласны на такой вариант. Вроде бы как американская сделка. Но в США, когда подсудимый дал согласие на сделку, он знает, какой срок получит, как он будет наказан и от чего будет освобожден.

Я сам присутствовал в американском суде при такой сделке. Процесс шел 25–30 минут. И, как сказали, если бы не русские гости, уложились бы минут в 10–15. Они пришли с готовым решением, обвинение и защита договорились между собой. У нас же особый порядок – это ловушка для человека, который дал на него согласие. Это выгодно только рецидивистам, потому что им в любом случае угрожает максимальный срок. И я, работая в Верховном Суде, получал жалобы такого типа: «Следователь и адвокат мне объяснили, что лучше пойти на сделку, тогда судья будет помягче. Но судья приговорил меня к лишению свободы, а я рассчитывал на условный срок. На самом деле я невиновен».

Существенно также, что особенность этого института (глава 40 УПК) заключается в том, что приговор нельзя обжаловать по мотивам доказанности или недоказанности преступления. Это уже исключается законом. Так человек становится заложником своей доверчивости. И если это считать за достижение, то никакими стандартами ситуацию не исправить. Если сначала глава 40 предполагала дела о преступлениях небольшой и средней тяжести, то сейчас к ней отнесли и тяжкие преступления, за которые следует наказание до 10 лет лишения свободы. И возникает опасность исчезновения института судебного следствия, когда он станет уникальным и начнется депрофессионализация судей, прокуроров и адвокатов.

Беда правовых реформ в России в том, что, решая многие вопросы, мы не смотрим на Европу, а берем худшие образцы из США. У американцев 4300 с лишним уголовных норм, они сами точно не знают сколько. Причем норм, противоречащих друг другу, разбросанных по разным законам. У них даже нет единого уголовного кодекса. А наши не очень подготовленные представители реформаторов уголовного закона чуть ли не за образец берут американские подходы. Между тем есть ведь четкая система германского права, более или менее четкая система в Скандинавских странах, но мы ориентируемся не на них.

К чему могут привести новшества вроде особого порядка? Если учесть нашу национальную особенность, согласно которой в случае совершения получивших общественный резонанс деяний обязательно надо либо ужесточающий уголовный закон клепать, либо штрафы поднимать, то мы можем очень быстро стать страной штрафов и наказаний. Что-то не слышно, чтобы в Норвегии после известной истории велась компания под лозунгом «Давайте введем пожизненное заключение!». А у нас бы тут точно все тряслось и кипело. И в Верховном Суде, и в Минюсте я постоянно сталкивался со стремлением к ужесточению – и закона, и практики его применения. Там считают, что преступность можно уменьшить ужесточением наказаний. И хотя бы помочь судьям: ведь даже самый независимый судья не может назначить наказание больше, чем предусмотрено законом.

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Но может назначить наказание ни за что.

ВЛАДИМИР РАДЧЕНКО: Это другой вопрос. Но и тогда наказание будет в пределах необоснованно вмененной статьи Уголовного кодекса. Правда, он, вопреки распространенному мнению, совсем даже не либеральный. Скорее, наоборот.

Идея нового Уголовного кодекса рождалась в 1988 году, еще в СССР. Представители прогрессивной общественности тогда говорили: советский кодекс репрессивный, жесткий, надо заменить его на кодекс более либеральный, заменить на кодекс «с человеческим лицом». Долго трудились и закрепили прин-

ципы, в ряду которых гуманизм, уважение к правам человека и т.д. Закрепили их сначала в Конституции, а затем и в УК 1996 года.

А что получилось? По кодексу 1926 года и до принятия сталинских указов 1947 года о хищениях максимальный срок в виде лишения свободы был 10 лет (правда, при широком применении смертной казни). По кодексу 1960 года – максимальный срок 15 лет. По новому кодексу – 25 лет. Так вот либерализовали систему наказаний, четко и понятно.

Кроме того, новый кодекс насытили такими «шариками с водородом» в виде отягчающих наказание обстоятельств, которые прикручивают к основному составу преступления и они поднимают уголовное наказание вверх. Причем наша юридическая общественность привыкла к тому, что это в порядке вещей, и не задумывается над тем, что происходит.

А происходит девальвация важного принципа уголовного права, согласно которому размер наказания зависит от размера вреда, причиненного личности, обществу и государству. У нас этот принцип вроде бы выдержан, но только применительно к первым частям статей УК. А дальше ответственность человека ставится в зависимость от сопутствующих обстоятельств, не связанных с тяжестью последствий.

Прежде всего, надо сказать, что совершенно гипертрофировано и раздуто в нашем Уголовном кодексе такое отягчающее обстоятельство, как групповое совершение преступления. Раньше была хоть одна форма – говорилось о группе лиц, действовавших по предварительному сговору. В новом кодексе появились просто группа лиц, группа лиц по предварительному сговору, организованная преступная группа и преступное сообщество. Читаю кодекс: часть 1 – санкция до двух лет лишения свободы. С кем-то сделал – общественный вред тот же самый, но срок уже до пяти лет. Следовательно долбануло в голову: вообще-то, у обвиняемых договоренность достигнута давно, а значит, это организованная преступная группа! И то же самое деяние с тем же самым общественным вредом превращается в 10 лет лишения свободы. И так идет по всему УК РФ.

Я посмотрел, кстати, советский кодекс 1926 года (да и в немецком кодексе тот же подход): если надо отвечать за коллективный характер преступления, то статья говорит о групповом свершении, типа нашего бандитизма либо нападения разбойных групп. В советском кодексе 1926 года группа лиц как квалифицирующий признак действовала только применительно к обычным кражам и кражам лошадей. Затем, в 1930-х годах, когда стали закручивать гайки с целью ликвидации предпринимательства, добавили этот признак в ответственность за налоговое преступление.

Про «странности» нашего уголовного закона можно говорить много, но то, что они причиняют существенный вред социальному и экономическому развитию страны, – несомненно. Так что когда Николай Васильевич Федоров, нынешний министр сельского хозяйства, будучи руководителем какого-то обще-

ственного института при Народном фронте, выдвинул идею, что нужно принять новый уголовный кодекс, я отнесся к этому с пониманием.

Не с лучшей стороны показывают себя российские суды и тогда, когда речь идет об условно-досрочном освобождении. В некоторых регионах они буквально ищут, на каком основании можно отказать в такой просьбе. Насколько я знаю, в Германии 90 процентов осужденных освобождаются по УДО. У нас таких лишь 43 процента. И по-видимому, вопрос применения стандартов правосудия упирается в вопрос воспитания наших судей и постепенного изменения их ментальности.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Владимир Иванович. Сейчас мы зададим докладчикам вопросы. Прошу вас, Аполлон Борисович.

АПОЛЛОН ДАВИДСОН (*профессор НИУ ВШЭ*): Мой вопрос адресован Генри Марковичу Резнику. Я хочу сказать о нарушении человеческих прав в учреждении, где этого, казалось бы, никак не должно быть, – в МГУ. Здесь уже говорилось, что юристы там заняли антилиберальные позиции. А сейчас в МГУ лишены прав 500 человек, среди них академики, заслуженные деятели науки, ветераны войны.

У университета есть жилой фонд, и ранее совершенно нормально происходили обмены квартир с учетом семейных обстоятельств. Я сам прошел через такую процедуру. Но Лужков ввел закон, согласно которому все эти квартиры стали служебными. Теперь людям приходится терпеть унижения, добиваясь, чтобы их дети получили право жить в родительской квартире...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Аполлон Борисович, ваш вопрос, пожалуйста.

АПОЛЛОН ДАВИДСОН: Вопрос – как поступать в таких случаях? Вокруг памятника Ломоносову руководство вуза устроило митинг студентов с такими лозунгами: мол, люди хотят получить документы на свою квартиру, чтобы продать ее и уехать за границу. Такие речи записаны на пленке. Несколько человек подали в суд, суд выступил за них и потребовал, чтобы им выдали документы, но МГУ не выдает документы. Как отстаивать свои законные права в такой ситуации?

ГЕНРИ РЕЗНИК: Недавно было совещание арбитражных судей Московского округа, на которое меня пригласили. В своем поздравлении я сказал, что выступаю в качестве бессменного любимца всех арбитражных судей страны. После этого сделал паузу и продолжил, объяснив, что достиг такой популярности очень простым способом – я не практикую в арбитражных судах.

Что я могу вам ответить? Между прочим, содержание вопроса перекликается с докладом Тамары Георгиевны. Потому что больше половины жалоб наших

сограждан, которые удовлетворяются в Европейском суде, это жалобы на неисполнение судебных решений. И Европейский суд был даже вынужден принять пилотное постановление, указав, что это проблема системная.

Видимо, преподаватели МГУ сталкиваются как раз с этой проблемой. Вообще, эта история – хорошая иллюстрация к ответу на вопрос, есть у нас судебная власть или нет. Что это за судебная власть, решение которой не исполняется и которая не способна настоять на его исполнении?

Есть статья Уголовного кодекса, карающая за злостное неисполнение судебных решений. Так что вы напомните администраторам университета об этой статье. Сошлитесь на меня – не как на источник права, а просто скажите, как в анекдоте: сам закона не читал, но Резник рассказал. А суд обязан направить судебного исполнителя, который должен прийти и сказать: «Вот судебное решение, отказываетесь исполнять, возбудим уголовное дело». Вполне возможно, удастся напугать.

А в суд люди пошли правильно, поскольку невыдача документов – нарушение прав граждан. И я просто пожелаю этим гражданам успеха в судебной защите своих прав.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Генри Маркович. Недавно была опубликована выдержка из выступления Медведева на заседании правительства. Он сказал, что оно не выполнило 58 решений Конституционного Суда...

ГЕНРИ РЕЗНИК: Вот видите, на всех уровнях это у нас происходит. О какой судебной власти можно тогда говорить? На Западе, когда там об этом рассказываешь, не могут взять в толк, как можно отказаться исполнять решение суда. У нас же это дело обычное.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Еще вопросы?

ТАТЬЯНА ВОРОЖЕЙКИНА (*сотрудник Левада-Центра*): У меня, если можно, три вопроса. Вопрос первый Тамаре Георгиевне. Полгода назад я у вас спрашивала: могу ли я, как гражданин Российской Федерации, оспорить несправедливые и неправовые, с моей точки зрения, законы, которые приняла Государственная Дума? Вы мне ответили тогда, что я смогу это сделать, только если буду жертвой их правоприменения. И мой сегодняшний вопрос в продолжение того разговора. Как соотносится такое положение со стандартами справедливого правосудия и как обстоит дело в этом отношении в других странах? Я имею в виду положение, согласно которому только будучи жертвой правоприменения несправедливого закона человек может его оспорить.

Второй мой вопрос ко всем докладчикам. Извините за резкость, но после тех интересных выступлений, что я здесь услышала, хочется поинтересоваться: не является ли разговор о судебной реформе без реформы политической про-

стым сотрясанием воздуха? Так ли уж много зависит от судей и судейского общества, о чем здесь все говорили?

И последний вопрос у меня к Владимиру Ивановичу Радченко. Меня всегда занимал упомянутый вами особый порядок принятия судебных решений. Но сегодня меня ужаснула цифра – 60 процентов дел проходит по соглашению, по этой псевдосделке. Как согласуется такая форма процесса с презумпцией невиновности? И чем наш опыт в данном отношении отличается от американского?

ТАМАРА МОРЩАКОВА: В продолжение дискуссии о том, возможно ли обжаловать для гражданина закон, который к нему неприменим, могу сказать, что это не экзотика России. В большинстве судебных систем в суды обжалуют только то, что причинило гражданину страдания, повлекло нарушение его прав. Если бы ситуация была иной, то судам пришлось бы разбирать массу теоретических споров независимо от того, имеют они какое-то отношение к реальным конфликтам или не имеют. Никакие суды с этим бы не справились. А устранение дефектов в законодательстве зависит от политической системы, о чем вы справедливо сказали в своем втором вопросе. Закон, нарушающий, например, конституционные нормы, в нормальной политической системе привел бы к краху парламента, такой закон принявшего. В нашей системе это не так, и вы, безусловно, правы, ставя вопрос о приоритетности ее реформирования. Реформация судебной власти немыслима, пока этого не захочет другая власть. Но для этого сама власть должна быть другой, у нее должны быть другие цели, она должна быть ориентирована на потребности общества, на ту конституционную обязанность, которая на ней лежит. Ведь в Основном законе специально записано, что государственная власть обязана обеспечивать механизмы для защиты прав людей.

ГЕНРИ РЕЗНИК: Можно я дополню? У нас в стране, как я уже говорил, ежегодно рассматриваются в совокупности 20 миллионов дел. И я спрашиваю: неужели власть – та самая, которая есть, – хочет, чтобы у нас повсеместно было абсолютно несправедливое и продажное правосудие? Да нет же, не хочет...

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Как это нет? Она другого не хочет!

(Смех в зале.)

ГЕНРИ РЕЗНИК: Да не так это. Она хочет, чтобы по тем делам, которые не затрагивают ее интересы, а таких большинство, все было по справедливости. И я должен сказать, что наши суды очень многие гражданские дела рассматривают вполне пристойно. В частности, трудовые конфликты решаются преимущественно в пользу граждан. Чаще всего защищаются судами и права потребителей, а также жителей в спорах с ЖКХ. Но когда принимаются решения по де-

лам, в которых у власти есть свой интерес, она хочет, чтобы суд был управляем, чтобы он прислушивался к тому, что ей нужно.

Что в такой практике самое пагубное? Самое пагубное – это судья, который хотя бы один раз принял решение по указке сверху. После того, как преступил черту, – все, это уже другая личность. Правильные слова были произнесены в одном из президентских докладов Медведева: отцепитесь от судов, не посягайте на независимость судей. Но слова остались благими пожеланиями. Да и сама судебная система таким образом у нас организована, что судьи сами прекрасно понимают, какое решение им нужно вынести по конкретному делу.

Еще был вопрос об особом порядке принятия судебных решений. Он адресован не мне, но несколько слов по этому поводу я тоже хотел бы сказать. Сама по себе норма о возможности сделки вполне целесообразна, никакую презумпцию невиновности она не нарушает. Только нужно быть уверенным в том, что человек, который привлечен к уголовной ответственности, по собственной воле, без давления и принуждения, заявляет о своей вине. В данном случае социально гораздо полезнее, когда обвиняемый примиряется с потерпевшим, и это влечет снижение наказания, чем затрачивать огромное время и усилия для того, чтобы установить бесполезную истину типа того, что здесь, к примеру, не кража, а ненасилованный грабеж. В первом случае суд дает три года, во втором может дать пять лет. И что? Какой в этом смысл? Американцы не идиоты, они прагматики. В США сделка между обвинением и защитой совершается под контролем суда, стороны договариваются, и это экономит время и затраты правосудия. Средства налогоплательщиков высвобождаются для обеспечения рассмотрения уголовных дел судами присяжных, то есть дел, где идет спор между сторонами обвинения и защиты. Если мы придем к такой конструкции, я буду очень доволен.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Владимир Иванович, это вам был вопрос. Хотите что-то добавить?

ВЛАДИМИР РАДЧЕНКО: Скажу коротко. Для нашей правовой системы в лучшем случае это было допустимо, не более того. Я прошел районное звено и знаю ситуацию по собственному опыту. У меня были дела, где в обвинительном заключении указано: «Виновным себя признал». А начинаешь человека допрашивать, и выясняется: признал-то он признал, только, по сути дела, ничего не признаёт. А вынудить признание не так уж и сложно: порой достаточно припугнуть, что судья может тебе врезать на всю катушку, если не пойдешь на соглашение...

Американцы есть американцы, я им не судья, но мне не нравится там одно. То, что человек может совершить пять преступлений, признаться в одном, а по четырем с него будут сняты обвинения. При этом интересы потерпевшего могут быть не учтены – у них в уголовном праве даже понятия нет «потерпевший», которое есть в праве российском и европейском.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Еще есть вопросы? Пожалуйста, Петр Сергеевич.

ПЕТР ФИЛИППОВ (*руководитель Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией, Санкт-Петербурга*): Уважаемые дамы и господа, у меня такой вопрос. Соответствует ли стандартам справедливого правосудия право граждан, отраженное в законе, простым большинством голосов творить произвол?

Вот, скажем, недавно приняты поправки в закон о введении в действие Земельного кодекса. И в соответствии с этими поправками вопрос о том, какой земельный участок выделить в натуре в обмен на земельную долю, решает большинство голосов членов бывшего колхоза. Причем по закону это является решением, которое невозможно обжаловать.

Другой пример. В дачном партнерстве, изгнав из него большинством голосов какого-то человека, вы лишаете его доли в общем имуществе. И это тоже в строгом соответствии с законом. Не абсурд ли это? Если вы, скажем, акционер, то решение общего собрания акционеров изгнать вас из их числа и лишить доли собственности в акционерном обществе представить себе невозможно. Точно так же в многоквартирном доме нельзя человека, исключив его из ТСЖ, лишить права доли в общей собственности на подвал, крышу или участок. А в дачном кооперативе можно. Подчеркиваю – по закону.

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Но общее собрание – это ведь не суд.

ПЕТР ФИЛИППОВ: Когда потерпевший подает в суд, тот исходит из того, что решение принято общим собранием и, следовательно, это решение правомерно. Повторяю вопрос: может ли узаконенное использование принципа большинства быть отнесено к стандартам справедливого правосудия?

ГЕНРИ РЕЗНИК: Ответ очень простой. У нас конституционализм, и потому можно обратиться в Конституционный Суд и проверить этот закон на предмет его соответствия Конституции.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Это все же вопрос о качестве законов, а не о судебной системе. В данном случае она стоит на их страже.

ЗАУР ДЕДЫМОВ (*Конфедерация народов Кавказа*): У меня вопрос к Тамаре Георгиевне. Вы в начале своего выступления сказали о том, что российская правовая культура не является основой стандартов справедливого правосудия. Но существует ли вообще такое понятие – «российская правовая культура»? И не является ли она, если существует, антистандартом в правовом смысле слова?

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Хороший вопрос. Российская правовая культура, если мы берем историческую ретроспективу, во многих случаях является анти-

стандартом справедливого правосудия современного общества. Но такая картина в свое время имела место практически во всех странах мира. А потом люди пришли к мысли, что нет никакого другого средства, кроме как следовать правовым принципам, а не просто сложившимся нормам для того, чтобы избежать всякого рода неприятностей и потрясений. После чего и появилось то, что рассматривается в качестве правового стандарта.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо. Еще есть желающие? Больше нет. Кто хотел бы выступить?

ОЛЬГА ШЕПЕЛЕВА (*старший юрист института «Право общественных интересов», PILnet*): **«Сложившееся в обществе недоверие к судьям и судебной системе может блокировать попытки изменения ситуации к лучшему»**

В течение энного количества лет моя профессиональная деятельность была так или иначе связана со сферой уголовного правосудия. И, наблюдая в ужасе то, что там происходило, я с полным удивлением обнаружила, что людям во-круг, не относящимся к категории адвокатов, судей и прокуроров, ситуация в этой сфере была совершенно неинтересна. В том числе и журналистам. Но в последние два-три года замечен всплеск широкого общественного интереса к тому, что происходит в нашем правосудии. И, увидев, что именно там происходит, общество пришло в ужас. У меня такое ощущение, что сложилось общее мнение: ситуация неприемлема.

Думаю, что уже само по себе такое общественное внимание к этой сфере, которая была на периферии публичного интереса, и признание необходимости что-то в ней менять, очень позитивное явление. Потому что это уже некая поддержка любых позитивных инициатив в данной области. Однако мне кажется, что есть два фактора, которые сильно затрудняют использование этой ценной возможности.

Первый фактор заключается в том, что юристы, специалисты в области права, и это было очень хорошо видно в ходе нашего круглого стола, предпочитают разговаривать на своем сложном правовом языке. Они не объясняют людям «снаружи», почему плохо то, что есть, что в том, что есть, хорошо и должно быть сохранено, как выглядит цель, к которой нужно стремиться, и как этой цели достичь. Когда юристам эти вопросы задают, они, опять же, пускаются в очень сложные рассуждения, которые мало кому понятны. В результате же появляются дикие и нелепые, как мне представляется, предложения насчет того, что должно быть сделано для улучшения ситуации.

А второй момент – это тотальное недоверие к суду и судьям как людям и специалистам. Такое ощущение, что это такой стереотип сформировался – подозревать судью во всех смертных грехах. И получается: что бы ни делал

конкретный судья и что бы ни делала судебная система как структура, как организация, как профессиональное сообщество, все будет оцениваться негативно. Это не может не тревожить, потому что такое отношение способно блокировать и какие-то изменения к лучшему.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Благодарю вас. Больше слова никто не просил. Тамара Георгиевна, вы хотите что-то сказать в заключение?

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Мне, может быть, хватит двух фраз, если позволите.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Можно даже три.

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Я согласна с тем, что сказала Ольга Сергеевна Шепелева – один из авторов книги, которую мы сегодня использовали как повод для того, чтобы встретиться. Обе проблемы, ею названные, чрезвычайно важны. Действительно, никакая судебная реформа невозможна, пока общество не осознает ее необходимость, пока само не будет настаивать на идее независимости суда вместо идеи вешать каждого судью на ближайшем столбе, если он что-то решил не по-нашему. А такие призывы ведь уже раздаются, они становятся лозунгами – не скажу широких масс, но каких-то общественных движений.

Согласна поэтому и с тем, что судей надо защищать. Механизмы такой защиты создать непросто, но есть конкретные предложения, и если бы они были реализованы, то помогали бы это сделать. Органы судейского сообщества работают сейчас как репрессивный механизм по отношению к самому судейскому сообществу. Вместо того, чтобы выполнять другую функцию, которая предназначалась им, когда создавался замечательный закон о статусе судей в РФ.

Как бы то ни было, быть сегодня в России судьей – печальная участь. Но судьям придется это терпеть, потому что они не взорвали изнутри свою судебную систему так, как когда-то накануне краха СССР сделали старые советские судьи, не пожелавшие больше мириться с уготованной им участью. А то, что нынешние судьи их примеру не следуют и, очевидно, не последуют, объясняется довольно просто. Есть такие старые методы кнута и пряника. Государство стало их хорошо кормить, дав при этом понять, что за любое отступление от «линии партии» они кормежки лишатся. Вот и получается, что изменить сложившееся в нашей судебной системе положение дел могут только требования и инициативы, идущие из общества. Иначе ничего не получится.

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Спасибо, Тамара Георгиевна. С моей стороны было бы нелепо претендовать на какое-то завершение профессионального разговора юристов. Но то, что мы сегодня от них услышали, касается не только юристов. В том числе и тех, которые работают в судах и правоохранительных структурах. Это касается всего общества, о чем говорили и некоторые выступавшие.

Мы услышали, что Россия признала многие международные стандарты справедливого правосудия и продолжает двигаться в этом направлении. Эти стандарты детальнейшим образом представлены в книге, вышедшей под редакцией Тамары Георгиевны. Услышали мы и о том, что в России они, даже будучи официально признанными, фактически не реализуются. Во-первых, потому, что этому препятствуют законы, касающиеся наказаний за правонарушения. Во-вторых, потому, что этому препятствуют законы, относящиеся к организации самой судебной власти и правоохранительных органов. В-третьих, потому, что в стране вообще отсутствует самостоятельная и независимая судебная власть: судейский корпус вмонтирован в общую бюрократическую вертикаль, что сказывается соответствующим образом и на менталитете его представителей. И наконец, услышали о том, что импульс реформирования судебной системы при сложившихся обстоятельствах не может исходить из самой этой системы, а может исходить только из общества. Но тут есть и еще один момент, который в ходе обсуждения был затронут лишь вскользь.

Дело в том, что предложения по реформированию судебной системы высказывались неоднократно. Предлагается отменить полномочия президента представлять кандидатуры председателей всех верховных судов, а также председателей нижестоящих федеральных судов с тем, чтобы последних избирали из своего состава сами судьи, причем не на шестилетний, а на двух- или трехлетний срок. Предлагается изъять у председателей всех судов полномочия распределять дела среди судей, возбуждать в отношении них дисциплинарное производство, определять их карьерный рост. Предлагается ввести уголовную и административную ответственность за попытки прямого либо косвенного воздействия чиновников на решения судов. Предлагается повсеместная обязательная выборность мировых судей населением. Предлагается расширить действие суда присяжных. Предлагается изменить институты кассации и апелляции и еще много чего другого предлагается преобразовать, дабы обеспечить справедливое правосудие, его реальную ориентацию на международные стандарты. Но если к голосам юридической общественности не прислушиваются, если, как здесь отмечалось, вектор эволюции судебной системы направлен в другую сторону, то возникает вопрос, насколько адекватно осознается сама проблема правосудия.

Может ли быть реформирован отдельный институт, может ли он быть приведен в соответствие с правовыми стандартами в условиях, когда не является правовой политической системой? Я в этом сомневаюсь. Система политической монополии, утвердившаяся в стране, и правовой порядок – вещи несовместные. При такой монополии трудно представить себе нечто похожее на то, что происходило, например, в Польше при недолгом правлении братьев Качиньских, когда один из них был президентом, а другой – премьер-министром. Они тогда пытались использовать правоохранительные институты в своих политических интересах, но у них мало что получилось, потому что руководители этих

институтов понимали: сегодня у власти одни, а завтра будут другие, и за отступление от законности наверняка придется отвечать. А политическая монополия диктует совсем другое поведение. Поведение, мотивируемое не ответственностью перед законом, а ответственностью перед начальством.

Ну а сама монополия узаконена действующей российской Конституцией, высоко возносящей главу государства над всеми другими ветвями власти. При такой Конституции утверждение в стране стандартов справедливого правосудия трудно себе представить уже потому, что сама она с правовыми стандартами несовместима – неспроста же такого Основного закона ни в одном правовом государстве не существует. Можно сказать, что российская Конституция исключает реализацию тех прав и свобод, которые в ней же и декларируются...

ТАМАРА МОРЩАКОВА: Поэтому давайте устраним из нее и права...

ИГОРЬ КЛЯМКИН: Нет, Тамара Георгиевна, речь не об этом. Речь о том, что Конституция наша представляет собой противоестественный гибрид модерна и архаики. В том, что касается прав и свобод, она вполне современна, а в том, что относится к распределению властных полномочий, она архаична, выступая в данном отношении наследником самодержавной традиции. И проблема как раз в том, чтобы эту архаику устранить, разные части Конституции привести друг с другом в соответствие. Я не хочу сказать, что после этого все другие проблемы решатся автоматически. Я хочу сказать, что при нынешнем Основном законе они, на мой взгляд, нерешаемы в принципе. В том числе и проблемы, касающиеся российского правосудия. Это косвенно подтверждается, кстати, и тональностью – отнюдь не оптимистической – сегодняшних выступлений.

Я благодарю Тамару Георгиевну и ее соавторов, написавших очень полезную книгу, выход которой позволил нам сегодня собраться и содержательно обсудить волнующие всех нас вопросы. Благодарю также докладчиков за содержательные выступления. На этом разрешите нашу встречу завершить.

ПРАВО И ВЛАСТЬ
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
СТАНДАРТЫ В РОССИЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

Под общей редакцией
Игоря Моисеевича Клямкина

Ответственный за выпуск – Михаил Ледовский
Корректор – Елена Никитина
Дизайн и верстка – Мария Ратинова

Подписано в печать 15.02.2013
Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.