

# **Проект Конституции России**

УДК 342.4(470+571)  
ББК 67.400.11,01(2Рос)  
П79

Ответственный редактор: М.А. Краснов

П79 Проект Конституции России / отв. ред. М.А. Краснов. — Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2012. — 168 с.

ISBN 978-5-903135-28-8

В настоящем издании представлен проект новой Конституции России, разработанный группой преподавателей и студентов факультета права Высшей школы экономики. Проект предусматривает во многом иную, чем сейчас, модель развития российской государственности. Книга, помимо самого проекта, содержит пояснения некоторых заложенных в него идей, а также стенограмму экспертного обсуждения проекта в Фонде «Либеральная миссия».

Рассчитана на широкий круг читателей.

УДК 342.4(470+571)  
ББК 67.400.11,01(2Рос)

ISBN 978-5-903135-28-8

© Фонд «Либеральная миссия», текст, 2012

# СОДЕРЖАНИЕ

|  |            |
|--|------------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ</b>  | <b>4</b>   |
| <b>1. О рождении идеи проекта и ходе работы над ним</b>  | <b>4</b>   |
| <b>2. Пояснения к отдельным частям проекта</b>   | <b>10</b>  |
| Конструкция «властного треугольника» и некоторых смежных институтов  | 10         |
| Новые принципы российской государственности  | 15         |
| Новая организация судебной власти  | 16         |
| «Золотой аквариум» (место и роль публичной службы)   | 17         |
| Там, где живут люди  | 18         |
| К подлинной федерации  | 22         |
| Эксперименты на благо страны   | 31         |
| О некоторых путях перехода к новому образу государства   | 32         |
| <br>   |            |
| <b>КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ. ПРОЕКТ</b>  | <b>34</b>  |
| Глава 1. Принципы российской государственности   | 35         |
| Глава 2. Основные права, свободы и обязанности личности  | 39         |
| Глава 3. Источники права в Российской Федерации  | 50         |
| Глава 4. Принципы проведения реформ  | 52         |
| Глава 5. Судебная власть и основы правосудия   | 55         |
| Глава 6. Государственный правозащитник России  | 64         |
| Глава 7. Местное самоуправление и гарантии его осуществления   | 66         |
| Глава 8. Основы взаимоотношений Российской Федерации и регионов  | 69         |
| Глава 9. Основы публичных финансов и бюджетного федерализма  | 78         |
| Глава 10. Основы избирательной системы   | 80         |
| Глава 11. Президент России   | 81         |
| Глава 12. Парламент России и основы законодательного процесса  | 87         |
| Глава 13. Парламентский контроль   | 93         |
| Глава 14. Совет Министров России   | 97         |
| Глава 15. Прокуратура России   | 100        |
| Глава 16. Основы публичной службы  | 101        |
| Глава 17. Конституционные поправки и пересмотр Конституции   | 104        |
| Глава 18. Заключительные и переходные положения  | 105        |
| <br>   |            |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b>  | <b>112</b> |
| Основной закон будущей России. Обсуждение проекта новой Конституции России в «Либеральной миссии» 13 марта 2012 года (стенограмма) | 112        |

# ВВЕДЕНИЕ

## 1. О РОЖДЕНИИ ИДЕИ ПРОЕКТА И ХОДЕ РАБОТЫ НАД НИМ

**Как родилась идея.** При кафедре конституционного и муниципального права факультета права Высшей школы экономики с 2009 года действует *дискуссионный клуб «Призма»*. Заседания его, однако, проводятся нерегулярно. Но не в силу того, что создание Клуба было обузой для его руководителей, желавших улучшить свои «отчетные показатели», а потому, что таков принцип его работы: *анализ реальных событий в стране через призму конституционного права*. Поэтому: нет события, заслуживавшего внимания, — нет и заседания.

К сожалению, событий (именно событий, а не процессов и явлений), которые было бы интересно рассматривать конституционалистам, в стране практически не происходит. Точнее, они есть, но в них крайне редко содержится предмет для мало-мальски интересного научного спора. Такое течение современной российской политической жизни вполне естественно, ибо в строгом смысле политической жизни, политики (как politics, то есть легальной и публичной борьбы за власть) в стране практически нет.

Не является у нас политикой ни борьба партий за депутатские места, ни некое подобие дискуссий в законодательных органах. Не является, прежде всего, потому, что за всем этим не стоит реальная борьба политических партий за право проводить свой курс и, соответственно, отвечать перед обществом за результаты этой деятельности. Виной тому вовсе не пресловутая российская ментальность, традиции, климат, огромное пространство и т.п., а заложенная в действующую Конституцию РФ **конструкция власти**, которая если и не фатально предопределяет отсутствие политической конкуренции (а значит, и политики), то, во всяком случае, препятствует ее развитию.

В чем же порок этой конструкции? Если схематично, то в том, что она представляет собой «лидерскую» («вождистскую») модель государственной власти. Такая модель целесообразна для осуществления быстрых и довольно радикальных реформ, причем в условиях сильного сопротивления со стороны их противников, но не годится для нормального развития страны по пути строительства правового государства. В такой модели существуют огромные диспропорции властных прерогатив в пользу «лидера». И этот «лидер» (в нашем случае — Президент или некто, стоящий за Президентом) одновременно играет роль хранителя конституционных ценностей и роль активного полити-

ческого актора, имеющего огромные и притом несбалансированные властные прерогативы.

Возможно, при другом состоянии политического сознания, при большей укорененности в нашем обществе демократических и правовых ценностей последствия такого конституционного дисбаланса были бы сглажены. Однако этого важного условия в России сейчас нет. Поэтому мы (большинство) все время стремимся найти подходящего «отца нации», не заботясь о том, чтобы ограничить его власть. Тем более когда нам (большинству) кажется, что, найдя такого, ему можно прощать едва ли не все.

Недавно были опубликованы очень интересные результаты одного исследования, ярко иллюстрирующие сказанное<sup>1</sup>. Оно показало, что даже у студентов элитных российских вузов (МГУ, НИУ ВШЭ и МГИМО) сильны патриархальные представления о власти. Как пишут в заключение авторы исследования, «мифологема о том, что президент — это *"отец нации"*, вездесущий правитель, защищающий граждан от беззакония, помогающий социально незащищенным слоям населения, поддерживающий порядок в стране, не так ярко, как среди средне-статистических россиян, но все-таки прослеживалась во взглядах опрошенных нами студентов. Благодаря традиционному, во многом патриархальному и иррациональному восприятию высокого должностного лица понятие *"президент"* подменялось понятием *"правитель"*, тяготеющим к *"батюшке царю"*, который, вместо того чтобы *"отстаивать национальный интерес"*, в первую очередь *"думает о народе"*, *"держит страну в ежовых рукавицах"*. Наделение президента сверхвозможностями супергероя, на наш взгляд, связано с высокой политической мифологизированностью массового сознания россиян, которое, в свою очередь, оказывает влияние на их политические представления и взгляды»<sup>2</sup>.

Но чем питается эта мифологизированность, проникающая и в сознание молодого поколения? Многие скажут: пропагандой, изливаемой из всех государственных и окологосударственных СМИ, особенно электронных. Но тогда почему масс-медиа работают именно на такую идеологию? То-то и оно, что, с одной стороны, подобные взгляды распространяются по заказу и под контролем властей (главным образом, «идеологических» структур вокруг нынешнего «лидера»); следовательно, у властей есть возможности реально контролировать контент СМИ. С другой стороны (и это объясняет, почему власть может контролировать ведущие СМИ), «лидер» стал «лидером» благодаря тому, что эффективно воспользовался той самой конституционной конструкцией власти<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> См.: Касамара В.А., Сорокина А.А. «Идеальный» президент глазами российских и французских студентов // Общественные науки и современность. 2012. № 1.

<sup>2</sup> Там же. С. 14–15.

<sup>3</sup> Как она устроена и почему производит персоналистский режим, см., например: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М.: Институт права и публичной политики, 2008.

которая даже без пропаганды воздействует на наше сознание, воспроизводя мифологему об «отце нации».

Не демонтировав такую конструкцию власти, Россия не сможет стать государством, достойным XXI века и играть действительно подобающую ей роль в мире (не путать со «всемирно-исторической миссией»).

\*\*\*

Именно поэтому в начале 2011 года нам, руководителям Клуба, пришла в голову мысль перенаправить творческий потенциал студентов, участвующих в заседаниях Клуба, с оценки отдельных событий *на разработку новой конструкции власти*. Учитывая, однако, что Клуб — это форма хоть и научной, но все-таки студенческой, а значит, в некотором смысле учебной, работы, мы поставили перед нашими молодыми коллегами более широкую задачу — разработать *полный проект* новой Конституции страны. Другими словами, эта задача была поставлена не потому, что нас не устраивает *вся* действующая Конституция, а для того, чтобы ребята могли расширить горизонты своего творческого мышления, чтобы общая работа была разнообразнее и предполагала вовлечение большего числа студентов.

**В чем смысл проекта.** С самого начала в рабочей группе мы договорились, что *разрабатываем проект не в расчете на его принятие, а только для того, чтобы предложить обществу какие-то новые (или «хорошо забытые» старые) идеи*, которые, пусть кому-то покажутся радикальными, но смогут побудить к дискуссиям.

Проектов новой российской Конституции к настоящему времени появилось немало. И за каждым стоит своя философия, свое видение мира, будущего нашей страны. В представляемом проекте читатель также увидит, как именно наша группа представляет себе в юридизированной форме философию развития российской государственности. Мы не скрываем, что отстаиваем, если говорить в научных терминах, *не системоцентристскую, не холистическую, а человекоцентристскую парадигму государственности; исповедуем правовой, а не потестарный тип отношений общества и государства*. Проще говоря, наш проект провозглашает принцип: «государство для человека», а не «человек для государства». Как писал выдающийся русский мыслитель в области права Б.Н. Чичерин, «каждое разумное существо есть само по себе цель; оно не должно быть низведено на степень простого средства. [...] Как разумно-свободное существо, каждый член государства имеет свои, неотъемлемо принадлежащие ему, цели, в которых он сам верховный судья. Эти цели он преследует в союзе с другими, и в этом отношении союз является для него средством»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. — М., 2006. С.16–17.

Не будем скрывать, что сразу же сказали студентам: вы свободны в разработке конкретных конструкций, но поскольку работа протекает под нашим научным руководством, мы имеем право определить общую философию проекта и некоторые иные принципиальные позиции. Это примерно как в театре, где режиссер ставит спектакль, руководствуясь собственной концепцией, и никто не обвиняет его за это в давлении на актеров, в диктаторстве. Впрочем, наши молодые коллеги, во-первых, знали, какое мировоззрение мы исповедуем, а во-вторых, сами придерживались в целом таких же мировоззренческих позиций.

**Как шла работа.** Поначалу интерес студентов был значительный. В заседаниях клуба — своеобразных мозговых штурмах, посвященных разработке концепции и структуре будущего проекта, — участвовали более двадцати человек. Но постепенно круг участников сужался. И это естественно. Так случается со многими длительными проектами. У кого-то пропал интерес. Кому-то учебные дела не позволяли уделять проекту достаточно времени. Для кого-то он сделался «скучным», «рутинным», потерял первоначальный ореол романтичности. Поэтому прежде всего мы хотели бы назвать наиболее стойких — тех, кто оставался в группе до конца. Это студенты 2–4 курсов: **Николай Телеснин** (называем его первым, поскольку он взвалил на себя бремя технического координатора), **Евгений Белевский**, **Антон Воробьев**, **Александр Горский** и **Станислав Жигалов**.

Большой вклад в разработку проекта внесли **Станислав Гуревский**, **Александра Миндрина**, **Юлия Полетаева**, **Надежда Романова**, **Анжелика Сахипгареева**.

На разных этапах в проекте участвовали также **Ольга Антипкина**, **Юлия Архипова**, **Дмитрий Ионов**, **Долорес Канделаки**, **Александр Киселев**, **Давид Кобахидзе**, **Евгений Неверов**, **Виолетта Спицына**, **Георгий Тюляев**, **Татьяна Шукшина**.

Хотим отметить весьма любопытную и для нас очень важную особенность работы. Те студенты, которые оставались в рабочей группе до конца, не только ответственно, но и очень ревностно относились к своим текстам. Это, в частности, выражалось в том, что некоторые моменты они отстаивали, что называется, до последнего и, главное, нередко убеждали научных руководителей в своей правоте. Согласитесь, это дорогого стоит. Поэтому нам не хотелось бы, чтобы проект воспринимался, с одной стороны, как некое «студенческое прикрытие» навязанных «взрослыми» идей и формулировок, а с другой, наоборот, как скрытая просьба о снисходительности.

\*\*\*

Ближе к концу работы мы решили обратиться к некоторым нашим коллегам с просьбой высказать свои замечания по тем или иным разделам, а также по проекту в целом. Не все, правда, откликнулись. Тем большую благодарность

мы хотим выразить людям, которые своими советами и дружеской критикой очень помогли нам. Это:

– **доктор юридических наук Т.Г. Морщакова**, которая не только не пожалела двух занятий своего Научно-исследовательского семинара в рамках магистерской программы «Юрист в правосудии и правоохранительной деятельности», но и вовлекла студентов, обучающихся по этой программе, в острое обсуждение главы проекта, посвященной судебной власти;

– **кандидат юридических наук Е.Б. Абросимова**, которая не просто высказала замечания, но и оказала существенную помощь при разработке той же главы о судебной власти, а также указала на неточности в других главах;

– **кандидат юридических наук Е.А. Мишина, аспирант кафедры Антон Лебедев и студент магистерской программы «Публичное право» Константин Суворов**, которые дали очень дельные советы и высказали тонкие замечания.

Осенью 2011 года один из нас поделился информацией о работе над проектом с известным российским социологом и политологом **И.М. Клямкиным**. И это было не случайно, так как Игорь Моисеевич давно отстаивает мысль, которой во многом руководствовались и мы. Мысль о том, что в постоянном воспроизводстве в России властного режима, который можно назвать персоналистским, цезаристским, вождистским и т.п., виновата не некая «матрица», не «колея», из которой страна никак не может выбраться. И не наши «мозги» (хотя традиции и стереотипы, конечно же, играют свою роль), а то, *как устроены институты власти*. Поэтому мы не сомневались, что идея ему понравится.

Так и вышло. Он предложил обсудить проект в Фонде «Либеральная миссия», возглавляемом **Е.Г. Ясиным**, в рамках Круглого стола, регулярно проводимого Фондом. Эту идею поддержал и сам Евгений Григорьевич, который к тому же особенно приветствует и поддерживает научное творчество и гражданскую активность студентов. Поэтому, как только работа над проектом была завершена, мы передали его в «Либеральную миссию», после чего он вместе с пояснительной запиской к нему был размещен на сайте Фонда в феврале 2012 года. Так что участники Круглого стола, состоявшегося 13 марта, имели возможность обсуждать проект вполне предметно. А потом Е.Г. Ясин и И.М. Клямкин предложили издать доработанный после обсуждения проект в виде брошюры, на что мы, разумеется, с благодарностью согласились. В Приложении к ней размещена и стенограмма этого обсуждения.

В дальнейшем группа собиралась еще несколько раз, чтобы обсудить, какие именно замечания стоит учесть перед публикацией проекта. Не будем перечислять, что именно было исправлено. Скажем только, что принципиальных изменений наш проект не претерпел. Ведь речь, в конце концов, идет не о документе, который «кто-то» уже собирается принимать или выносить на всенародное голосование, а об авторском продукте. В то же время надеемся, что этот «продукт» способен стать и явлением политико-правовой



жизни, а там, глядишь, и (не скроем, нам бы этого хотелось) основой для реальных изменений российской Конституции. Пока же он представляет собой лишь послание мыслящим людям *об одном из вариантов* того, как можно было бы построить (перестроить) государственные институты, чтобы Россия вырвалась, наконец, из заколдованного круга потестарности и пошла по правовому пути.

***Руководители проекта***

***М.А. Краснов, доктор юридических наук***

***С.В. Васильева, кандидат юридических наук***

## 2. ПОЯСНЕНИЯ К ОТДЕЛЬНЫМ ЧАСТЯМ ПРОЕКТА

Этот раздел настоящего издания подготовлен **А. Воробьевым** (комментарий к главе о местном самоуправлении), **А. Горским** (комментарий к главам о федеративных отношениях и о принципах проведения реформ) и **М. Красновым**. Здесь комментируются не все нововведения, а только те, которые мы считаем самыми интересными и принципиальными. Последовательность комментариев (пояснений) не соответствует последовательности соответствующих глав проекта. К тому же под некоторыми заголовками объединены пояснения, относящиеся к разным главам. И так...

### КОНСТРУКЦИЯ «ВЛАСТНОГО ТРЕУГОЛЬНИКА» И НЕКОТОРЫХ СМЕЖНЫХ ИНСТИТУТОВ

Необходимость изменения существующей конструкции политических институтов публичной власти в России, как уже было замечено, стала отправным пунктом проекта. Потому что во многом именно благодаря особенностям этой конструкции формируется персоналистский режим, сдерживающий политическую конкуренцию, обуславливающий разложение основных государственных, прежде всего, правовых институтов, правление бюрократии и разрастание коррупции. Режим, уничтожающий едва ли не основное преимущество демократии — регулярное обновление властвующей элиты, а значит, появление и реализацию новых идей. Посмотрим, как это общее направление выразилось при «регулировании» основных органов власти и процедур.

**Президент России.** Формально сохранив в проекте полупрезидентскую (смешанную) модель власти, мы в то же время попытались обрисовать институт главы государства главным образом как *хранителя конституционного строя*. И, соответственно, ограничить его прерогативы как политического игрока, изменив общий властный баланс в пользу Парламента, с тем чтобы именно парламентские выборы превратились в выбор обществом политического курса.

Согласно проекту, Президент избирается на *7 лет*, но только *один раз* в жизни. Мы исходили из того, что глава государства должен будет концентрировать свое внимание на охране конституционного строя не только потому, что это ему предписано Конституцией, но и потому, что ему не придется думать о своем переизбрании, что неизбежно побуждает человека «понравиться избирателям», стать популистом. Кстати, именно роль хранителя обусловила не только изъятие у Президента некоторых его нынешних функций и полномочий, но и добавление тех, соответствующих роли хранителя, которых у нынешнего Президента нет (руководство Прокуратурой, назначение на должность

Государственного правозащитника, применение мер федерального вмешательства и др.).

Президент, по нашей идее, остается институционально довольно сильным, однако его сила перенаправлена именно на охрану базовых институтов конституционного государства.

Прежде всего, отметим, что *Правительство перестает быть исключительно президентским*. Кандидатуру Премьер-министра предлагает Госдума Президенту, а не Президент Думе, как сейчас. И свои полномочия Совет Министров (так у нас названо Правительство) слагает не перед вновь избранным Президентом, а перед вновь избранной Думой. Однако в проекте предусматривается и, так сказать, резервная (стабилизирующая) роль главы государства. Если думские фракции не смогут договориться о кандидатуре Премьера (а при отсутствии явного большинства одной партии такая договоренность затрудняется, как это произошло, например, в Греции в мае 2012 года), то Президент сам назначает на один год Премьера и министров. Такой временный Кабинет через год либо может получить доверие Думы и тогда становится полноценным Правительством, либо уйти в отставку. Но если после ухода в отставку «президентского» Кабинета Дума не представляет кандидатуру Премьер-министра, Президент распускает Думу (это, заметим, единственное в нашем проекте основание для роспуска нижней палаты).

В.Л. Шейнис при обсуждении проекта в «Либеральной миссии» посетовал, что в нем нет права Президента не согласиться с кандидатурой Премьера. Однако, взвесив аргументы, мы решили, что такое полномочие в наших условиях несет в себе опасность возрождения несбалансированной президентской роли. В то же время мы не оставляем Президента совсем без рычагов в этой сфере: предусматривается возможность главы государства не согласиться с кандидатурами «силовых» и внешнеполитического министров, то есть тех, кто будет весть вопросами, относящимися в большей мере к компетенции Президента.

**Сенат** («верхняя» палата Парламента) избирается непосредственно населением на 6 лет, но с обязательной ротацией каждые 2 года одной трети сенаторов. В целом компетенция этой палаты остается примерно такой же, как и в настоящее время. Однако есть новелла, которая связана с Президентом: в случае невозможности последнего исполнять свои обязанности (досрочного прекращения полномочий) до внеочередных президентских выборов должность главы государства временно исполняет именно Председатель Сената.

**Государственная Дума** («нижняя» палата Парламента), по нашему проекту, становится *реальным центром политической жизни*. Это не означает, что речь идет о «скрытой форме» парламентской республики. Повторим, для России на нынешнем этапе ее развития оптимальной остается полупрезидентская модель, что, однако, вовсе не противоречит институционально сильному парламенту, в том числе его возможности влиять на правительство (данная конструкция суще-

ствуется в таких полупрезидентских республиках, как Польша, Словения, Хорватия и др.). В конце концов, именно из-за слабостей законодательной власти (как в начале, так и в конце XX века) в России так и не сформировались традиции парламентаризма, в том числе традиции ответственности парламента и парламентариев. А без этого невозможно демонтировать персоналистский характер власти. Итак, Дума будет способна стать самостоятельным и, главное, одним из ключевых публично-властных институтов благодаря, прежде всего, ее полномочиям по формированию Правительства и контролю за ним.

Но мы решили, что в Конституции следует закрепить и собственно *контрольные полномочия* (они, впрочем, касаются не только Думы, но и Сената). В проекте есть специальная глава под названием «Парламентский контроль», где, в частности, предусматриваются *парламентские расследования*, решение о которых каждая палата принимает самостоятельно и самостоятельно же их проводит (подчеркиваем это, поскольку сегодня фиктивность парламентских расследований, среди прочего, обусловлена тем, что решение о расследовании должно быть принято обеими палатами). Кроме того, в проекте не только прямо говорится о *запросах парламентариев* (чего нет в нынешней Конституции), но и закрепляется процедура их внесения и рассмотрения. Это сделано для того, чтобы запросы стали, наконец, грозным оружием парламентского контроля, каким они являются в демократических государствах.

В то же время в проекте не забыто и об ответственности парламентариев. В нем прямо устанавливается их *дисциплинарная ответственность* «за уклонение от исполнения своих обязанностей, в том числе за отсутствие без уважительных причин на пленарных заседаниях соответствующей палаты и на заседаниях комитетов и комиссий, членами которых они являются».

**Избирательные права и избирательная система.** Тут следует остановиться на двух крупных новеллах: 1) изменении круга субъектов активного и пассивного избирательного права и 2) новых принципах формирования избирательных комиссий.

Проект предусматривает сужение круга тех, кто может избирать и быть избранным. При его обсуждении в «Либеральной миссии» за это нас довольно жестко критиковали, о чем читатель может судить по стенограмме дискуссии. Попробуем объяснить свою позицию еще раз.

Мы понимаем, что всеобщее избирательное право считается достижением современной демократии; что к этому человечество шло через острую борьбу и, следовательно, покушение на этот принцип есть отступление от демократии. Однако, во-первых, не все, за что борется человечество, точнее, наиболее активные политические и социальные группы, можно считать благом и прогрессом. Во-вторых, даже если какое-то социальное достижение кажется благом, необязательно, что в иных обстоятельствах оно не превратится в свою противоположность или, по крайней мере, потеряет свое первоначальное предназначение. Всеобщее избирательное право — из таких достижений.

Наконец, в-третьих, мы понимаем демократию отнюдь не как всеобщие выборы, а как возможность общества контролировать свою власть («мирно менять Правительство», как говорили Й. Шумпетер и К. Поппер). На наш взгляд, в современном мире всеобщее избирательное право (и активное, и пассивное), скорее, тормозит демократическое развитие, нежели способствуют ему.

При всеобщем (активном) избирательном праве люди перестают ценить свое право формировать власть и начинают относиться к выборам (референдумам) без должной гражданской ответственности. Это было бы не так важно, если бы безответственный выбор большинства (или даже не большинства) отражался лишь на этих гражданах. Но речь-то идет о государстве в целом, которое довольно быстро можно привести к развалу. И не только о государстве в настоящий момент, но и о будущих поколениях, страдания которых предопределены легковесным отношением их предков к своим политическим правам. Кто знает, ответственный или безответственный выбор делают люди, ответственно или безответственно они вообще голосуют? — скажут нам. Ответим: критерий довольно прост и сложен одновременно. Известно, что в любой стране, где действует политический плюрализм, появляются партии совершенно популистского толка, равно как и партии, не скрывающие своих антидемократических намерений. Голосование за них мы и называем безответственным выбором.

Одна из слабостей демократии как раз в том, что она всегда идет рука об руку с *охлократией*. Поэтому и в древности (например, Платон и Аристотель), и в Средние века (например, Фома Аквинский), и в Новое время (например, И.А. Ильин) скептически относились к этой форме именно из-за опасений охлократического правления. Правления, внешне ориентированного на угрождение «толпе», «черни», под которой сегодня надо понимать не некие «низшие классы», а людей с примитивным сознанием, исповедующих низкую мораль (таких можно обнаружить во всех слоях населения).

В этом смысле наш проект как раз отнюдь не радикален, ибо предлагает довольно слабые фильтры (в самой нашей рабочей группе было немало тех, кто резко возражал против сужения всеобщего избирательного права). Во-первых, это институт *регистрации в качестве избирателя*, который означает, что гражданин не автоматически считается избирателем при достижении 18 лет, а должен заявить, что собирается быть избирателем, образно говоря, немного потрудиться для того, чтобы стать избирателем. Во-вторых, это образовательный ценз, хотя и невысокий — наличие, как минимум, *среднего (полного) общего образования*. В-третьих, своего рода имущественный ценз — наличие *постоянного места жительства*. И в-четвертых, ценз «законопослушности»: по проекту не могут избирать и быть избранными граждане, не только лишённые свободы по приговору суда, но и *уголовное наказание которым не связано с лишением свободы*.

Поначалу проект предусматривал, что не должны участвовать в голосованиях и, говоря неюридическим языком, чиновники: *государственные служащие* — гражданские, полицейские и военные, а также *лица, замещающие государственные и муниципальные должности* (за исключением парламентариев). Но это положение в ходе упоминавшегося обсуждения вызвало столь категорическое отторжение, что мы решили его из текста изъять.

Однако и в последнем варианте оставлено положение, согласно которому не голосуют *военнослужащие*. Разумеется, тут нет никакого пренебрежения к армии. Наоборот! Понимание значения армии для любого государства, равно как и понимание ее силы, заставляет самым буквальным образом трактовать известный принцип «армия вне политики». Но мы считаем лукавством, когда торжественно провозглашаются задачи или ограничения какого-то института, но совершенно игнорируется человеческое наполнение этого института. Если армия как таковая вне политики, то вне политической борьбы должны быть и военнослужащие (и солдаты, и офицеры, и генералы). К тому же нельзя сбрасывать со счетов то обстоятельство, что зачастую на военнослужащих гораздо легче оказать давление и контролировать их позицию, выраженную при голосовании.

«Вернув» чиновникам в ходе работы над проектом активное избирательное право, мы все же сохранили запрет (естественно, лишь на время пребывания в таком статусе) осуществлять пассивное избирательное право, то есть право быть избранными. Ограничили, говоря иначе, возможность чиновников стать политиками.

Прежде всего, мы исходили из того, что депутатский корпус не должен быть прибежищем («запасным аэродромом») для чиновников — политических и неполитических. Чиновники всегда, даже в демократическом государстве, имеют ресурсы, которые обеспечивают им более выгодные электоральные позиции и при этом могут воздействовать на ход избирательной кампании. Конечно, мы постарались предусмотреть гарантии от такого воздействия. Например, оговаривается недопустимость участия представителей госаппарата в избирательных кампаниях в каких бы то ни было формах, они не имеют права даже призывать идти на выборы. Но даже при наличии таких гарантий воздействие возможно (пусть и не в таких масштабах, как нынче). Нельзя сбрасывать со счетов и такой аргумент: как показывает практика, на самих служащих легче оказывать давление, шантажировать их. Такой подход также направлен на деполитизацию (департизацию) государственного аппарата.

Еще один аргумент связан с выборами Президента. Наша история показала, насколько выигрышны позиции кандидата в президенты (даже если отбросить все иные обстоятельства), когда он в период избирательной кампании занимает какую-нибудь высокую государственную должность. Поэтому такое положение призвано уравнивать шансы тех, кто хочет занять выборную должность.

К конституционным новеллам в сфере избирательного права нужно отнести также закрепление в бюллетенях *графы «Против всех»*; недопущение *явки*

ниже 30 процентов; досрочного голосования; голосования по открепительным удостоверениям; ограничение проходного барьера при пропорциональных выборах максимумом в 3 процента.

Формировать *избирательные комиссии* в проекте предлагается Конституционному Суду РФ и конституционным судам регионов. Мы исходили из того, что судьи (кроме мировых), по идее, никак не заинтересованы в исходе выборов. К тому же они фактически будут не формировать избиркомы, а только оформлять своим решением их составы, удостоверяя законность процедуры. Фактически же комиссии, по проекту, формируют *политические партии*. Заметим также, что пребывание в должности члена избиркома возможно один раз в жизни.

Вместо Уполномоченного по правам человека вводится должность **Государственного правозащитника**. Изменение наименования института омбудсмана связано с изменением его положения и функций. Он больше никем не уполномочивается (хотя назначает его, по проекту, Президент) и обладает гораздо более весомыми рычагами. В частности, к нему переходят некоторые нынешние полномочия Прокуратуры: он сможет предъявлять и поддерживать в суде иск в интересах пострадавшего, когда тот по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы; иск в интересах пострадавших, когда нарушение прав и свобод приобрело особое общественное значение, а также иск в интересах неопределенного круга лиц.

## НОВЫЕ ПРИНЦИПЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Помимо известных по действующей Конституции принципов проект содержит некоторые новые. Среди основных:

- принцип «меньший имеет преимущество» (перефразированный евангельский принцип «большой, да будет вам слугою»). Не потому преимущество, что «меньший», а потому, чтобы хоть немного сгладить объективные различия в стартовых условиях. Это означает конституционную обязанность государства законодательно закреплять преференции для людей, не имеющих соответствующих возможностей для самореализации. Например, для детей, родившихся и получающих среднее образование в селах и малых городах, не имеющих родителей или воспитываемых в пьющих семьях;
- передача природных ресурсов в государственную и муниципальную собственность (антиолигархическая направленность);
- запрет государственных и муниципальных СМИ — кроме информационных бюллетеней, публикующих решения соответствующих органов и правовые акты;

- введение понятия «федеральные территории», установление новой столицы России и перевод Москвы и Санкт-Петербурга в разряд федеральных территорий.

Несмотря на то, что в новой системе, как мы предполагаем, не должно быть препятствий для политической конкуренции и возможностей для подавления оппозиции, тем не менее было решено усилить *юридические гарантии оппозиционной деятельности*. Думаем, это не лишнее, если учесть, что у нас еще не прижилась и не стала привычной система осуществления власти при легальной оппозиции.

## НОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Не будем называть все новеллы. Упомянем только о некоторых принципиальных изменениях.

Во-первых, все суды разделяются на **две системы: федеральную и региональную**. При этом большинство судов, за исключением Конституционного Суда России, конституционных и верховных судов регионов, располагается исключительно по *окружному принципу*.

Во-вторых, вводятся **специализированные суды**: административные и финансовые, а арбитражные суды упраздняются.

В-третьих, коренным образом меняются **принципы замещения судебных должностей**:

- ужесточаются требования для занятия судебной должности;
- вводится непосредственное избрание мировых судей населением;
- ликвидируется назначение на должность председателей судов. Они избираются на краткие сроки самими судьями с тем, чтобы должность председателя могли замещать все судьи данного суда по очереди. При этом ликвидируются широкие властные полномочия председателей, позволяющие им сегодня серьезно воздействовать на судей;
- федеральные судьи, кроме судей высших федеральных судов, назначаются на должности специально создаваемым органом — Федеральным комитетом по делам судебной власти. В этот орган входят: Президент России; три сенатора; Министр юстиции России; три представителя Федеральной адвокатской палаты; три представителя научной юридической общественности, имеющих научную степень доктора юридических наук и являющихся признанными специалистами в области организации и деятельности правосудия;
- региональные судьи, кроме мировых, назначаются соответствующим региональным парламентом.



## «ЗОЛОТОЙ АКВАРИУМ» (МЕСТО И РОЛЬ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ)

Мы исходили из того, что госаппарат (в широком смысле) должен быть поставлен в такие условия, при которых он будет ориентирован исключительно на служение обществу и максимально дистанцирован от политической борьбы. И кроме того, современная Конституция должна содержать хотя бы минимальные антикоррупционные нормы. В этих целях в главе «*Основы публичной службы*» предложены следующие основные нововведения:

1. Публичные служащие и формально не состоящие на службе лица (они названы лицами, замещающими государственные и муниципальные должности) не вправе не только представлять интересы государства или местного сообщества в хозяйственных обществах, но и вообще заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью. В том числе — деятельностью научной, преподавательской и творческой. Последние ограничения связаны с тем, что, с одной стороны, это тоже могут быть коррупционные каналы, а с другой — отвлечение на иную *оплачиваемую* деятельность, пусть даже творческую, требует серьезной отдачи и тем самым наносит ущерб собственно службе. Человек должен выбрать на данном отрезке своей жизни что-то одно.
2. Публичным служащим и лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, запрещено обращаться в суд с исками о защите чести и достоинства, если публичное мнение о них выражено в связи со служебной деятельностью. Данный принцип есть радикальное отражение позиции, выработанной Европейским судом по правам человека.
3. Служащий после увольнения со службы не вправе в течение 4-х лет работать в коммерческих организациях, с которыми он имел взаимоотношения в рамках своей компетенции.
4. Близкие родственники лица, замещающего региональную должность, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью в том регионе, в котором работает данное лицо.
5. Договор о доверительном управлении имуществом служащего размещается на сайте соответствующего государственного органа, и там же не реже одного раза в полгода публикуются сведения о движении средств.
6. Должностные инструкции служащих, которые по роду своей деятельности непосредственно взаимодействуют с населением, представляют собой перечень обязанностей перед гражданами. Причем служащие действуют на основе специальных процедур взаимоотношений с гражданами.
7. В случае, если решение, действие или бездействие служащего нанесло материальный ущерб гражданину, виновный в этом несет материальную ответственность перед государством, которое, выплачивая необходимую компенсацию потерпевшему физическому или юридическому лицу, одновременно по регрессному иску взыскивает соответствующую денежную сумму с вино-

вного служащего. Это означает, что гражданину не нужно искать виновное должностное лицо. Он обращает свои претензии к государству в целом, а последнее уже взыскивает сумму ущерба с виновного служащего.

8. В то же время публичным служащим:

- компенсируются расходы на аренду жилья либо предоставляется служебное жилье;
- компенсируются расходы на использование личного транспорта в служебных целях, в том числе для поездок на работу и с работы;
- оплачивается медицинское страхование, в том числе их супругов и несовершеннолетних детей;
- оплачивается пребывание в оздоровительных учреждениях;
- при наличии 15 лет стажа работы в системе публичной службы, при достижении пенсионного возраста и при отсутствии непогашенных дисциплинарных взысканий выплачивается государственная или муниципальная пенсия в размере 75 процентов от сумм наиболее высоких денежных выплат в течение года, вне зависимости от периода, в который он получал наиболее высокие денежные выплаты.

9. Публичные служащие, кроме того, освобождаются от уплаты подоходного налога на заработную плату в течение срока пребывания на одной из должностей публичной службы. Это является практической реализацией известного тезиса: государственный аппарат существует на деньги налогоплательщиков.

Таким образом, мы исходили из концепции публичной службы как «золотого аквариума», то есть, с одной стороны, существенного ограничения свободы внеслужебной деятельности чиновников и даже их родственников, прозрачности службы, а с другой — необходимости создания весьма привлекательных материально-бытовых условий, побуждающих поступать на службу. Впрочем, должны сознаться, что до сих пор не уверены в том, достигнут ли баланс между «отрицательными» и «положительными» стимулами. Эта проблема должна еще обсуждаться и обсуждаться.

## ТАМ, ГДЕ ЖИВУТ ЛЮДИ

Одним из достижений действующей Конституции РФ стало конституционное закрепление института местного самоуправления, гарантий возможности его осуществления и выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти. Однако время показало, что конституционные основы местного самоуправления дают весьма размытое представление о его практическом смысле.

Впрочем, некоторую конкретизацию институт местного самоуправления получил в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Определенную ясность внесла и ратифицированная в 1998 году Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления. В то же время Закон не ликвидировал ситуацию недопонимания между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В частности, стали ясны правовые пробелы, которые не позволяют определить границы возможного вмешательства органов государственной власти субъектов РФ в осуществление местного самоуправления, фактически зависящего от федерального и регионального бюджетов.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» началась реформа местного самоуправления, правда, на протяжении почти десяти лет сопровождавшаяся изменениями и дополнениями в текст Закона. Как бы то ни было, его реализация фактически привела к «закабалению» муниципальных образований, перераспределению сил в пользу региональной власти, отсутствию какой-либо конкуренции на выборах в представительные органы местного самоуправления (особенно в центральных и южных регионах). Но самое главное, что реформа — при всех формально провозглашенных институтах прямой демократии — отвела местному населению роль наблюдателей и потребителей услуг (зачастую крайне невысокого качества), а вовсе не участников управления территорией. Впрочем, вполне возможно, что даже при благоприятных условиях не все граждане способны и готовы принимать реальное участие в самоуправлении.

Вот почему в проекте мы исходили из следующих целей:

- 1) *повышение ответственности населения, проживающего на территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;*
- 2) *повышение степени вовлеченности населения в процесс решения вопросов местного значения;*
- 3) *повышение самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий;*
- 4) *достижение баланса между вопросами местного значения и возможностями территориальных сообществ для их решения.*

Сегодня ответственность населения за принимаемые решения возникает не на основании их осознанного выбора, а в силу наличия обязательности осуществления местного самоуправления. Таким образом, дискредитируется сама идея местного самоуправления: ведь без желания и умения людей отвечать за свою территорию, проявлять хотя бы минимальную активность и заинтересованность, особенно в решении задач, которые, на первый взгляд, не затрагивают личных интересов, никакое самоуправление невозможно. И тогда под маркой «местного самоуправления» действует патерналистская модель власти, известная еще с советских времен. Вот почему одно из принципиальных новшеств в нашем проекте — введение принципа *свободы выбора* населе-

нием формы управления территорией. Другими словами, люди, если даже и чувствуют возможность осуществлять местное самоуправление, должны выразить свою волю.

Местное самоуправление имеет три ипостаси:

- 1) как высшая форма самоорганизации граждан;
- 2) как форма осуществления гражданами своей власти;
- 3) как неотъемлемое право граждан, реализация которого возможна при наличии ясно выраженной воли проживающего на соответствующей территории населения.

Институт местного самоуправления у нас выступает и как структура гражданского общества, в рамках которого происходит самоорганизация граждан, и как форма осуществления народом принадлежащей ему власти.

Если граждане не чувствуют себя готовыми нести ответственность за решение вопросов местного значения и исполнение делегированных органами государственной власти полномочий, то на такой территории вводится государственное управление. Такое управление осуществляют региональные органы государственной власти, действуя на основании федерального и регионального законодательства. В этом случае на территории с государственным управлением не образуются какие-либо муниципальные органы. Между тем население не лишается возможности в любое время изъявить волю о введении местного самоуправления.

Проект предполагает также *расширение понятия «местное население»* путем включения в него иностранных граждан и лиц без гражданства при условии их постоянного проживания на территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, а также наличия у них в собственности недвижимого имущества на данной территории. Иностранные граждане и лица без гражданства и сегодня в России обладают правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, однако, в соответствии с законодательством, они не могут осуществлять иных прав, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Повышение степени участия населения в осуществлении местного самоуправления достигается также путем реформирования правового статуса и территориальных основ муниципальных образований, именуемых в проекте местными сообществами. Важнейшей новацией здесь является изменение порядка принятия *учредительного документа* местного сообщества. В соответствии с проектом, устав принимается не представительными органами местного самоуправления, а *населением на местном референдуме*. Изменения, которым в последние годы было подвергнуто федеральное законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации, позволили местным органам еще больше отстранить население от контроля за формированием и деятельностью местной власти. В частности, после получения возможности избирать главу местного самоуправления из состава депутатов представитель-

ные муниципальные органы поспешили принять соответствующие поправки к уставам своих муниципальных образований, делая глав муниципальных образований ответственными только перед ними. Предусмотренный нашим проектом порядок принятия устава местного сообщества позволяет населению контролировать действия муниципальных органов, взвешенно оценивать предлагаемые ими изменения в системе самоуправления.

*Территориальные основы местного самоуправления* в целом сохраняются: местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, но имеющих теперь возможность брать на себя ответственность по решению вопросов межпоселенческого характера. Институт муниципальных районов становится дополнительным, вспомогательным: местные сообщества могут сами решать, создавать ли их для решения межпоселенческих вопросов или нет. Если по каким-либо причинам местные сообщества не имеют возможностей для решения таких вопросов, обязанности по их решению возлагаются на региональные органы государственной власти.

Детальное, по сравнению с действующей Конституцией РФ, регулирование территориальных основ местного самоуправления мы не считаем излишним, поскольку оно призвано разрешить имеющиеся конфликты между органами поселений и муниципальных районов. Создание же муниципальных районов на основе только волеизъявления местных сообществ значительно снизит число таких конфликтов. Кроме того, проектом предполагается ограничение численности населения муниципальных районов — не более 500 тыс. жителей.

В отличие от положения ст.131 действующей российской Конституции, в соответствии с которым *структура органов местного самоуправления* определяется населением самостоятельно, в проекте оговаривается, что местное сообщество самостоятельно определяет структуру муниципальных органов в соответствии с одной из моделей, установленных федеральным законодательством. На наш взгляд, такая формулировка точнее определяет сложившуюся на сегодняшний день систему, при которой федеральным законодательством о местном самоуправлении закрепляется перечень обязательно формируемых органов местного самоуправления.

Несколько изменен и конституционно закрепляемый перечень вопросов, решаемых муниципальными органами. В частности, эти поправки касаются общественного порядка, охраняемого силами *муниципальной полиции*, не входящей в систему органов внутренних дел. Идея организации муниципальной милиции обсуждалась еще в начале 1990-х гг., однако, в силу отсутствия поддержки со стороны государства, этот институт фактически так и не появился. Хотя в конце 1990-х была предпринята еще одна попытка создать его, из-за сильной оппозиции со стороны МВД России провалилась и она. Закрепление института муниципальной полиции на конституционном уровне способно сбалансировать перечень вопросов местного значения в сфере безопасности

населения и общественного порядка, разрешаемый местными сообществами. При этом данный институт является именно институтом местного самоуправления, так как начальник муниципальной полиции избирается местным сообществом, ответствен пред ним и может быть отозван жителями с должности.

По-новому регулируются в проекте *финансовые основы местного самоуправления*. Направления использования налогов, поступающих в местный бюджет, могут быть определены непосредственно жителями. Порядок определения таких направлений, квоты фиксированных расходов на последующий год и т.д. определяются уставом местного сообщества. Такая модель напрямую работает на идею непосредственного самоуправления. Однако для ее эффективной реализации необходимо, чтобы доля местных налогов была значительна.

Для обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления в проекте предусматривается предоставление источников финансовых средств, *достаточных для решения вопросов местного значения*. При этом достаточность выступает не как оценочное понятие, а как соотношение получаемых местным сообществом доходов и его расходов и альтернативных издержек. Стоит отметить, что финансовая зависимость муниципальных образований от субъектов Федерации и федерального центра является на сегодняшний день серьезнейшей проблемой местного самоуправления. В рамках развития института финансовых гарантий местного самоуправления число источников финансовых средств могло бы быть увеличено путем отказа от *закрытого перечня объектов муниципальной собственности*, допуска местных сообществ к новым источникам финансирования. Однако данный вопрос должен быть урегулирован на уровне текущего законодательства, поскольку излишнее конституционное регулирование института местного самоуправления способно привести к сдерживанию местных инициатив.

## К ПОДЛИННОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современной России налицо кризис федерализма. Начиная с 2004 года заметна тенденция к свертыванию федеративных начал: отмена прямых выборов руководителей субъектов Российской Федерации, установление федеральных критериев численности региональных законодательных органов и т.п. Может показаться, что период укрепления «властной вертикали», усиления федерального центра закончился, так как в июне 2011 года Президент Д.А. Медведев отдал распоряжение о проработке реформы, направленной на децентрализацию, то есть на перераспределение полномочий между публично-властными уровнями — Российской Федерацией и ее субъектами. В декабре того же года на заседании Государственного совета (совещательного органа при Президенте) с руководителями регионов и членами Правительства обсуждались уже конкретные решения в рамках реформы, предложенные

рабочими группами Д. Козака и А. Хлопонина. Первым шагом (май 2012 года) стало возвращение выборности руководителей субъектов Российской Федерации населением, правда, с очень лукавыми оговорками.

И все же предложенные меры выглядят неубедительно и, что самое главное, неэффективно. Представляется, что косметического ремонта для здания российского федеративного государства уже недостаточно. И это касается не только вопроса распределения властных полномочий, но и проблемы перенаправления публичных финансовых потоков.

На наш взгляд, причиной системного кризиса федеративных отношений в России являются соответствующие конституционные положения (статьи 1, 5, 11, 65–79). Первая «несуразность» встречается уже в ч. 2 ст. 5, которая признает республику в составе Российской Федерации государством. Однако статьи 71–73 расставляют все точки над «i»: из их анализа становится понятным, что такая «государственность» национальных регионов представляет собой фикцию, ибо субъекты РФ фактически лишены собственных полномочий. Это означает, что либо мы имеем мнимый федерализм (как было в некоторых колониальных монархиях), либо это государство, переживающее кризис собственной государственности (что, по сути, и было с Россией начала 1990-х гг.).

По прошествии 20 лет после начала перехода к демократической России снова актуальным становится вопрос о «реанимации» федерализма, о его наполнении реальным содержанием. И единственным выходом из сложившейся ситуации видится новое, принципиально иное конституционное закрепление основ федеративного государства.

Первой проблемой является *типология составных частей Федерации*. В соответствии с ч. 1 ст. 5 действующей Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов (итого — шесть видов субъектов). В проекте новой Конституции мы отказались от такой многовидовой системы и выделили всего два вида субъектов Федерации — автономные республики и губернии, объединенные новым видовым названием — *регионы*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Выбор наименований составных частей Российской Федерации носит субъективный характер. Авторский коллектив выбирал из множества существующих названий субъектов федераций, но остановился на автономной республике (прилагательное «автономная» перед существительным «республика» показывает, что национальные регионы являются государст्वоподобными образованиями, не претендующими на роль самостоятельных государств в составе Российской Федерации) и губернии (наименование составных частей Российской империи, просуществовавшее на протяжении двух столетий). Собирательное наименование «регионы» является термином, глубоко укоренившимся не только в бытовом обиходе, но и на страницах научной литературы. Кроме этого, такой термин удобен при образовании производных от него слов (например, «региональные органы исполнительной власти» взамен «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации», как в Конституции 1993 года).

Обратившись снова к ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, мы увидим, что все субъекты Российской Федерации *считаются равноправными*. Однако анализ положений ст. 66 позволяет оспорить это: нынешняя Конституция предусматривает наличие так называемых «матрешечных» субъектов, когда в состав края или области входит один или несколько автономных округов (процесс укрупнения регионов мы считаем положительным, но он остановился). Поэтому наш проект провозглашает Россию федеративным государством, основанным на принципе полного равенства субъектов Федерации — регионов. Данное положение развивается затем в главе проекта «Основы взаимоотношений Российской Федерации и регионов».

Почему выбрана двухвидовая модель? Она, на наш взгляд, отвечает интересам регионов, а также приемлема для федерального центра. В проекте выделяются регионы, основанные на национальном признаке (автономные республики), и построенные по территориальному принципу (губернии). Многонациональный состав России и сравнительно недавняя история не позволяют пока отказаться от национальных регионов и перейти к построению федеративного государства строго по территориальному принципу.

Автономные республики выступают средством для удовлетворения не только культурных потребностей национальностей, но и в первую очередь потребностей бытовых. Достижению этого служит перенос на региональный уровень некоторых законодательных и управленческих функций государства с целью удовлетворения потребностей населения, соответствующих национально-культурным особенностям таких регионов. Вопросы «какова компетенция?» и «каков круг компетентных?» для национальных регионов существеннее, чем для губерний. Таким образом, сохранение за автономными республиками квазигосударственности представляется необходимым решением.

Автономные республики и губернии являются полноправными членами Российской Федерации. Только в одном вопросе автономные республики отличны от губерний — это наличие у них права на установление своего официального языка. Но компенсируется это тем, что местные сообщества, на территории которых компактно проживают «нетитульные» национальности (например, в Башкирии — это татары), могут также установить 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 с идеологической точки зрения, предоставление национальностям квазигосударственности позволяет им развиваться в согласии со своими этнокультурными особенностями. Кроме того, сохранение за автономными республиками характера квазигосударственных позволит не допускать обострения национального вопроса и роста сепаратистских настроений.

*Федеральные территории*, к которым мы отнесли столицу России — город N, города Москва и Санкт-Петербург, а также иные территории, опреде-



ляемые федеральным законодательством (как видится авторам, в качестве таковых могут выступать, например, закрытые административно-территориальные образования (ЗАО), территории военного и стратегического значения и т.п.), не являются регионами Российской Федерации. Они представляют собой административно-территориальные единицы, управление которыми осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Перенос столицы России в некий город N (мы сознательно не стали привлекать внимание к конкретному городу, а только определили необходимость переноса столицы) призван, прежде всего, помочь избавиться от имперского (в негативном смысле этого слова) духа. Духа, пронизывающего нашу государственность, начиная примерно с XVI века. Такой перенос обусловлен также необходимостью устранить ту «двуглавость», которая существует не только во властной конструкции, но и в бюрократической конкуренции между Москвой и Санкт-Петербургом. Помимо этого, столичный статус Москвы, как видится, сильно уродует сам этот город, жизнь в котором становится крайне сложной.

Введение федеральных территорий ставит вопрос об их представительстве в федеральном Парламенте. На наш взгляд, избрание их представителей в Сенат — орган регионального представительства — не должно быть предусмотрено (в силу правовой природы федеральных территорий). Что же касается Государственной Думы, то избирательные округа, естественно, будут образовываться и на федеральных территориях, а потому в Думе будут и соответствующие депутаты, избиратели которых будут жить формально не в регионах.

В соответствии с Заключительными и переходными положениями проекта, республики, автономные округа и область приобретают статус автономных республик, а края и области — статус губерний. При этом проект предусматривает критерий отграничения автономных республик от губерний: численность коренного (автохтонного) национального (не русского) населения должна составлять не менее одной четвертой от общей численности населения региона.

Одной из особенностей нашего проекта является *отсутствие перечисления названий регионов*, в отличие от ч. 1 ст. 65 действующей Конституции. Как нам представляется, не следует нагружать текст Конституции наименованиями многочисленных регионов, которых на данный момент 83. Тем более что сегодня, согласно ч. 2 ст. 137 Конституции РФ, в случае изменения наименования какого-либо субъекта РФ новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции Российской Федерации и потому конституционный текст довольно часто меняется. Поэтому предлагается перенести этот вопрос на законодательный уровень (перечень регионов должен содержаться в отдельном органическом законе).

Проект предусматривает и *новый порядок заключения внутригосударственных и международных договоров*. Так, российские регионы вправе по предметам своего ведения заключать договоры с иностранными государствами или

их составными частями, но такие договоры подлежат проверке конституционным судом соответствующего региона. Российской Федерации и регионам сохранена возможность заключать договоры и между собой — о делегировании осуществления полномочий по всем предметам ведения. Регионы по предметам своего ведения могут также заключать договоры между собой и создавать совместные организации и учреждения для выполнения задач межрегионального значения. Такого рода положения направлены на расширение договорного регулирования отношений между федерацией и ее регионами, а также на конкретизацию международной правосубъектности последних.

В науке конституционного права выделяют дуалистическую и кооперативную модели федерализма. Различаются они по вопросу о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Так, дуалистический федерализм подразумевает наличие собственных предметов ведения отдельно у федерации и отдельно у субъектов (наиболее ярким примером служат США<sup>1</sup>). При кооперативном федерализме существует три вида предметов ведения: исключительные федерации, исключительные субъектов федерации и совместные. Именно наличие предметов *совместного ведения* обеспечивает «кооперацию», сотрудничество федерации и ее субъектов (такая модель типична для немецкоязычных стран — таких, как Германия и Австрия).

Конституция РФ (статьи 71–73) закрепила кооперативную модель разграничения полномочий между федерацией и субъектами. Ее ст. 73 предусматривает формирование исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации, но по остаточному принципу. Как мы уже заметили, и как показало развитие современного российского федеративного государства, в действительности исключительных полномочий у субъектов Российской Федерации нет, а те полномочия, которые передаются в рамках совместного ведения (ст. 72), незначительны либо, наоборот, слишком обременительны для регионов ввиду отсутствия (недостаточности) у них собственных финансовых источников.

Таким образом, в проекте предусмотрена *иная конструкция распределения компетенции между Российской Федерацией и регионами*. В продолжение традиции кооперативного федерализма выделяются три сферы ведения федерации и регионов. Однако их содержание существенно изменено. Так, в проекте сформулированы «закрытые» перечни вопросов исключительного *законодательного* ведения Российской Федерации и регионов соответственно. Открытый перечень предусмотрен только для вопросов совместного законодательного ведения, ибо теперь уже совместное законодательное ведение

---

<sup>1</sup> Однако, как показывают исследования, система, построенная на жесткой фиксации разделения полномочий между публично-властными уровнями, в чистом виде не действовала и не действует ни в одном федеративном государстве мира (см. подробнее: *Чертков А.Н.* Опыт формирования сферы совместного ведения федерации и субъектов федерации в иностранных государствах // *Юридический мир*. 2003. № 11. С. 25–30).

формируется по остаточному принципу. Представляется, что такая формула позволит устранить возможность для излишней централизации. Кроме того, мы попытались минимизировать возможность переноса разграничения полномочий между Федерацией и регионами в рамках совместного ведения только на законодательный уровень.

Сторонники построения жесткой вертикали могут критиковать нас за излишний «либерализм» в отношении регионов, который якобы может грозить целостности и единству государства. Однако прежде чем говорить об опасностях, будто бы угрожающих государственному единству России со стороны децентрализации, необходимо понять, в чем именно заключается это единство и чем оно поддерживается. Дореволюционный теоретик федерализма Ф.Ф. Кокошкин писал: «Юридически государственное единство заключается не в централизации и не в административном и законодательном "единообразии", а в верховенстве (суверенитете) центральной государственной власти. Местная автономия не нарушает государственного единства, если она устанавливается общегосударственным законом, определяющим ее границы, и если наряду с местными представительствами существует общегосударственное, в котором участвует и население автономных областей. Внешними, материальными средствами для поддержания государственного единства являются единство армии, иностранных сношений и общегосударственных финансов. Все эти отрасли государственной деятельности остаются всецело в руках центральной власти при самой широкой автономии»<sup>1</sup>.

Тех же идей придерживался и К. Кульчицкий (Мазовецкий). Он писал: «Чем шире провинциальная автономия, тем больше готовности проявляет население в деле удовлетворения местных потребностей. Государство, признавая широкую автономию за провинциями, должно следить лишь за тем, чтобы во всех его частях общие основы гражданской жизни были доведены до возможного единообразия и чтобы проведенные в Конституции принципы были строго соблюдены, но одновременно должна быть предоставлена возможность проявляться особенностям и своеобразию местной жизни»<sup>2</sup>. И далее он отмечал: «Предубеждением является то утверждение, что сильное государство с сильным центральным правительством для общих всем областям дел должно быть непременно централизовано. Напротив того, гармоничное соединение разных частей государства, живущих каждая своей особой жизнью и пользующихся в сфере своих внутренних дел полной автономией, может образовать сильную державу, объединенную не только силой оружия, но и общностью интересов»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России. — М., 1905. С. 12 (цит. по: Кутафин О.Е. Российская автономия. — М.: Проспект, 2008. С. 9–10).

<sup>2</sup> Кульчицкий К. (Мазовецкий). Автономия и федерация в современных конституционных государствах. — М., 1907. С. 64–65 (цит. по: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 30).

<sup>3</sup> Кульчицкий К. (Мазовецкий). Указ. соч. С. 123 (цит. по: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 31).

Таким образом, нам не кажется, что расширение круга полномочий регионов грозит государственному единству России. Наоборот, оно способствует удовлетворению потребностей населения регионов, построению «единства в многообразии». Разумеется, это достижимо при нормальном демократическом устройстве власти как на федеральном, так и на региональном уровнях (см. ниже). Тут стоит вспомнить, что, с одной стороны, подлинный федерализм вообще возможен только в демократическом государстве, а с другой — что федерализм, будучи «низовой демократией», способствует укреплению демократических начал и на федеральном уровне.

Отдельное внимание следует уделить вопросу установления уголовной ответственности за преступления федерального значения. В проекте предусматривается дифференциация уголовного и административного законодательства между двумя публично-властными уровнями. Мы понимали, что этот вопрос — довольно спорный. Предлагаемый вариант имеет как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, собственная уголовно-правовая и административно-правовая (юрисдикционная) компетенция позволит российским регионам с их разнообразием учесть местные особенности при установлении уголовной и административной ответственности за то или иное деяние. Кроме этого, наличие ограниченной территорией региона уголовной и административной юрисдикции сможет помочь блокировать злоупотребления правоохранительными органами своими полномочиями. Например, сотрудники полиции одного региона не смогут преследовать подозреваемого на территории другого региона без его разрешения. Здесь очевидна параллель с США. С другой стороны, «дробление» уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях угрожает правовому единству России и создает опасность злоупотреблений (преимущественно в автономных республиках) указанными полномочиями. Тем более что пока Россия и в целом далека от идеала правового государства, а некоторые ее республики находятся от него еще дальше. Тем не менее, хотя эти положения и вызвали споры в рабочей группе, было решено все-таки оставить такое радикальное нововведение — хотя бы для того, чтобы по нему были высказаны разные точки зрения (напомним, что проект имеет пока не столько практическое, сколько научное и гражданское значение).

Еще одним новшеством проекта новой Конституции является *разделение предметов ведения на законодательные (о чем было сказано выше) и исполнительные*. Проект устанавливает «закрытый» перечень предметов исключительного ведения, в рамках которых осуществляют свои полномочия федеральные и региональные органы исполнительной власти. Осуществление полномочий по предметам совместного ведения федерации и регионов возлагается на региональные органы исполнительной власти, если иное не предусмотрено договорами между Российской

Федерацией и регионами. Наделение регионов правом проведения в жизнь не только региональных законов, но и законов федеральных, принятых в рамках совместного законодательного ведения, обусловлено лучшей (по сравнению с федеральными органами) осведомленностью региональных властей о реальном положении дел на местах. При этом отдельные вопросы, требующие исполнения и контроля со стороны федерации, могут быть переданы федеральным органам исполнительной власти договорным способом. Для этого, а также для исполнения федеральных законов, принятых по предметам исключительного ведения федерации, проект предусматривает возможность создания территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Но такие подразделения должны создаваться строго по окружному принципу (то есть зоны их ответственности не должны совпадать с административными границами регионов).

Проект отказывается от формулировки ч.2 ст.77 нынешней Конституции, согласно которой «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации». Данная норма позволила создать бюрократическую «вертикаль» исполнительной власти, поскольку изначально подразумевала фактическую подчиненность региональных органов исполнительной власти федеральным. Поэтому проект предусматривает только обязательность нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти по предметам совместного ведения, для органов исполнительной власти регионов, а также осуществление федеральными органами исполнительной власти контроля за законностью и целесообразностью исполнения региональными органами исполнительной власти таких нормативных правовых актов. При этом исполнение органами исполнительной власти регионов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения подлежит финансированию за счет средств из федерального бюджета.

В соответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти. Однако за «ширмой» общих принципов федерация фактически установила унифицированную систему и структуру региональных органов власти, оставив субъектам РФ очень небольшое «поле действий». Во избежание этого проект относит вопрос установления структуры региональных органов государственной власти к исключительному зако-

нодательному ведению регионов и содержит перечень органов, осуществляющих государственную власть в регионах. Это: законодательный (представительный) орган, избираемый на срок не более 5 лет; высший региональный орган исполнительной власти, формируемый (подчеркнем это) региональным парламентом, и региональные суды.

Мы не случайно подчеркнули положение, согласно которому высший региональный орган исполнительной власти формируется законодательным органом. Ведь тем самым фактически предопределена парламентская модель организации власти. Это вызвано несколькими причинами, которые, по мнению авторов, существенны. Во-первых, переход к парламентской модели обеспечит избавление от персоналистских режимов на местах. Во-вторых, в условиях такой модели гораздо более возможна политическая конкуренция, дающая импульсы «снизу». В-третьих, парламентская модель отбирает у федерального центра рычаги давления на регионы по любому вопросу, что в настоящее время довольно часто приводит к неэффективным управленческим решениям. Наконец, в-четвертых, такое региональное устройство власти, с одной стороны, не будет представлять тех угроз, которые бы возникли при введении данной модели сейчас на федеральном уровне, а с другой — позволит быстрее сформироваться ответственным политическим партиям, а гражданам — научиться лучше ориентироваться в демократических механизмах.

Еще одним существенным новшеством проекта является введение *института федерального вмешательства*. В соответствии с проектом, Президент России вправе применить меры федерального вмешательства по отношению к региону в определенных случаях, главным образом при создании угрозы правовому единству страны. Такие меры означают роспуск законодательного (представительного) органа региона, а также возложение Президентом осуществления региональных полномочий на федеральные органы исполнительной власти либо на специальных представителей Президента. При этом предусмотрены «сдержки и противовесы» данному полномочию Президента России. Так, его указ о применении мер федерального вмешательства должен быть одобрен Сенатом, в противном случае его действие прекращается. Законодательный орган региона, в отношении которого были применены меры федерального вмешательства, вправе обжаловать указ Президента в Конституционном Суде России, который обязан принять к рассмотрению такую жалобу в течение 24-х часов и вынести решение не позднее трех дней с начала рассмотрения.

Таким образом, мы постарались предложить меры, способные превратить Россию в подлинную федерацию, потому что в российских условиях именно эта форма государственного устройства, на наш взгляд, в наибольшей степени способна гармонизировать отношения граждан и государства.

## ЭКСПЕРИМЕНТЫ НА БЛАГО СТРАНЫ

В нашем проекте есть весьма необычная глава, которая называется «Принципы проведения реформ». Насколько нам известно, подобной нет ни в одной зарубежной конституции. Зачем же она понадобилась в проекте?

К сожалению, наше государство (федеральная власть) практически не использует такую российскую особенность, как размеры территории. Это тем более прискорбно, что мы вроде бы пытаемся строить (по крайней мере, того требует Конституция страны) демократическую правовую и социальную государственность. Разумеется, все эти принципы уже опробованы разными странами и с неплохими результатами. Однако социальная действительность такова, что даже если какие-то конструкции успешно действуют в одной стране, это не означает, что такой же эффект будет и в других странах. Российская реальность это подтверждает.

История наших реформ насчитывает почти двадцать лет. И далеко не все можно признать успешными. Во многом из-за этого слово «реформа» у многих вызывает уже далеко не позитивные чувства. А представьте, что те или иные реформы или даже не реформы, а просто отдельные нововведения, новые методы решения проблем были бы сначала опробованы не в масштабе страны, а в одном или нескольких регионах.

Экспериментальная проверка тех или иных нововведений полезна не только потому, что тем самым экономятся огромные средства, и в случае отрицательного результата эксперимента от данного способа решения проблемы гораздо легче можно отказаться. Такая проверка полезна, а порой и необходима потому, что при эксперименте допускается отклонение от существующего правового регулирования тех или иных общественных отношений, то есть не требуется пересмотр законодательства в масштабах страны.

Но почему должны страдать жители какого-то одного региона? — скажут нам. А кто сказал, что эксперимент — это страдание? Когда мы говорим об эксперименте, то имеем в виду отнюдь не безжалостные «опыты на людях». Во-первых, социальные эксперименты должны проводиться при согласии большинства населения того или иного региона. Во-вторых, речь идет об экспериментах, которые не только направлены на улучшение существующего положения, но и расчетные показатели которых предполагают реальное улучшение. Поэтому стимулом для эксперимента является как раз предположение, что улучшение жизни в регионе произойдет быстрее, чем в стране. В-третьих, граждане должны точно понимать, каковы цели и методы эксперимента, а также знать индикаторы, позволяющие более или менее объективно оценить результат эксперимента. И в-четвертых, отрицательный результат эксперимента должен быть компенсирован предоставлением каких-либо дополнительных благ населению данного региона.

Эти идеи, равно как параметры проведения экспериментов, мы и попытались заложить в наш проект. Порядок проведения государственно-правовых

экспериментов, закрепляемый нашим проектом, можно кратко изложить в виде следующей таблицы:

| Инициатор проведения государственно-правового эксперимента | Предметы ведения                            | Источник финансирования                         | Территория проведения                              |
|--|---|---|--|
| <b>Российская Федерация (РФ)</b>                           | Исключительные РФ                           | Федеральный бюджет (100%)                       | Российская Федерация                               |
|  | Совместные                                  | Федеральный бюджет (>50%) + региональный бюджет | Российская Федерация / Один или несколько регионов |
|  | Исключительные региона                      | Федеральный бюджет (>50%) + региональный бюджет | Один или несколько регионов                        |
|  | Вопросы местного значения (глава 8 Проекта) | Федеральный бюджет (>50%) + местный бюджет      | Одно или несколько местных сообществ               |
| <b>Регион</b>  | Совместные                                  | Региональный бюджет (>50%) + федеральный бюджет | Один или несколько регионов / Российская Федерация |
|  | Исключительные региона                      | Региональный бюджет (>50%) + федеральный бюджет | Один или несколько регионов                        |
|  | Вопросы местного значения                   | Региональный бюджет (>50%) + местный бюджет     | Одно или несколько местных сообществ               |
| <b>Местное сообщество</b>                                  | Вопросы местного значения                   | Местный бюджет (>50%) + федеральный бюджет      | Одно или несколько местных сообществ               |

## О НЕКОТОРЫХ ПУТЯХ ПЕРЕХОДА К НОВОМУ ОБРАЗУ ГОСУДАРСТВА

Это был один из наиболее трудных разделов, поскольку в главе **«Заключительные и переходные положения»** предстояло продумать, каким образом и в какие сроки производить смену или переустройство публичных институтов. Возможно, в этом не было бы сложности, если бы мы не предлагали при этом радикально обновить не только некоторые институты, но и, так сказать, составляющий их «человеческий субстрат».

Отметим, прежде всего, такую радикальную меру, как **полное обновление судейского корпуса** (а это более 30 тыс. человек). Если политиков и их деятельность должен оценивать сам народ, то действующие судьи занимают свои должности на основе практически непубличных процедур. В то же время деятельность именно судебной системы мыслится как основное средство для



обновления характера всей государственной деятельности. В связи с этим предлагается следующая конструкция. Сначала формируется новый судебский корпус из лиц, не занимавших в прошлом судебские должности. Они временно, на переходный период именуются «резервными судьями». И только когда будет закончена подготовка (организационная и правовая) к переходу к новой судебной системе, *прежние судьи уходят в отставку*, а резервные становятся полноценными федеральными и региональными судьями.

Предполагается также, что нынешние судьи, кроме арбитражных и мировых, не смогут впредь занимать судебские должности. Если же в переходный период действующие судьи будут саботировать судебскую деятельность, то они лишатся возможности остаться даже судьями в отставке и, соответственно, не смогут получать денежное содержание в довольно приличных размерах.

Помимо этого, проект предусматривает создание ***Временной общественной комиссии по оценке деятельности судей, работников Прокуратуры, правоохранительных (полицейских) органов и органов в сфере обеспечения национальной безопасности***. Ее целью будет выявление лиц, виновных в совершении (до момента вступления в силу новой Конституции) грубых нарушений законодательства, в том числе в вынесении заведомо неправосудных судебных решений и выполнении заведомо незаконных приказов. Лица, признанные этой Комиссией виновными, увольняются со своих должностей и не вправе будут занимать государственные и муниципальные должности и должности публичной службы; им не будет выплачиваться государственная пенсия.

# КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ. ПРОЕКТ

Разработан группой студентов  
факультета права Национального  
исследовательского университета

«Высшая школа экономики»:

*Евгением Белеевским  
Антоном Воробьевым,  
Александром Горским,  
Станиславом Жигаловым,  
Николаем Телесниным.*

При участии:

*Станислава Гуревского,  
Александры Миндриной,  
Юлии Полетаевой,  
Надежды Романовой,  
Анжелики Сахипгареевой.*

Научные руководители:

*д.ю.н. М.А. Краснов и к.ю.н. С.В. Васильева*

Мы, народ России, осмыслив более чем тысячелетний путь российской государственности, сознавая, что в нашей истории нам есть чем гордиться и есть чего стыдиться и в чем каяться, возрождая важнейшие нравственные ценности и, прежде всего, уважение личной свободы и личной ответственности, любовь и милосердие ко всем людям, пришли к убеждению, что:

человек [*Вариант: человек, будучи образом и подобием Божьим,*] является для государства целью, а не средством, и потому высшей ценностью в нашей стране должно быть человеческое достоинство во всех его проявлениях;

охрана и защита человеческого достоинства любого человека является главной задачей государства;

публичная власть должна быть ограничена правом, контролироваться обществом и служить всем людям, а не отдельным социальным или национальным группам;

право, в основе которого лежат равенство, свобода и справедливость, обла-

дает верховенством, и это должно свято соблюдаться всеми без исключения.

Руководствуясь этими началами, мы принимаем настоящую КОНСТИТУЦИЮ РОССИИ.

[Вариант Преамбулы

*Осмысливая путь развития российской государственности, мы, граждане России, различные по убеждениям и по вере, но одинаково уважающие такие высшие нравственные ценности, как личная свобода, человеческое достоинство, равенство и справедливость, а также понимающие свою ответственность перед прошлыми, нынешними и будущими поколениями, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИИ]*

## **Глава 1. ПРИНЦИПЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

### **Статья 1**

1. Все люди равны в своем человеческом достоинстве, и никто не вправе отнять и умалить его.

2. Человеческое достоинство есть высшая ценность российского общества. Обеспечение, охрана и защита человеческого достоинства — главная задача российского государства.

### **Статья 2**

Политика государства строится на принципе «меньший имеет преимущество» и направлена на выравнивание возможностей в целях обеспечения каждому гражданину России права на охрану его человеческого достоинства, включая достойное существование.

### **Статья 3**

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

### **Статья 4**

1. Россия является федеративным государством, основанным на принципе равенства субъектов Российской Федерации — регионов.

2. Наименования Россия и Российская Федерация равнозначны. Наименование «Российская Федерация» применяется в основном в федеративных отношениях.

3. Территория Российской Федерации состоит из регионов — автономных республик и губерний, а также включает в себя федеральные территории,

недра, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними.

4. Россия обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в своей исключительной экономической зоне.

5. Федеральными территориями являются:

- 1) город N — столица России, статус которой определяется органическим законом;
- 2) города Москва и Санкт-Петербург с прилегающими к ним территориями, границы которых определяются федеральным законодательством;
- 3) иные территории, приобретающие статус федеральных в соответствии с настоящей Конституцией и федеральным законодательством.

6. Управление федеральными территориями осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

### **Статья 5**

1. Российское гражданство приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Гражданин России не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

3. Двойное гражданство не допускается.

### **Статья 6**

1. В России гарантируются свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. Все формы собственности подлежат равной защите государством.

3. Природные ресурсы, в том числе находящиеся в недрах земли, являются государственной или муниципальной собственностью. Отнесение объектов собственности к федеральному, региональному или муниципальному уровню осуществляется путем заключения публично-правовых договоров в порядке, определяемом федеральным законодательством.

### **Статья 7**

1. В России гарантируется идеологическое многообразие.

2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

3. Запрещается создание и деятельность партий, иных, в том числе религиозных, объединений, исповедующих или распространяющих идеи безнравственности, тоталитаризма, терроризма, вражды, презрения или ненависти к какому-либо расовым, этническим, религиозным, социальным и языковым группам населения, а также к иным странам и народам.

## Статья 8

1. В России гарантируется политическое многообразие, реализуемое посредством многопартийности, политической конкуренции и осуществления права на оппозиционную деятельность.

2. Каждая политическая партия вправе свободно распространять свои взгляды, участвовать законными методами в борьбе за публичную власть и за право нести политическую ответственность перед обществом за реализацию положений своей программы.

3. Политическая партия, насчитывающая не менее одной тысячи членов, регистрируется путем подачи уведомления в уполномоченный государственный орган.

4. Оппозиционная деятельность возможна как в парламентских, так и во внепарламентских формах.

## Статья 9

1. Парламентской оппозицией признаются фракции, заявившие в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы, а в регионах — регламентами соответствующих законодательных (представительных) органов, об оппозиционности правительственному курсу.

2. Основными гарантиями свободы деятельности и учета мнений парламентской оппозиции являются права:

- 1) занимать руководящие должности не менее чем в 40 процентах комитетов и комиссий Государственной Думы;
- 2) не менее одного раза в месяц определять повестку дня заседания Государственной Думы, а в регионах — соответствующего законодательного (представительного) органа;
- 3) занимать должности заместителей Председателя Государственной Думы и заместителей председателей региональных законодательных (представительных) органов;
- 4) вносить кандидатуру Председателя Счетной палаты России;
- 5) в первоочередном порядке на заседании Государственной Думы задавать вопросы Премьер-министру России, федеральным министрам и иным руководителям федеральных органов исполнительной власти, а в регионах на заседании законодательного (представительного) органа — руководителям региональных органов исполнительной власти.

Иные права парламентской оппозиции определяются федеральным законодательством и регламентами органов законодательной власти.

3. В случае публичной критики лицами, замещающими федеральные и региональные государственные должности, высказываний и действий представителей оппозиции последние имеют право на ответ в тех же средствах массовой информации, в которых звучала критика, в тех же формах и в том же объеме.

4. Одна политическая партия не может иметь в Государственной Думе, а равно в региональном законодательном (представительном) органе более 60 процентов депутатских мандатов. Порядок распределения мандатов, полученных политической партией свыше 60 процентов, определяется соответственно федеральным и региональным законодательством.

### **Статья 10**

Государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные или с долей государственного и муниципального участия предприятия, учреждения и организации не могут быть учредителями или собственниками печатных, телевизионных, радиовещательных и электронных средств массовой информации, кроме официальных изданий (информационных бюллетеней), предназначенных исключительно для публикации собственных решений и правовых актов либо для оказания государственных и муниципальных услуг.

### **Статья 11**

1. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Религиозные объединения не вправе вмешиваться в дела государственных и муниципальных органов. Государственные и муниципальные органы не вправе вмешиваться в дела религиозных объединений.

3. Религиозные объединения равны перед законом.

4. Государство уважает догматы любой религии постольку, поскольку они способствуют формированию нравственных качеств граждан России, установлению более прочного социального мира и охране человеческого достоинства. Правовые акты государственных и муниципальных органов могут основываться на этических представлениях наиболее распространенных в России религий, если это не противоречит Конституции России.

5. Культовые здания и сооружения, религиозные святыни, а также территория, на которой они расположены, охраняются государством вне зависимости от того, в чьей собственности они находятся.

### **Статья 12**

1. Конституция России есть концентрированное выражение естественного права и в силу этого обладает верховенством над всеми иными правовыми актами, действующими на территории Российской Федерации.

2. Конституция России имеет высшую юридическую силу, прямое действие и безусловно применяется на всей территории Российской Федерации.

3. Государственные и муниципальные органы, должностные лица, граждане и их объединения, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на российской территории, обязаны соблюдать Конституцию России.

### **Статья 13**

Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить принципам российской государственности.

## **Глава 2. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЛИЧНОСТИ**

### **§ 1. Общие положения**

#### **Статья 14**

1. В России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

#### **Статья 15**

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

#### **Статья 16**

1. Все равны перед законом и судом.

2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

#### **Статья 17**

1. Перечисление в Конституции России основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

2. В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

### **Статья 18**

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с органическим законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории России и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных органическим законом.

3. Не подлежат ограничению личные права и свободы, предусмотренные настоящей Конституцией.

### **Статья 19**

Гражданин России может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет, если ранее он не был эмансипирован на основании закона или судебного решения.

### **Статья 20**

1. Гражданин России не может быть выслан за пределы России или выдан другому государству.

2. Государство гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за пределами России.

### **Статья 21**

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором России.

## **§ 2. Личные права и свободы**

### **Статья 22**

Никто не может быть лишен жизни за исключением случаев абсолютно необходимого применения силы:

- 1) для защиты от противоправного насилия;
- 2) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях;
- 3) для подавления, в соответствии с законом, мятежа.

### **Статья 23**

1. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

2. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.



### **Статья 24**

1. Каждый имеет право на свободу и физическую неприкосновенность.
2. Любые формы рабства и использование рабского труда запрещены.
3. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

### **Статья 25**

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.
2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, в том числе с использованием интернета. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

### **Статья 26**

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются, за исключением случаев, когда обстоятельства частной жизни лица, осуществляющего публичные функции, затрагивают общественные интересы.
2. Государственные и муниципальные органы, их руководители и сотрудники не вправе собирать, получать и предоставлять информацию о гражданах, в том числе через интернет, за исключением той, которая необходима в правовом государстве и предусмотрена законом.
3. Государственные и муниципальные органы, их руководители и сотрудники обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его личность, а также его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

### **Статья 27**

1. Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как на основании судебного решения.
2. В случаях, не терпящих отлагательства, в том числе в целях защиты от общей опасности или от опасности для жизни отдельных лиц допускается проникновение в жилище представителей государственных и муниципальных органов, предусмотренных федеральным законодательством. В таких случаях законность проникновения в жилище может быть в последующем обжалована в суде.

### **Статья 28**

1. Право собственности охраняется законом.
2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться им и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.
3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению

суда. Принудительное отчуждение имущества для общественных нужд, а также национализация имущества могут быть произведены только при условии предварительного и равноценного возмещения.

4. Право наследования гарантируется.

### **Статья 29**

1. Каждый вправе определять свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению своей национальной принадлежности или отказу от такого определения.

2. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

### **Статья 30**

1. Каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы России. Гражданин России имеет право беспрепятственно возвращаться в Россию.

### **Статья 31**

1. Каждому гарантируется свобода совести, то есть право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

2. Запрещается открыто исповедовать и распространять религиозные воззрения, основанные на поклонении злу и безнравственности в их общепринятом понимании.

## **§ 3. Политические права и свободы**

### **Статья 32**

1. Выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления являются проявлением гражданской ответственности.

2. Не имеет права голосовать на выборах, а равно принимать участие в референдуме гражданин России, который на день назначения выборов:

- 1) не достиг 18 лет;
- 2) не зарегистрирован в качестве избирателя;
- 3) признан судом недееспособным;
- 4) не имеет среднего (полного) общего образования;
- 5) проходит военную службу по призыву или по контракту;
- 6) не имеет постоянного места жительства;
- 7) в отношении которого применяется уголовное наказание, назначенное по приговору суда, за исключением штрафа.

3. Не имеет права быть избранным, а равно принимать участие в референдуме гражданин России, если на день назначения выборов или референдума не истек один год со дня устранения или окончания действия установленных настоящей статьёй препятствий для осуществления права избирать и принимать участие в референдуме.

4. Не имеет права быть избранным, а равно принимать участие в референдуме гражданин России:

- 1) являющийся на день назначения выборов или референдума государственным или муниципальным служащим, либо если не истек один год со дня его увольнения со службы;
- 2) замещающий на день назначения выборов или референдума государственную или муниципальную должность, либо если не истек один год со дня его отставки.

Настоящее правило не распространяется на федеральных, региональных парламентариев, членов местных представительных органов и мировых судей в случае выдвижения своей кандидатуры для переизбрания на эту должность.

### **Статья 33**

1. Гражданин России вправе зарегистрироваться в качестве избирателя либо отказаться от регистрации в любое время, кроме периода со дня назначения выборов и до дня их проведения. Регистрация производится в органе местного самоуправления или органе государственной власти по месту жительства гражданина.

2. Регистрация в качестве избирателя, а равно отказ от регистрации производится по письменному заявлению гражданина, подаваемому лично или направляемому по почте либо через интернет в адрес органа местного самоуправления или органа государственной власти. Форма заявления устанавливается федеральным законом.

3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти, в которые подаются заявления граждан о регистрации их в качестве избирателей, проверяют отсутствие у заявителей установленных настоящей Конституцией препятствий для осуществления права голосовать и при наличии таких препятствий отказывают в регистрации. Отказ в регистрации в качестве избирателя может быть обжалован в суде.

4. Регистрация в качестве избирателя распространяется на выборы всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также на участие в референдуме.

### **Статья 34**

1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

3. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Засекречивание сведений, представляющих общественный интерес, запрещено.

4. Каждый имеет право на получение полной и достоверной информации о деятельности государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, а также иных лиц, выполняющих публичные функции.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Монополизация средств массовой информации не допускается. Политическая цензура запрещена.

### **Статья 35**

1. Свобода создания и деятельности общественных объединений гарантируется. Каждый гражданин России имеет право создавать общественные объединения, принадлежать к ним и участвовать в их деятельности.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо общественное объединение или пребыванию в нем.

3. Общественные объединения не вправе иметь военизированные формирования.

4. Не допускается создание государственно-общественных или общественно-государственных объединений.

5. Регистрация общественного объединения осуществляется путем подачи уведомления в уполномоченный государственный орган.

6. Запрещение и приостановление деятельности общественных объединений осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

### **Статья 36**

1. Гарантируется свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, за исключением направленных на распространение идей безнравственности, тоталитаризма, терроризма, вражды, презрения или ненависти к каким-либо расовым, этническим, религиозным, социальным и языковым группам, а также к иным странам и народам.

2. Критика государственных и муниципальных органов, их руководителей и сотрудников, в том числе требования их отставки не являются проявлениями вражды, презрения или ненависти к социальным или профессиональным группам населения.

3. Для проведения митингов, демонстраций и шествий и пикетирования действует исключительно уведомительный порядок. Собrania и одиночное пикетирование проводятся без уведомления о их проведении. Не признаются противоправными спонтанные митинги, демонстрации и шествия постольку, поскольку они являются внезапной общественной реакцией на произошедшее событие, о котором стало только что известно.

4. Граждане при разумных законодательных ограничениях вправе проводить публичные мероприятия в том месте, где их позиции могли бы оказать должный публичный эффект. Не допускается проводить массовые митинги, демонстрации и шествия на территории или в непосредственной близости от опасных производственных объектов и иных объектов, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; железнодорожных магистралей, продуктопроводов; высоковольтных линий электропередачи, иных объектов, нахождение вблизи которых угрожает безопасности людей.

### **Статья 37**

Граждане России имеют равный доступ к государственной и муниципальной службе.

### **Статья 38**

1. Граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения (заявления, предложения и жалобы) в государственные и муниципальные органы, в том числе по интернету.

2. Ответ государственных и муниципальных органов на обращения граждан, кроме анонимных, обязателен.

## **§ 4. Экономические права и свободы**

### **Статья 39**

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, а также основанная на противоправном использовании чужой интеллектуальной собственности.

3. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

4. Принудительный труд запрещен.

5. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

### **Статья 40**

1. Граждане России вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав иных лиц.

## **§ 5. Социальные, культурные и экологические права и свободы**

### **Статья 41**

1. Каждый имеет право трудиться в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

2. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

3. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору или служебному контракту гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

### **Статья 42**

1. Семья находится под защитой государства.

2. Забота о детях, в том числе приемных, их воспитание — право и обязанность родителей.

3. Несоввершеннолетние сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, пользуются особой заботой государства.

4. Трудоспособные дети, в том числе приемные, достигшие 18 лет, обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях.

### **Статья 43**

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

2. Государством поощряются, в том числе путем предоставления налоговых льгот, создание дополнительных форм социального обеспечения, благотворительность и меценатство.

### **Статья 44**

1. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Малоимущим, бездомным и иным гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из муниципальных и государственных жилищных фондов.

3. Региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны иметь резервный жилищный фонд, отвечающий современным стандартам комфорта.

### **Статья 45**

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.
2. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.
3. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой уголовную ответственность.

### **Статья 46**

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Государство поддерживает различные формы образования и самообразования.

### **Статья 47**

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.
2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.
3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

### **Статья 48**

Каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

## **§ 6. Юстициарные права**

### **Статья 49**

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в России гарантируется.
2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

3. Общественные объединения имеет право обращаться в суд с исками в защиту публичного интереса.

### **Статья 50**

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, осуществляемая в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

2. Решения и действия (или бездействие) государственных и муниципальных органов, предприятий, учреждений и организаций, их должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека.

### **Статья 51**

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

### **Статья 52**

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Оплата труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, должна осуществляться в размерах, обеспечивающих высокое качество такой помощи.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

### **Статья 53**

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

### **Статья 54**

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.



2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального законодательства.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законодательством, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

### **Статья 55**

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законодательством могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

### **Статья 56**

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

### **Статья 57**

1. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных, муниципальных органов и их должностных лиц.

2. Вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) государственных, муниципальных органов или их должностных лиц, возмещается государством или местным сообществом в лице их уполномоченных органов, которые впоследствии могут взыскать необходимые суммы с должностных лиц, по чьей вине был причинен вред.

### **Статья 58**

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

### **Статья 59**

1. Россия предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с духом человечности и нормами международного права.

2. Не допускается выдача другим государствам не являющихся гражданами России лиц:

1) преследуемых за политические убеждения, если такие убеждения не

связаны с идеями безнравственности, тоталитаризма, терроризма, вражды, презрения или ненависти к каким-либо расовым, этническим, религиозным, социальным и языковым группам населения, а также к иным странам и народам:

- 2) преследуемых за действия (или бездействие), не признаваемые в России преступлением;
- 3) которым в соответствующем государстве грозит наказание в виде смертной казни.

3. Выдача иностранных граждан и лиц без гражданства, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона.

## § 7. Основные обязанности

### **Статья 60**

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

### **Статья 61**

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

### **Статья 62**

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина России.
2. До тех пор, пока срочная военная служба по призыву не будет полностью заменена военной службой по контракту, гражданин России в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

## **Глава 3. ИСТОЧНИКИ ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 63**

1. Источниками федерального права, то есть актами, обязательными для соблюдения и исполнения на всей территории Российской Федерации, являются:
  - 1) Конституция России;
  - 2) судебные решения, принимаемые по вопросам толкования Конституции России и соответствия ей всех иных источников права;
  - 3) законы о поправках к Конституции России;

- 4) подписанные и ратифицированные Россией акты международного права и международные договоры;
- 5) органические законы, то есть перечисленные в настоящей Конституции законы;
- 6) договоры, заключаемые между Российской Федерацией и ее регионами;
- 7) федеральные законы, то есть законы, принимаемые по предметам исключительного законодательного ведения Российской Федерации, если соответствующие общественные отношения не урегулированы органическими законами, а также по предметам совместного законодательного ведения в пределах полномочий Российской Федерации;
- 8) федеральные подзаконные акты, то есть нормативные правовые акты, принимаемые федеральными государственными органами в пределах их компетенции.

2. Собирательное наименование законов о поправках к Конституции России, органических законов и федеральных законов — федеральное законодательство.

3. Юридическая сила указанных в настоящей статье источников федерального права соответствует последовательности их перечисления.

4. Если федеральный или органический закон либо подзаконный акт противоречит подписанному и ратифицированному Россией акту международного права, применяются нормы последнего.

## **Статья 64**

1. Источниками регионального права, то есть актами, обязательными для соблюдения и исполнения на территории каждого региона Российской Федерации, помимо источников федерального права, являются:

- 1) конституция региона;
- 2) судебные решения, принимаемые по вопросам толкования конституции региона и соответствия ей всех иных региональных и муниципальных источников права;
- 3) законы о поправках к конституции региона;
- 4) законы региона, принимаемые по предметам совместного законодательного ведения в пределах полномочий региона и по предметам исключительного законодательного ведения региона;
- 5) региональные подзаконные акты, то есть нормативные правовые акты, принимаемые государственными органами региона в пределах их полномочий.

2. Собирательное наименование законов о поправках к конституции региона, органических законов региона и законов региона — региональное законодательство с указанием официального наименования данного региона.

3. Юридическая сила указанных в настоящей статье источников регионального права соответствует последовательности их перечисления.

### **Статья 65**

Источниками муниципального права, то есть актами, обязательными для соблюдения и исполнения на территории местных сообществ, помимо источников федерального и регионального права, являются уставы местных сообществ, акты муниципальных органов и соответствующих должностных лиц.

### **Статья 66**

1. Условием вступления в силу федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, а также актов международного права, содержащих положения об ответственности, является их обнародование. Не обнародованные нормативные правовые акты и акты международного права, содержащие положения об ответственности, не подлежат соблюдению и исполнению.

2. В целях сохранения государственной тайны в федеральных подзаконных актах некоторые их положения допускается не обнародовать (засекречивать).

3. Если решение о засекречивании принимается Президентом России, он обязан перед подписанием соответствующего подзаконного акта получить разрешение Конституционного Суда России. Если решение о засекречивании принимается иным федеральным государственным органом, его руководитель обязан перед подписанием соответствующего подзаконного акта получить разрешение Президента России.

## **Глава 4. ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ**

### **Статья 67**

В случае принятия решения о проведении реформы в какой-либо сфере соответствующий государственный орган публично разъясняет причины принятия такого решения, цели реформы, ориентировочные сроки ее окончания, средства, необходимые для ее проведения, а также возможные отрицательные последствия.

### **Статья 68**

1. В целях выработки взвешенного подхода к проведению реформ могут проводиться государственно-правовые эксперименты. Основания и порядок их проведения определяются органическим законом о государственно-правовом эксперименте.

2. Государственно-правовой эксперимент может проводиться на всей территории Российской Федерации, на территории одного или нескольких регионов, одного или нескольких местных сообществ.

3. Проведение государственно-правового эксперимента осуществляется в соответствии с федеральным законом о проведении данного эксперимента.

4. Срок проведения государственно-правового эксперимента не может превышать трех лет.

### **Статья 69**

1. На всей территории Российской Федерации государственно-правовой эксперимент может быть проведен по предметам исключительного ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

2. По предметам исключительного ведения Российской Федерации проведение государственно-правового эксперимента возможно только по инициативе Российской Федерации.

3. Проведение государственно-правового эксперимента на всей территории Российской Федерации по предметам совместного ведения допускается по инициативе Российской Федерации при условии одобрения такой инициативы не менее чем двумя третями регионов, а в случае, если с такой инициативой выступает один или несколько регионов, — при условии одобрения Российской Федерацией и не менее чем двумя третями регионов.

### **Статья 70**

1. На территории одного или нескольких регионов государственно-правовой эксперимент может быть проведен по предметам исключительного ведения регионов и по предметам совместного ведения.

2. Проведение государственно-правового эксперимента на территории одного или нескольких регионов по предметам совместного ведения допускается по инициативе Российской Федерации при условии одобрения такой инициативы законодательным (представительным) органом соответствующего региона (регионов), а в случае, если с такой инициативой выступает один или несколько регионов, — при условии одобрения Государственной Думой Российской Федерации.

3. В пределах предметов исключительного ведения регионов проведение государственно-правового эксперимента на территории одного или нескольких регионов возможно по инициативе Российской Федерации при условии одобрения такой инициативы законодательным (представительным) органом соответствующего региона (регионов), а в случае, если с такой инициативой выступает один или несколько регионов, — при условии одобрения Государственной Думой России.

### **Статья 71**

1. На территории одного или нескольких местных сообществ государственно-правовой эксперимент может быть проведен по вопросам местного значения.

2. Проведение государственно-правового эксперимента на территории одного или нескольких местных сообществ по вопросам местного значения допускается по инициативе Российской Федерации при условии одобрения

такой инициативы представительным органом соответствующего местного сообщества (местных сообществ), а в случае, если с такой инициативой выступает одно или несколько местных сообществ, — при условии одобрения Государственной Думой Российской Федерации.

3. По вопросам местного значения проведение государственно-правового эксперимента на территории одного или нескольких местных сообществ возможно по инициативе соответствующего региона при условии одобрения представительным органом соответствующего местного сообщества (местных сообществ).

### **Статья 72**

1. По предметам исключительного ведения Российской Федерации проведение государственно-правового эксперимента осуществляется полностью за счет средств федерального бюджета.

2. Проведение государственно-правового эксперимента по инициативе Российской Федерации подлежит обязательному финансированию за счет средств из федерального бюджета в размере не менее 50 процентов.

3. Проведение государственно-правового эксперимента по инициативе одного или нескольких регионов подлежит обязательному финансированию за счет средств из регионального бюджета (бюджетов) в размере не менее 50 процентов.

4. Проведение государственно-правового эксперимента на территории одного или нескольких местных сообществ осуществляется за счет средств из федерального бюджета и бюджета соответствующего местного сообщества (местных сообществ). При этом доля выделяемых из бюджета местного сообщества (местных сообществ) средств должна быть не менее 50 процентов.

### **Статья 73**

1. Федеральный закон о проведении государственно-правового эксперимента на всей территории Российской Федерации, на территории одного или нескольких регионов, одного или нескольких местных сообществ на время проведения эксперимента может приостанавливать действие норм федеральных, региональных и местных правовых актов, регулирующих общественные отношения в соответствующих сферах.

2. При проведении государственно-правового эксперимента возможно приостановление на время действия отдельных норм Конституции России, за исключением положений ее глав 1, 2, 17 и 18.

## **Глава 5. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ОСНОВЫ ПРАВОСУДИЯ**

### **Статья 74**

1. Правосудие в России осуществляется только самостоятельным и независимым судом.
2. Судебная система Российской Федерации устанавливается настоящей Конституцией и органическими законами.
3. В Российской Федерации действуют федеральные и региональные суды.
4. Создание временных и чрезвычайных судов не допускается.

### **Статья 75**

1. Судьи в Российской Федерации осуществляют свои функции, основываясь на законе, исходя из собственного понимания права и независимо от воздействия любых посторонних влияний, преследующих какие бы то ни было цели.
2. Федеральные судьи подчиняются Конституции России, подписанным и ратифицированным Россией актам международного права и международным договорам и федеральному законодательству. Они также руководствуются юстициарными правами личности, перечисленными в настоящей Конституции.
3. Региональные судьи подчиняются Конституции России, подписанным и ратифицированным Россией актам международного права и международным договорам, федеральному, региональному законодательству и, в зависимости от характера дела, актам муниципальных органов. Они также руководствуются юстициарными правами личности, перечисленными в настоящей Конституции.
4. Судья обязан быть беспристрастным в отношении сторон судебного дела, по которому должен вынести решение.
5. Любое воздействие на суд с целью повлиять на решение по делу влечет за собой уголовную ответственность.

### **Статья 76**

Решения судов обязательны к исполнению. Непосредственный контроль за их исполнением осуществляется судебными приставами.

### **Статья 77**

1. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.
2. Если при осуществлении правосудия обнаруживается неопределенность норм законодательства, правовые пробелы, а также противоречие подлежащего применению в конкретном деле нормативного акта Конституции России, судья обязан руководствоваться непосредственно Конституцией, в том числе исходя из установленной ею высшей ценности. Судья вправе обратиться в Конституционный Суд России с запросом о проверке конституционности норм

органического или федерального закона. Обращение в Конституционный Суд не прерывает действия вынесенного судебного решения.

### **Статья 78**

1. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, открытости и гласности.

2. Слушание дела в закрытом заседании допускается в исключительных случаях, предусмотренных федеральным законодательством, по соображениям защиты нравственности, общественного порядка или национальной безопасности, принятым в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон.

3. Решения суда публикуются за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

### **Статья 79**

По требованию подсудимого, а в гражданском деле — по требованию одной из сторон в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

### **Статья 80**

1. Судебная система Российской Федерации включает в себя федеральные и региональные суды.

2. К федеральным судам относятся:

- 1) Конституционный Суд России;
- 2) Верховный Суд России;
- 3) Высший Дисциплинарный Суд;
- 4) дисциплинарные присутствия;
- 5) федеральные апелляционные суды, в том числе соответствующей федеральной территории;
- 6) федеральные окружные суды, в том числе соответствующей федеральной территории;
- 7) федеральные апелляционные административные суды, в том числе соответствующей федеральной территории;
- 8) федеральные апелляционные финансовые суды, в том числе соответствующей федеральной территории;
- 9) федеральные окружные административные суды, в том числе соответствующей федеральной территории;
- 10) федеральные окружные финансовые суды, в том числе соответствующей федеральной территории;
- 11) мировые судьи соответствующей федеральной территории.

3. Численный состав, структура и организация работы федеральных судов устанавливаются органическим законом о судостроительстве.



4. К региональным судам относятся:

- 1) конституционные суды регионов;
- 2) верховные суды регионов;
- 3) региональные апелляционные суды;
- 4) региональные окружные суды;
- 5) апелляционные административные суды;
- 6) апелляционные финансовые суды;
- 7) окружные административные суды;
- 8) окружные финансовые суды;
- 9) мировые судьи.

5. Численный состав, структура и организация работы региональных судов устанавливаются соответствующим региональным законом о судостроительстве.

6. Судебный округ представляет собой территорию, в границах которой суду подсудны дела, отнесенные к его компетенции.

7. Границы судебных округов федеральных судов определяются федеральным законом. Эти границы не могут совпадать с границами регионов Российской Федерации.

8. Границы судебных округов региональных судов определяются региональными законами. Судебные округа региональных судов, в том числе специализированных, располагаются таким образом, чтобы их границы не выходили за границы соответствующего региона Российской Федерации, но не совпадали с границами административно-территориальных единиц.

9. Мировые судьи действуют в границах судебных участков, определяемых региональными законами, а мировые судьи соответствующих федеральных территорий — в границах судебных участков, определяемых федеральным законом.

## **Статья 81**

1. Конституционный Суд России состоит из 15 судей.

2. Судья Конституционного Суда назначается Сенатом по представлению Президента России сроком на 18 лет без ограничения возраста из числа граждан России, достигших 45 лет и обладающих ученой степенью кандидата или доктора юридических наук либо иной приравненной к ним ученой степенью, признаваемой в Российской Федерации, по юридическим наукам, либо имеющих стаж работы по юридической специальности не менее 20 лет.

3. Конституционный Суд России избирает из своего состава Председателя Конституционного Суда и двух его заместителей сроком на три года без права переизбрания на новый срок. Заместители Председателя Конституционного Суда могут быть избраны на должность Председателя Конституционного Суда.

4. Конституционный Суд России рассматривает дела в образуемых им трех палатах и в пленарном заседании, включающем весь состав Конституционного Суда. В пленарном заседании могут быть рассмотрены любые дела по вопро-

сам, входящим в компетенцию Конституционного Суда, но в обязательном порядке рассматриваются дела о соответствии Конституции России подписанных Россией, но не ратифицированных актов международного права и международных договоров, законов о поправках к Конституции России, одобренных Государственной Думой до одобрения их Сенатом, а также договоров между Российской Федерацией и регионами до их утверждения Парламентом.

Структура Конституционного Суда и организация его работы устанавливаются органическим законом.

5. Конституционный Суд России по запросам Президента России, Сената, Государственной Думы, группы сенаторов, составляющих не менее одной четвертой от общей численности Сената, фракции Государственной Думы, Совета Министров России, Государственного правозащитника России, законодательных (представительных) органов регионов разрешает дела о соответствии Конституции России:

- 1) законов о поправках к Конституции России в части их соответствия главам 1, 3, 17 и 18 Конституции России, одобренных Государственной Думой до одобрения их Сенатом;
- 2) подписанных Россией, но не ратифицированных актов международного права и международных договоров;
- 3) органических законов;
- 4) федеральных законов;
- 5) нормативных правовых актов Президента России, палат Парламента России и Совета Министров России;
- 6) конституций регионов;
- 7) договоров между Российской Федерацией и регионами до их утверждения Парламентом;
- 8) договоров между регионами.

6. Конституционный Суд России по жалобам граждан в отношении закона, примененного в конкретном деле, а по запросам федеральных и региональных судов в отношении закона, подлежащего применению в конкретном деле, рассматривает дела о его соответствии Конституции России.

7. Конституционный Суд России по запросам Президента России, группы сенаторов, составляющих не менее одной четвертой от общей численности Сената, фракции Государственной Думы, Совета Министров России, законодательных (представительных) органов регионов дает толкование норм Конституции России.

8. Конституционный Суд России осуществляет иные полномочия, установленные настоящей Конституцией.

9. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции России международные договоры России не подлежат введению в действие и применению.

10. Решения Конституционного Суда России действуют с момента их при-

нения. Начало действия решения Конституционного Суда может быть им отсрочено. Решения Конституционного Суда России обязательны для всех иных судов, а также лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих.

### **Статья 82**

1. Мировые судьи соответствующей федеральной территории являются судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам, отнесенным федеральным законодательством к их ведению.

2. Мировые судьи соответствующей федеральной территории в качестве суда первой инстанции также рассматривают дела об административных правонарушениях, установленных федеральным законодательством для федеральных территорий.

### **Статья 83**

1. Федеральные окружные суды, в том числе соответствующей федеральной территории, являются судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам, отнесенным федеральным законодательством к их ведению.

2. Федеральные окружные административные суды, в том числе соответствующей федеральной территории, являются судами первой инстанции по делам об обжаловании индивидуальных решений, действий и бездействия федеральных государственных служащих, лиц, замещающих федеральные должности, а также по делам об административных правонарушениях, установленных федеральным законодательством, если они не входят в компетенцию мировых судей соответствующей федеральной территории.

3. Федеральные окружные финансовые суды, в том числе соответствующей федеральной территории, являются судами первой инстанции по делам, связанным со спорами о начислении, уплате или неуплате установленных федеральным законодательством налогов, сборов, а также о начислении и выплате или невыплате установленных федеральным законодательством пенсий, пособий и иных социальных выплат.

### **Статья 84**

1. Федеральные апелляционные суды, в том числе соответствующей федеральной территории, рассматривают в качестве апелляционной инстанции дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения федеральных окружных судов и мировых судей соответствующей федеральной территории, кроме дел об административных правонарушениях. Они являются также судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам, отнесенным федеральным законодательством к их ведению.

2. Федеральные апелляционные административные суды, в том числе соответствующей федеральной территории, рассматривают в качестве апелляци-

онной инстанции дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения мировых судей соответствующей федеральной территории по делам об административных правонарушениях и федеральных окружных административных судов.

3. Федеральные апелляционные финансовые суды, в том числе соответствующей федеральной территории, рассматривают в качестве апелляционной инстанции дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения федеральных окружных финансовых судов.

### **Статья 85**

1. Дисциплинарные присутствия являются составной частью федеральных апелляционных судов и рассматривают дела, связанные с обвинением федерального или регионального судьи в совершении дисциплинарного проступка, нарушении норм профессиональной этики.

2. Высший Дисциплинарный Суд рассматривает дела по жалобам на решения дисциплинарных присутствий.

### **Статья 86**

Верховный Суд России рассматривает дела по жалобам на решения федеральных окружных и федеральных апелляционных судов в качестве кассационной инстанции, дает разъяснения по вопросам судебной практики федеральных судов, осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией.

### **Статья 87**

1. Конституционные суды регионов разрешают споры между региональными государственными органами, между региональными и муниципальными органами, а также между муниципальными органами, проверяют конституционность договоров, одной из сторон которых является регион Российской Федерации, осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией, конституциями регионов, федеральным и региональным законодательством.

2. Порядок формирования, структура, организация работы конституционных судов регионов определяются конституциями регионов и региональными законами.

### **Статья 88**

1. Мировые судьи являются судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам, отнесенным федеральным законодательством к их ведению.

2. Мировые судьи также рассматривают дела об административных правонарушениях, установленных региональным законодательством.

### **Статья 89**

1. Региональные окружные суды являются судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам, отнесенным региональным законодательством к их ведению.

2. Региональные окружные административные суды являются судами первой инстанции по делам об обжаловании индивидуальных решений, действий и бездействия государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих региональные и муниципальные должности, а также по делам об административных правонарушениях, установленных региональным законодательством, если они не входят в компетенцию мировых судей.

3. Региональные окружные финансовые суды являются судами первой инстанции по делам, связанным со спорами о начислении, уплате или неуплате установленных региональным законодательством налогов, сборов, а также о начислении и выплате или невыплате установленных региональным законодательством пенсий, пособий и иных социальных выплат.

### **Статья 90**

1. Региональные апелляционные суды рассматривают в качестве апелляционной инстанции дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения региональных окружных судов и являются судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам, отнесенным региональным законодательством к их ведению.

2. Региональные апелляционные административные суды рассматривают в качестве апелляционной инстанции дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения региональных окружных административных судов.

3. Региональные апелляционные финансовые суды рассматривают в качестве апелляционной инстанции дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения региональных окружных финансовых судов.

### **Статья 91**

1. Верховные суды регионов рассматривают дела по жалобам на решения региональных апелляционных, региональных апелляционных административных и региональных апелляционных финансовых судов в качестве кассационной инстанции.

2. Решения верховных судов регионов, принятые ими в качестве кассационной инстанции, являются окончательными.

### **Статья 92**

1. Финансирование федеральных судов производится только из средств федерального бюджета.

2. Финансирование региональных судов производится только из средств соответствующего регионального бюджета.

3. Финансирование судов должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия.

### **Статья 93**

1. Мировыми судьями могут быть избраны граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже бакалавра и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет.

2. Судьями федеральных окружных судов могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет.

3. Судьями федеральных апелляционных судов могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет.

4. Судьями Высшего Дисциплинарного Суда могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 17 лет, а также федеральные и региональные судьи в отставке.

5. Судьями Верховного Суда России могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 20 лет работы.

6. Судьями окружных административных и окружных финансовых судов могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет либо имеющие квалификацию бакалавра юриспруденции и стаж работы по юридической специальности не менее 13 лет.

7. Судьями региональных апелляционных и апелляционных административных судов могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет.

8. Судьями верховных судов регионов могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 18 лет.

9. Судьями конституционных судов регионов могут быть назначены граждане России, имеющие юридическое образование с квалификацией не ниже специалиста и стаж работы по юридической специальности не менее 18 лет.

### **Статья 94**

1. Федеральные судьи, кроме судей Конституционного Суда России, назначаются на должность Федеральным комитетом по делам судебной власти.

2. Федеральный комитет по делам судебной власти входят:

1) Президент России;

- 2) пять сенаторов;
- 3) Министр юстиции России;
- 4) пять представителей Федеральной адвокатской палаты;
- 5) пять представителей научной юридической общественности, имеющих ученую степень доктора юридических наук, определяемых каждые три года по жребию;
- 6) три представителя зарегистрированных правозащитных общественных объединений, определяемых каждые три года по жребию.

3. Председателем Федерального комитета по делам судебной власти является Президент России. Председательствовать на заседаниях Федерального комитета по делам судебной власти по поручению Президента России может Министр юстиции России.

4. При Федеральном комитете по делам судебной власти действуют Бюро по обеспечению деятельности федеральных судов и Высшая экзаменационная комиссия. Порядок их формирования и деятельности, а также полномочия устанавливаются федеральным законодательством.

5. Бюро по обеспечению деятельности федеральных судов организует финансовое и материально-техническое обеспечение федеральных судов, а также кадровое обеспечение их аппаратов. Бюро возглавляется Директором, который назначается на должность и освобождается от должности Федеральным комитетом по делам судебной власти.

6. Высшая экзаменационная комиссия организует и проводит проверку правовой квалификации и иных профессиональных качеств кандидатов на должности федеральных судей. Она возглавляется Председателем, который назначается на должность и освобождается от должности Федеральным комитетом по делам судебной власти.

## **Статья 95**

1. Региональные судьи, кроме мировых, назначаются на должность законодательными (представительными) органами власти регионов. Порядок представления кандидатур региональных судей определяется региональным законодательством.

2. Мировые судьи избираются местным населением сроком на 5 лет. Мировой судья может быть переизбран на эту должность один раз.

3. При законодательных (представительных) органах власти регионов действуют бюро по обеспечению деятельности региональных судов и региональные экзаменационные комиссии.

## **Статья 96**

1. Председатель суда избирается судьями соответствующего суда на срок не более трех лет и может быть избран вновь только после того, как все другие судьи данного суда будут последовательно избраны на эту должность. Не

допускается назначение судьи в какой бы то ни было федеральный или региональный суд на должность председателя соответствующего суда.

2. Председатель суда обеспечивает общую организацию работы соответствующего суда. Он не вправе:

- 1) распределять дела для рассмотрения их судьями;
- 2) высказывать мнение относительно кандидатов в судьи;
- 3) вносить представления о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности.

### **Статья 97**

1. Судьи несменяемы. Гарантиями несменяемости судей являются:

- 1) недопустимость освобождения от должности судьи, не достигшего предельного возраста, предусмотренного настоящей Конституцией, федеральным законодательством, конституциями регионов и региональным законодательством, или до окончания срока его полномочий;
- 2) недопустимость перемещения судьи без его согласия в другой суд.

2. Предельный возраст пребывания в должности федерального судьи, кроме судьи Конституционного Суда России, составляет 70 лет. Предельный возраст пребывания в должности регионального судьи устанавливается региональным законодательством, но не может быть ниже 60 лет и выше 70 лет.

3. Судьи могут создавать общественные профессиональные объединения — ассоциации судей. Федеральным и региональным законодательством могут быть предусмотрены формы участия ассоциаций судей в процессе назначения судей на должность и освобождения от должности.

4. За нарушение Кодекса судейской этики судья может быть отрешен от должности дисциплинарным судебным присутствием, чье решение может быть обжаловано в Высший Дисциплинарный Суд.

5. Возбуждение уголовного дела в отношении судьи или судьи, находящегося в отставке, возможно с согласия судейской ассоциации, членом которой он является.

6. Уголовное дело в отношении судьи может рассматриваться с участием присяжных заседателей в Верховном Суде России. Уголовное дело в отношении судьи Верховного Суда России рассматривается с участием присяжных заседателей в том региональном окружном суде, который выбирается в порядке жеребьевки, проводимой Конституционным Судом России.

## **Глава 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРАВОЗАЩИТНИК РОССИИ**

### **Статья 98**

1. Государственный правозащитник России является защитником прав и свобод личности. При осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.



2. Государственный правозащитник назначается на должность Президентом России сроком на семь с половиной лет.

3. Государственный правозащитник может быть назначен на ту же должность повторно, но не более одного раза.

4. В случаях бездеятельности, злоупотреблений, а также нарушения этических норм Государственный правозащитник может быть досрочно освобожден от должности Президентом России. Решение о своем досрочном освобождении Государственный правозащитник вправе обжаловать в Верховный Суд России.

### **Статья 99**

Государственный правозащитник России:

- 1) рассматривает жалобы граждан и общественных объединений на массовые или грубые нарушения прав и свобод личности государственными и муниципальными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, если жалобы на эти нарушения не были направлены в суд;
- 2) обращается к руководителям государственных органов, компетентных проводить дознание и предварительное следствие, с требованием о возбуждении дел об административных правонарушениях и уголовных дел, если в нарушениях прав и свобод личности содержатся признаки соответственно административного или уголовного правонарушения;
- 3) предъявляет и поддерживает в суде иски в интересах лиц, которым по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам затруднительно лично защищать в суде свои права и свободы;
- 4) предъявляет и поддерживает в суде иски в интересах лиц, когда нарушение их прав и свобод приобрело особое общественное значение;
- 5) предъявляет и поддерживает в суде иски в интересах неопределенного круга лиц, чьи права и свободы нарушены;
- 6) принимает меры для пресечения длящихся массовых или грубых нарушений прав и свобод личности и в этих целях обращается в государственные и муниципальные органы с требованием о применении ими необходимых мер;
- 7) вносит в государственные и муниципальные органы представления о проведении служебных проверок и наказании лиц, виновных в нарушении прав и свобод граждан, а также виновных в бездействии, если в их компетенцию входит реагирование на нарушение прав и свобод личности;
- 8) обращается в суд с просьбой о приостановлении движения денежных средств по счетам юридических лиц на период проверки, если это связано с необходимостью немедленного пресечения нарушения прав и свобод личности;

- 9) ежегодно выступает перед Государственной Думой и Сенатом с Докладом о состоянии защиты прав и свобод личности в России.

### **Статья 100**

Государственные органы, подчиненные им органы, предприятия, учреждения и организации, а также органы местного самоуправления, подчиненные им органы, предприятия, учреждения и организации обязаны незамедлительно исполнять требования Государственного правозащитника России.

### **Статья 101**

Государственный правозащитник России создает в регионах Российской Федерации свои представительства, возглавляемые региональными правозащитниками, которые назначаются Государственным правозащитником России и освобождаются им от должности.

Прекращение полномочий Государственного правозащитника России не влечет за собой автоматически прекращения полномочий региональных правозащитников.

## **Глава 7. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГАРАНТИИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

### **Статья 102**

1. Местное самоуправление есть высшая форма самоорганизации граждан и одновременно форма осуществления ими своей власти.

2. Осуществление местного самоуправления в России основывается на праве и реальной способности местного населения самостоятельно и под свою ответственность непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления решать вопросы местного значения исходя из интересов жителей.

### **Статья 103**

1. Местное самоуправление является неотъемлемым правом граждан России, реализация которого возможна при наличии ясно выраженной воли проживающего на соответствующей территории населения в порядке, установленном федеральным законом.

2. В федеральном законе должен содержаться перечень условий, необходимых для осуществления местного самоуправления. Выражение воли населения осуществлять местное самоуправление означает согласие соблюдать такие условия.

3. Если население, проживающее на территории административно-территориальных единиц, не выразит волю осуществлять местное самоуправление,

непосредственное управление на данной территории осуществляют региональные государственные органы.

*[Вариант: дополнить предложением: «При этом представительные органы, избранные местным населением (местные представительные органы), создаются безусловно»].*

4. Отсутствие выраженной воли осуществлять местное самоуправление не влечет за собой потери соответствующим населением права впоследствии выразить такую волю.

### **Статья 104**

1. Правом на участие в осуществлении местного самоуправления обладают граждане России, постоянно проживающие на территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление.

2. Иностранцы граждане и лица без гражданства обладают правом на участие в осуществлении местного самоуправления, если они постоянно проживают на территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, и при этом имеют право собственности на недвижимое имущество, расположенное на данной территории.

### **Статья 105**

1. Население, осуществляющее местное самоуправление, является местным сообществом.

2. Органы местного самоуправления являются муниципальными органами.

3. Учредительным актом местного сообщества является его устав, принимаемый на местном референдуме.

### **Статья 106**

1. Местное самоуправление в России осуществляется в городских и сельских поселениях. При численности жителей в городском поселении, превышающей 150 000 человек, в нем могут создаваться самостоятельные местные сообщества.

2. Местные сообщества поселений вправе брать на себя ответственность по решению вопросов межпоселенческого характера либо создавать для решения таких вопросов муниципальные районы, численность населения которых не может превышать 500 000 жителей. Порядок создания муниципальных районов и особенности осуществления в них местного самоуправления определяются федеральным законом.

3. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с согласия соответствующих местных сообществ. Формы выражения согласия на изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, определяются уставами местных сообществ.

4. Перевод региона или его части в статус федеральной территории не может являться основанием для ограничения прав на осуществление местного самоуправления в пределах соответствующей территории.

### **Статья 107**

1. Структура муниципальных органов определяется местным сообществом самостоятельно в соответствии с одной из моделей, установленных федеральным законом.

2. Главой местного сообщества является лицо, избираемое на эту должность непосредственно местным сообществом либо представительным органом данного местного сообщества.

### **Статья 108**

1. Местное сообщество непосредственно или через муниципальные органы управляет муниципальной собственностью, формирует, утверждает и исполняет местный бюджет, устанавливает местные налоги и сборы, организует охрану общественного порядка силами муниципальной полиции, решает иные вопросы местного значения.

2. Местное сообщество на определяемый им срок избирает и регулярно заслушивает отчеты начальника муниципальной полиции. Начальник муниципальной полиции может быть досрочно отозван со своей должности местным сообществом.

3. Денежное содержание муниципальной полиции выплачивается только из средств муниципального бюджета. Сотрудники муниципальной полиции состоят на полицейской муниципальной службе.

### **Статья 109**

Жители, входящие в местное сообщество, вправе непосредственно определять приоритетные направления использования уплачиваемых ими налогов, идущих в бюджет местного сообщества. Порядок определения приоритетных направлений и особенности составления местного бюджета определяются уставом местного сообщества.

### **Статья 110**

Муниципальные органы могут наделяться федеральным законом или законом соответствующего региона отдельными государственными полномочиями с обязательной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Контроль реализации переданных полномочий, а также использования выделенных для этого средств, осуществляется соответственно Советом Министров России или органом исполнительной власти региона.

### **Статья 111**

Местное самоуправление в России гарантируется предоставлением источников финансовых средств, достаточных для решения вопросов местного значения, правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией России и федеральным законодательством.

## **Глава 8. ОСНОВЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНОВ**

### **Статья 112**

1. В составе Российской Федерации находятся регионы Российской Федерации двух видов: автономные республики и губернии, перечень которых устанавливается органическим законом.

2. Состав регионов Российской Федерации может быть изменен посредством принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части в качестве региона Российской Федерации, посредством образования в составе Российской Федерации нового региона, изменения правового статуса региона Российской Федерации, а также образования федеральных территорий.

3. Изменения состава регионов Российской Федерации, в том числе образования федеральных территорий, помимо указанных в настоящей Конституции, утверждаются федеральным законом.

4. Вхождение иностранного государства или его части в состав Российской Федерации осуществляется на добровольной основе и в соответствии с принципами международного права в порядке, установленном федеральным законодательством.

5. Образование в составе Российской Федерации нового региона осуществляется путем объединения двух или нескольких регионов либо путем выделения территорий из существующих одного или нескольких регионов Российской Федерации. Образование нового региона происходит в порядке, установленном федеральным законодательством, с целью достижения эффективного управления соответствующими территориями и с учетом национальных, исторических и культурных особенностей, путем проведения референдума в заинтересованных регионах.

6. Правовой статус региона Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и региона Российской Федерации в соответствии с настоящей Конституцией и федеральным законодательством.

7. Границы регионов Российской Федерации могут быть изменены путем заключения соглашения между регионами, чьи границы изменяются. Такие соглашения подлежат обязательному утверждению Сенатом.

### **Статья 113**

1. Отнесение региона Российской Федерации к автономной республике или губернии определяется настоящей Конституцией.

2. Наименование региона Российской Федерации устанавливается конституцией данного региона.

3. В случае изменения наименования региона Российской Федерации новое наименование подлежит включению в органический закон, принимаемый в соответствии с частью 1 статьи 113 настоящей Конституции.

### **Статья 114**

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Автономные республики, в которых численность коренного (автохтонного) населения составляет большинство, вправе устанавливать свои официальные языки, которые получают статус региональных языков. В государственных и муниципальных органах, предприятиях, учреждениях и организациях региональные языки употребляются наряду с государственным языком.

3. В местных сообществах, наряду с государственным языком и региональными языками автономных республик, в официальном обороте может использоваться язык большинства населения данных местных сообществ.

4. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

### **Статья 115**

Российская Федерация гарантирует права и защиту интересов коренных малочисленных народов в соответствии с нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

### **Статья 116**

1. Российская Федерация может участвовать в межгосударственных организациях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения или умаления прав и свобод человека и гражданина и не противоречит принципам российской государственности.

2. По предметам своего ведения регионы Российской Федерации вправе заключать договоры с иностранными государствами или их составными частями по вопросам экономического развития. Заключенный договор подлежит незамедлительному направлению в конституционный суд соответствующего региона для проверки его конституционности.

3. Российская Федерация и регионы могут заключать между собой договоры о делегировании осуществления полномочий по предметам исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской

Федерации и регионов, исключительного ведения регионов Российской Федерации, а также договоры о разграничении полномочий по предметам совместного ведения.

4. Регионы Российской Федерации по предметам своего ведения вправе заключать между собой договоры, а также создавать совместные организации и учреждения для выполнения задач межрегионального значения. Договоры между регионами не должны противоречить Конституции России и федеральному законодательству.

### **Статья 117**

1. В исключительном законодательном ведении Российской Федерации, помимо принятия и изменения Конституции России, находятся вопросы:

- 1) основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) сохранения условий жизнедеятельности коренных малочисленных народов;
- 3) федеративного устройства и территории Российской Федерации;
- 4) внешней политики и международных отношений;
- 5) войны и мира;
- 6) обороны и национальной безопасности; оборота оружия, психотропных, взрывчатых и ядовитых веществ;
- 7) государственной границы Российской Федерации;
- 8) проведения федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России;
- 9) гражданства Российской Федерации; эмиграции и иммиграции;
- 10) системы и структуры федеральных государственных органов, порядка их организации и деятельности;
- 11) федеральной государственной службы, основ организации публичной службы в Российской Федерации;
- 12) федерального бюджета;
- 13) федеральной государственной собственности;
- 14) федеральных налогов и сборов, налоговой системы Российской Федерации;
- 15) внешнеторгового сотрудничества;
- 16) валютных, финансовых, таможенных, кредитных отношений;
- 17) антимонопольной политики;
- 18) денежной эмиссии;
- 19) федеральной банковской системы и системы страхования;
- 20) иностранных займов;
- 21) организации и деятельности федеральных судов, и общих принципов организации региональных судов;
- 22) статуса судей;

- 23) оперативно-розыскной деятельности;
- 24) принципов уголовной ответственности в Российской Федерации и ответственности за совершение преступлений федерального значения;  
[Вариант: исключить слова «федерального значения»]
- 25) уголовного процесса;
- 26) принципов административной ответственности в Российской Федерации и ответственности за административные правонарушения федерального значения;  
[Вариант: исключить слова «федерального значения»]
- 27) административного процесса;
- 28) гражданского права и гражданского процесса;
- 29) охраны авторских прав и интеллектуальной собственности;
- 30) трудового права;
- 31) федеральной статистики;
- 32) единства мер и весов, стандартов; метрической системы; исчисления времени;
- 33) федеральной энергетики, в том числе ядерной;
- 34) федеральных путей сообщения: автомобильных, железнодорожных, водных, воздушных;
- 35) почты, телеграфа, интернета, иных федеральных средств коммуникации;
- 36) социального и пенсионного обеспечения;
- 37) охраны прав потребителей;
- 38) федеральных высших учебных заведений, федеральных образовательных стандартов;
- 39) государственных наград и почетных званий Российской Федерации.

2. Исключительное законодательное ведение Российской Федерации осуществляется посредством федерального законодательства. По вопросам, перечисленным в части 1 настоящей статьи, возможно подзаконное федеральное правовое регулирование, если это не противоречит настоящей Конституции и допускается федеральным законодательством.

### **Статья 118**

1. В исключительном законодательном ведении регионов Российской Федерации, помимо принятия и изменения их конституций, находятся вопросы:
- 1) административно-территориального устройства региона;
  - 2) структуры региональных органов государственной власти;
  - 3) бюджета региона;
  - 4) государственной службы региона;
  - 5) региональных налогов и сборов;
  - 6) государственной собственности региона;



- 7) государственного долга региона;
- 8) формирования, структуры и организации работы региональных судов;
- 9) формирования, структуры и организации работы региональной полиции;
- 10) ответственности за совершение преступлений, за исключением преступлений федерального значения;  
*[Вариант: исключить пункт 10]*
- 11) ответственности за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений федерального значения;  
*[Вариант: исключить пункт 11]*
- 12) региональных путей сообщения: автомобильных, железнодорожных и водных;
- 13) региональных средств коммуникации;
- 14) региональных высших учебных заведений;
- 15) охраны памятников культуры и истории регионального значения;
- 16) региональных учреждений культуры и спорта;
- 17) региональных наград и почетных званий.

2. Исключительное законодательное ведение регионов осуществляется посредством регионального законодательства. По вопросам, перечисленным в части 1 настоящей статьи, возможно подзаконное правовое регулирование, если это не противоречит настоящей Конституции, конституции соответствующего региона, федеральному и региональному законодательству.

## **Статья 119**

1. В совместном законодательном ведении Российской Федерации и регионов находятся вопросы:

- 1) сельского хозяйства;
- 2) земельных отношений;
- 3) владения, пользования и распоряжения недрами и иными природными ресурсами;
- 4) контроля за исполнением судебных решений;
- 5) исполнения наказаний;
- 6) противодействия коррупции;
- 7) противодействия терроризму.

2. К совместному законодательному ведению Российской Федерации и регионов относятся также все иные вопросы, кроме предусмотренных статьями 114 и 115 настоящей Конституции.

## **Статья 120**

1. По предметам совместного законодательного ведения Российская Федерация:

- 1) принимает федеральные законы, которые должны содержать принципы и минимальные стандарты по предметам совместного законодательного ведения;
  - 2) определяет полномочия федеральных государственных органов.
2. До принятия федерального закона по предмету совместного законодательного ведения регионы вправе самостоятельно издавать законы, регулирующие общественные отношения в соответствующей сфере, а также подзаконные правовые акты.
3. В случае принятия федерального закона по предмету совместного законодательного ведения региональное законодательство и подзаконные региональные правовые акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

### **Статья 121**

1. Федеральные органы исполнительной власти осуществляют полномочия в рамках следующих предметов исключительного ведения Российской Федерации:

- 1) международные отношения;
- 2) освоение космоса;
- 3) управление федеральной государственной собственностью;
- 4) взимание федеральных налогов и сборов;
- 5) внутренняя и внешняя торговля;
- 6) управление государственным долгом Российской Федерации;
- 7) иностранные займы;
- 8) ведение федеральной статистики;
- 9) управление объектами федеральной энергетики, в том числе ядерной;
- 10) управление федеральными путями сообщения и средствами коммуникации;
- 11) реализация социальной политики;
- 12) управление федеральными высшими учебными заведениями;
- 13) оборона, разведка и контрразведка;
- 14) охрана Государственной границы Российской Федерации;
- 15) расследование преступлений федерального значения;
- 16) производство по делам об административных правонарушениях федерального значения.

2. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий в рамках предметов исключительного ведения Российской Федерации, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, вправе создавать свои территориальные подразделения и назначать соответствующих должностных лиц.

3. Территориальные подразделения федеральных органов исполнительной

власти создаются по окружному принципу с тем, чтобы границы юрисдикции данных органов не совпадали с границами регионов Российской Федерации.

### **Статья 122**

1. Региональные органы исполнительной власти осуществляют полномочия в рамках следующих предметов исключительного ведения регионов:

- 1) управление региональной государственной собственностью и государственным долгом региона;
- 2) взимание региональных налогов и сборов;
- 3) управление региональными путями сообщения и средствами коммуникации;
- 4) охрана общественного порядка, регулирование дорожного движения и обеспечение его безопасности силами региональной полиции;
- 5) расследование преступлений, за исключением преступлений федерального значения;  
*[Вариант: исключить пункт 5]*
- 6) производство по делам об административных правонарушениях, за исключением административных правонарушений федерального значения;  
*[Вариант: исключить пункт 6]*
- 7) охрана памятников культуры и истории регионального значения;
- 8) управление региональными высшими учебными заведениями.

2. Органы исполнительной власти регионов для осуществления своих полномочий по предметам исключительного ведения регионов, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, вправе создавать свои территориальные подразделения и назначать соответствующих должностных лиц.

### **Статья 123**

1. Осуществление полномочий по предметам совместного ведения возлагается на региональные органы исполнительной власти, если иное не предусмотрено договорами между Российской Федерацией и регионами.

2. По предметам совместного ведения нормативные правовые акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, обязательны к исполнению региональными органами исполнительной власти.

3. По предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль за законностью и целесообразностью исполнения региональными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти. Исполнение региональными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти по предметам совместного ведения, подлежит финансированию из средств федерального бюджета.

### **Статья 124**

1. Федеральное законодательство имеет приоритет перед законодательством регионов по предметам исключительного законодательного ведения Российской Федерации и предметам совместного законодательного ведения.

2. Законы регионов и иные региональные нормативные правовые акты не должны противоречить федеральному законодательству, принятому в пределах полномочий Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законодательством и законом или иным нормативным правовым актом региона действует соответствующий акт федерального законодательства, а действие закона и иного нормативного правового акта региона приостанавливается Президентом России, который одновременно обращается в верховный суд региона с заявлением о признании приостановленного акта недействительным. Решение верховного суда региона может быть обжаловано в Верховный Суд России.

3. Если закон региона или иной региональный нормативный правовой акт будет признан судом соответствующим федеральному законодательству, действие приостановленного акта незамедлительно восстанавливается.

4. В случае противоречия федеральному законодательству закона региона или иного регионального нормативного правового акта, принятого в пределах полномочий региона, действует соответственно закон региона или иной региональный нормативный акт.

### **Статья 125**

1. Конституционный строй регионов Российской Федерации должен соответствовать предусмотренным настоящей Конституцией принципам российской государственности.

2. Учредительным актом региона является конституция региона, которая принимается законодательным (представительным) органом региона либо референдумом. Конституция региона считается принятой, если за ее принятие проголосуют не менее трех пятых от общего числа членов законодательного (представительного) органа региона либо более половины от общего числа зарегистрированных избирателей.

3. Государственную власть в регионах осуществляют:

- 1) законодательный (представительный) орган региона, избираемый населением региона на срок не более чем пять лет;
- 2) высший региональный орган исполнительной власти, формируемый законодательным (представительным) органом региона и подотчетный ему;
- 3) региональные суды.

### **Статья 126**

1. Президент России вправе применить меры федерального вмешательства в случаях:

- 1) угрозы государственному единству и территориальной целостности Российской Федерации;
- 2) необходимости отражения внешних угроз;
- 3) невозможности свободного осуществления своих полномочий каким-либо органом государственной власти в регионе Российской Федерации;
- 4) массового нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 5) массового нарушения региональными государственными органами принципа самостоятельности местного самоуправления.

2. Применение мер федерального вмешательства означает роспуск законодательного (представительного) органа региона, а также возложение Президентом России осуществления полномочий высшего регионального органа исполнительной власти и иных региональных органов исполнительной власти на федеральные органы исполнительной власти либо на своих полномочных представителей, специально назначаемых для этих целей.

3. Применение мер федерального вмешательства осуществляется посредством издания указа Президента России. Действие указа о применении мер федерального вмешательства прекращается при неодобрении его Сенатом, а также с устранением оснований, послуживших применению мер федерального вмешательства.

4. Законодательный (представительный) орган региона, в отношении которого были применены меры федерального вмешательства, вправе в течение десяти дней со дня издания указа Президента России о применении мер федерального вмешательства обжаловать данный указ в Конституционном Суде России.

5. Конституционный Суд России обязан приступить к рассмотрению такой жалобы не позднее 24 часов с момента ее поступления и вынести решение не позднее трех дней с начала рассмотрения.

6. Обращение законодательного (представительного) органа региона с жалобой на указ Президента России о применении мер федерального вмешательства не приостанавливает действие данного указа.

## **Статья 127**

1. Официальными символами Российской Федерации являются Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн.

2. Государственный флаг России представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого, средней — синего и нижней — красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3.

3. Государственный герб России представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный

геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и — над ними — одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла — скипетр, в левой — держава. На груди орла, в красном щите, — серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

4. Государственный гимн России представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции. Музыкальной редакцией Государственного гимна является музыка марша «Прощание славянки» (автор — В.И. Агапкин). До момента утверждения законом текста Государственного гимна он исполняется без слов.

5. Регионы обладают официальными символами — флагом и гербом, использование которых обязательно наряду с официальными символами Российской Федерации.

## **Глава 9. ОСНОВЫ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ И БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

### **Статья 128**

1. Финансовый год в Российской Федерации начинается 1 июля, и его продолжительность может составлять более одного календарного года.

2. Российская Федерация, регионы и местные сообщества отдельно несут расходы, связанные с осуществлением их задач. В этих целях Российская Федерация, регионы и местные сообщества принимают собственные бюджеты.

Административно-территориальные единицы, на территории которых непосредственное управление осуществляется региональными государственными органами, не имеют собственных бюджетов. Расходы, связанные с жизнедеятельностью и развитием таких административно-территориальных единиц, планируются отдельной строкой в региональных бюджетах.

3. Российская Федерация, регионы и местные сообщества обязаны формировать резервные фонды на случай непредвиденного осложнения экономической ситуации. Средства резервных фондов хранятся в Центральном банке России.

### **Статья 129**

1. Все доходы и расходы Российской Федерации, регионов и местных сообществ включаются в соответствующий государственный или муниципальный бюджет.

2. Все государственные и муниципальные бюджеты должны быть сбалансированы по доходам и расходам.

3. Бюджеты утверждаются до начала соответствующего финансового года.

4. Бюджетная классификация для разработки федерального, региональных и муниципальных бюджетов определяется федеральным законом.

### **Статья 130**

1. Если до окончания финансового года бюджет Российской Федерации, региона или местного сообщества на очередной год не утвержден, то впредь до его принятия орган исполнительной власти, ответственный за исполнение бюджета, вправе производить все расходы, необходимые для:

- 1) содержания ранее созданных органов, учреждений, предприятий и организаций, а также осуществления мер, предусмотренных соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами;
- 2) выполнения юридических обязательств соответственно Российской Федерации, региона и местного сообщества;
- 3) продолжения строительства, закупок и других текущих действий или дальнейшего предоставления средств на эти цели, если в бюджете предыдущего года были предусмотрены соответствующие суммы.

2. Если расходы, указанные в части 1 настоящей статьи, не покрываются имеющимися средствами, в том числе средствами резервного фонда, орган исполнительной власти, ответственный за исполнение бюджета, вправе мобилизовать недостающие средства с помощью заимствований, однако в размере не свыше одной пятой итоговой суммы бюджета истекшего финансового года. Порядок и условия осуществления заимствований устанавливаются федеральным законом.

### **Статья 131**

1. В России действует одноканальная система финансирования. Каждый из установленных налогов поступает только в один из бюджетов — федеральный, региональный или муниципальный.

2. В доходах консолидированного бюджета доля Российской Федерации не может составлять более 40 процентов.

### **Статья 132**

Российская Федерация предоставляет регионам финансовую помощь в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, софинансирования расходных обязательств при осуществлении полномочий по вопросам совместного ведения, исполнения расходов по выполнению обязательств, переданных регионам Российской Федерацией в установленном федеральным законодательством порядке, в случаях природных, техногенных катастроф, а также в иных экстренных случаях, не связанных с ошибками управления.

## **Глава 10. ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

### **Статья 133**

1. Способ выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления (вид избирательной системы) определяется соответственно федеральным, региональным законодательством, нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

2. Если для выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления полностью или частично применяется пропорциональная система, максимальный порог для допуска списков кандидатов к распределению мандатов составляет три процента.

### **Статья 134**

1. Голосование по открепительным удостоверениям и досрочное голосование не допускаются.

2. Избирательные бюллетени по выборам органов государственной власти и органов местного самоуправления должны содержать графу «Против всех».

3. Выборы считаются несостоявшимися, если в них примут участие менее 30 процентов от общего числа граждан, зарегистрированных в качестве избирателей.

### **Статья 135**

Государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие государственные или муниципальные должности не вправе агитировать за или против участия граждан в выборах, референдуме, предоставлять помещения, средства связи и транспорт участникам избирательной кампании, кампании по референдуму.

### **Статья 136**

1. Организация референдумов, выборов органов государственной власти, местных представительных органов, органов местного самоуправления, контроль за законностью избирательных кампаний, подсчет голосов и определение результатов выборов осуществляются избирательными комиссиями.

2. Система избирательных комиссий состоит из Центральной избирательной комиссии России, территориальных избирательных комиссий, окружных и участковых избирательных комиссий.

3. Рассмотрение жалоб на решения, действия и бездействие избирательных комиссий производится исключительно судами.

### **Статья 137**

1. Центральная избирательная комиссия России, а также избирательные комиссии, действующие на федеральных территориях, формируются



Конституционным Судом России на срок шесть лет из лиц, чьи кандидатуры представлены зарегистрированными в установленном федеральным законодательством порядке общероссийскими политическими партиями.

2. Все иные избирательные комиссии формируются конституционными судами регионов на срок шесть лет из лиц, чьи кандидатуры представлены зарегистрированными в установленном порядке общероссийскими и региональными политическими партиями.

3. Повторное замещение должности члена избирательной комиссии не допускается.

## **Глава 11. ПРЕЗИДЕНТ РОССИИ**

### **Статья 138**

1. Президент России является главой государства. Он олицетворяет единство власти и является гарантом и главным хранителем конституционного строя России.

2. В соответствии с настоящей Конституцией и федеральным законодательством Президент принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, поддержанию правового конституционного порядка в стране.

3. В случаях возникновения угроз национальной безопасности или нормальному функционированию органов государственной власти Президент обращается к народу с посланиями, в которых информирует о принимаемых им мерах.

4. Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

5. Порядок осуществления Президентом своих полномочий, иные вопросы, связанные с организацией деятельности Президента, а также условия материально-бытового и социального обеспечения определяются органическим законом.

### **Статья 139**

1. Президент России в порядке, установленном федеральным законом, избирается на семь лет гражданами России на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Президентом может быть избран гражданин России не моложе 40 лет, постоянно проживающий на территории Российской Федерации в течение 10 лет после приобретения российского гражданства.

3. Никто не может быть ограничен в праве быть избранным Президентом России вследствие наличия у гражданина России разрешения на работу или вида на жительство иностранного государства.

4. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более одного срока.

### **Статья 140**

При вступлении в должность Президент России приносит народу следующую присягу:

«Вступая по воле народа в должность Президента России, торжественно клянусь хранить основы государства, заложенные в Конституции России, непоколебимо и непрестанно охранять права граждан, всеми силами защищать суверенитет, безопасность и целостность страны, служить ее интересам».

Присяга, по желанию Президента России, может быть принесена с добавлением слов «Да поможет мне в этом Бог».

### **Статья 141**

#### 1. Президент России:

- 1) назначает выборы сенаторов и депутатов Государственной Думы;
- 2) распускает Государственную Думу в случае и порядке, предусмотренных настоящей Конституцией;
- 3) по собственной инициативе либо при наличии установленного органическим законом необходимого числа подписей граждан назначает федеральный референдум;
- 4) вносит законопроекты в Государственную Думу;
- 5) подписывает и обнародует законы о поправках к Конституции России, органические законы; при наличии контрасигнатуры Премьер-министра подписывает и обнародует федеральные законы;
- 6) назначает на должность и отправляет в отставку в случаях и порядке, установленных настоящей Конституцией, Премьер-министра России;
- 7) назначает на должность и отправляет в отставку в случаях и порядке, установленных настоящей Конституцией, федеральных министров;
- 8) в случаях и порядке, установленных настоящей Конституцией, формирует президентский Кабинет;
- 9) осуществляет руководство федеральными органами исполнительной власти в сферах иностранных дел, обороны, разведки и контрразведки, полицейской деятельности, юстиции;
- 10) осуществляет меры федерального вмешательства в случаях, установленных настоящей Конституцией;
- 11) ведет переговоры и подписывает международные договоры России;
- 12) поручает вести переговоры и подписывать международные договоры России должностным лицам;
- 13) подписывает ратификационные грамоты;
- 14) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

- 15) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями Сената дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях;
- 16) представляет Сенату кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда России;
- 17) назначает на должность и освобождает от должности Государственного правозащитника России;
- 18) после консультаций с соответствующим комитетом Сената назначает на должность Генерального прокурора России и заместителей Генерального прокурора; в случаях и порядке, установленных федеральным законом, освобождает от должности Генерального прокурора России и заместителей Генерального прокурора;
- 19) заслушивает отчеты Генерального прокурора России и дает ему в пределах своей компетенции обязательные для исполнения поручения;
- 20) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность и освобождения от должности Директора Центрального банка России;
- 21) утверждает военную доктрину;
- 22) формирует аппарат Президента России;
- 23) назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента;
- 24) формирует в порядке, устанавливаемом федеральным законом, орган по контролю за соблюдением законодательства о публичной службе — Бюро по контролю за публичной службой при Президенте России;
- 25) решает вопросы о приеме в гражданство и выходе из гражданства Российской Федерации, о предоставлении политического убежища;
- 26) награждает государственными наградами Российской Федерации; присваивает почетные звания Российской Федерации;
- 27) осуществляет помилование;
- 28) учреждает воинские и специальные звания, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России; присваивает высшие воинские и высшие специальные звания;
- 29) присваивает высшие классные чины и высшие квалификационные разряды публичной службы;
- 30) осуществляет иные полномочия, установленные настоящей Конституцией.

2. Федеральным законодательством Президент России вправе наделяться иными полномочиями, конкретизирующими его конституционные полномочия. Полномочия, которыми Президент наделяется федеральным законода-

тельством, не могут выходить за рамки его конституционных задач и функций или противоречить им.

### **Статья 142**

1. Президент России может по своей инициативе или при обращении к нему использовать согласительные (примирительные) процедуры для разрешения разногласий между различными политическими партиями, государственными органами разного уровня, государственными органами и органами местного самоуправления.

2. Президент за деятельность (бездействие), грубо нарушающую Конституцию России и федеральное законодательство, вправе применять меры ответственности к руководителям высших региональных органов исполнительной власти и главам местных сообществ вплоть до их освобождения от должности. Перечень мер ответственности и порядок их применения определяются федеральным законодательством.

3. В случае принятия Президентом решения о необходимости освобождения от должности руководителя высшего регионального органа исполнительной власти или главы местного сообщества он приостанавливает полномочия соответствующего должностного лица и обращается в Верховный Суд России, который в порядке и сроки, установленные федеральным законом, рассматривает вопрос о наличии оснований для освобождения от должности руководителя высшего регионального органа исполнительной власти или главы местного сообщества. В случае подтверждения Верховным Судом оснований для освобождения от должности руководителя высшего регионального органа исполнительной власти или главы местного сообщества Президент освобождает от должности соответствующего руководителя и назначает своего полномочного представителя для временного исполнения им обязанностей руководителя высшего регионального органа исполнительной власти или главы местного сообщества впредь до момента избрания соответствующего лица на должность в установленном конституцией региона или уставом местного сообщества порядке.

### **Статья 143**

1. Президент России является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России.

2. Президент руководит Национальной гвардией России. Порядок формирования и правовое положение Национальной гвардии устанавливаются органическим законом.

3. В случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Сенату и Государственной Думе.

4. Режим военного положения определяется органическим законом.

### **Статья 144**

1. Президент России при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных органическим законом, вводит на территории страны или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Сенату и Государственной Думе.

2. Указ Президента о введении чрезвычайного положения действует в полном объеме с момента его обнародования. В случае, если Сенат примет постановление об отказе утвердить указ о введении чрезвычайного положения, он прекращает свое действие с момента обнародования такого постановления Сената.

### **Статья 145**

1. Президент России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает указы. Распоряжения издаются Президентом по вопросам организации деятельности аппарата Президента, назначения на должность и освобождения от должности служащих его аппарата и полномочных представителей.

2. Указы Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента не должны противоречить настоящей Конституции и федеральному законодательству.

4. Указы и распоряжения Президента, кроме содержащих сведения, составляющие государственную тайну, публикуются для всеобщего сведения и должны быть доступны каждому, в том числе через интернет.

### **Статья 146**

1. Президент России приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с момента принесения присяги вновь избранным Президентом.

2. Президент прекращает исполнение полномочий досрочно в случаях:

- 1) добровольной отставки, то есть подачи Председателю Конституционного Суда России заявления о сложении своих полномочий;
- 2) установления в порядке, предусмотренном органическим законом, факта неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия до окончания срока, на который Президент был избран;
- 3) отрешения от должности в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией;
- 4) выхода из российского гражданства.

3. Выборы нового Президента должны состояться не позднее 120 дней с момента досрочного прекращения исполнения полномочий предыдущим Президентом.

4. Во всех случаях досрочного прекращения полномочий Президента его

обязанности исполняет Председатель Сената до момента вступления в должность вновь избранного Президента. При невозможности Председателя Сената временно исполнять обязанности Президента России эти обязанности исполняет Председатель Государственной Думы, а при невозможности Председателя Государственной Думы исполнять обязанности Президента их исполняет Председатель Конституционного Суда России.

5. В период болезни Президента временное исполнение обязанностей Президента осуществляется Председателем Сената. Решение о временном исполнении обязанностей принимается Президентом. Временное исполнение обязанностей Президента не может составлять более чем 45 дней непрерывно или более чем 90 дней в течение года. Если временное исполнение обязанностей Президента превышает установленные настоящей статьей сроки, Председатель Сената инициирует процедуру с целью установления факта неспособности Президента России по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

6. Исполняющий обязанности Президента, независимо от оснований передачи ему полномочий Президента и продолжительности их осуществления, не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции России.

### **Статья 147**

1. Президент России может быть отрешен от должности в случае совершения им преступления в течение срока его полномочий.

2. Обвинение Президента в совершении им преступления выдвигается Сенатом по инициативе не менее чем двадцати сенаторов. Если Сенат большинством голосов поддерживает инициативу о выдвигении обвинения, образуется сенатская комиссия по расследованию.

3. Сенатская комиссия по расследованию проводит следственные действия, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством, в том числе вызывает и заслушивает показания свидетелей и Президента России. Все следственные действия проводятся с участием адвокатов Президента. Срок следственных действий, проводимых сенатской комиссией по расследованию, не может превышать 180 дней.

4. Решение сенатской комиссии по расследованию докладывается Сенату, который на основе результатов расследования рассматривает вопрос о выдвигении обвинения против Президента. Решение Сената принимается в виде постановления, которое считается принятым, если за него проголосовали не менее чем две трети голосов от общего числа сенаторов. Если постановление Сената не наберет необходимого числа голосов, обвинение считается отклоненным, и такое же обвинение не может быть предъявлено Президенту в течение всего срока его полномочий.

5. Принятое постановление Сената о выдвижении обвинения против Президента не позднее чем через 72 часа передается в Верховный Суд России, три судьи которого, отобранные в результате жеребьевки, рассматривают уголовное дело в отношении Президента России в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством.

6. Обвинительный приговор в отношении Президента России передается в Сенат, который обязан принять постановление об отрешении Президента от должности и назначить новые выборы Президента.

Оправдательный приговор в отношении Президента России влечет за собой прекращение процедуры отрешения его от должности.

7. Лицо, отрешенное от должности Президента, не вправе впредь занимать какую-либо федеральную и региональную государственные должности, а также состоять на федеральной государственной службе.

8. Не допускается выдвижение обвинения против Президента в период действия военного или чрезвычайного положения, а также позднее чем за 180 дней до окончания срока полномочий Президента России.

## **Глава 12. ПАРЛАМЕНТ РОССИИ И ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

### **Статья 148**

1. Парламент России — представительный и законодательный орган России.

2. Парламент России состоит из двух палат — Сената и Государственной Думы.

3. В Сенат входят по одному представителю от каждого региона, избираемому населением соответствующего региона на основе прямых и равных выборов путем тайного голосования.

4. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых населением.

5. Порядок выборов Сената и Государственной Думы определяется органическим законом.

### **Статья 149**

1. Сенат России избирается гражданами России сроком на шесть лет при регулярном обновлении его на одну треть каждые два года. Численность Сената должна быть кратна трем.

2. Сенатор досрочно прекращает свои полномочия в случае, если представляемый им регион был объединен с одним или несколькими другими регионами.

3. Сенатор от вновь образованного региона избирается не позднее 150 дней со дня принятия закона об образовании нового региона Российской Федерации.

4. Если число сенаторов на данный момент не кратно трем, Президент России назначает сроком на шесть лет одного или двух федеральных сенаторов.

5. Если число сенаторов после очередных выборов или в ходе изменения состава Российской Федерации вновь станет кратным трем, федеральные сенаторы досрочно прекращают свои полномочия.

6. Государственная Дума России избирается гражданами России сроком на четыре года.

### **Статья 150**

1. Федеральным парламентарием — сенатором или депутатом Государственной Думы — может быть избран гражданин России, достигший возраста 27 лет и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором и депутатом Государственной Думы. Федеральный парламентарий не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и местного самоуправления, замещать иную государственную или муниципальную должность, быть государственным или муниципальным служащим.

3. Правовой статус парламентариев, в том числе гарантии их деятельности определяются органическим законом.

### **Статья 151**

1. Сенаторы и депутаты Государственной Думы не несут юридической ответственности за позиции и мнения, высказываемые ими в течение срока их полномочий.

2. Вопрос о возможности возбуждения уголовного дела против сенатора или депутата Государственной Думы по представлению Генерального прокурора России решается соответствующей палатой Парламента.

3. Федеральные парламентарии несут дисциплинарную ответственность за уклонение от исполнения своих обязанностей, в том числе за отсутствие без уважительных причин на пленарных заседаниях соответствующей палаты и на заседаниях комитетов и комиссий, членами которых они являются. Меры дисциплинарной ответственности парламентариев и порядок их наложения устанавливаются органическим законом и могут быть конкретизированы регламентом соответствующей палаты Парламента.

### **Статья 152**

1. Государственная Дума собирается на первое заседание спустя две недели после официального объявления об итогах выборов. Первое заседание Государственной Думы открывает Президент России.

2. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва, полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.



### **Статья 153**

1. Сенат и Государственная Дума заседают раздельно.
2. Палаты собираются совместно для заслушивания посланий Президента России, выступлений представителей иностранных государств и международных организаций, Государственного правозащитника России с ежегодным Докладом о состоянии защиты прав и свобод личности в России.
3. Заседания Сената и Государственной Думы являются открытыми за исключением случаев рассмотрения на заседаниях вопросов, связанных с государственной или иной охраняемой законом тайной.

### **Статья 154**

1. На первом заседании вновь избранная Государственная Дума избирает из своего состава Председателя и его заместителей.
2. Сенат избирает из своего состава Председателя раз в два года на первом заседании после очередной ротации своего состава. Не допускается переизбрание Председателя Сената в течение периода временного исполнения им обязанностей Президента России.
3. Председатель палаты ведет ее заседания и ведает внутренним распорядком палаты.
4. Сенат и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.
5. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности в той мере, в какой это не противоречит настоящей Конституции и федеральному законодательству.
6. Сенат и Государственная Дума принимают постановления по вопросам, отнесенным к их ведению. Постановления Сената и Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа членов соответствующей палаты, если иной порядок принятия постановлений не предусмотрен настоящей Конституцией.

### **Статья 155**

К ведению Сената России относятся:

- 1) утверждение изменения границ между регионами Российской Федерации;
- 2) утверждение указа Президента России о введении чрезвычайного или военного положения;
- 3) утверждение указа Президента России о применении мер федерального вмешательства;
- 4) утверждение указа Президента России об использовании Вооруженных Сил России за пределами территории России в мирное время;
- 5) назначение выборов Президента России;

- 6) избрание заместителя Председателя Счетной палаты России и половины ее аудиторов;
- 7) назначение членов Конституционного Суда России по представлению Президента России;
- 8) выдвижение обвинения в совершении Президентом России преступления и отрешение его от должности.

### **Статья 156**

К ведению Государственной Думы России относятся:

- 1) представление Президенту России кандидатуры на должность Премьер-министра России;
- 2) принятие резолюции порицания в отношении Совета Министров России или члена Совета Министров;
- 3) решение вопроса о доверии Совету Министров России;
- 4) заслушивание ежегодных отчетов Совета Министров России о результатах его деятельности;
- 5) назначение Директора Центрального банка России по представлению Президента России;
- 6) избрание Председателя Счетной палаты России и половины ее аудиторов.

### **Статья 157**

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом России по основанию, предусмотренному настоящей Конституцией.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент России назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через 120 дней с момента роспуска.

3. Государственная Дума не может быть распущена:

- 1) с момента принятия Сенатом постановления о выдвижении обвинения против Президента России до принятия постановления об отрешении Президента от должности либо снятия с него обвинения;
- 2) в период действия на всей или на части территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения.

### **Статья 158**

1. Право законодательной инициативы, то есть внесения проектов органических и федеральных законов принадлежит депутатам Государственной Думы, сенаторам, Президенту России и Совету Министров России.

Законодательные (представительные) органы регионов вправе вносить проекты федеральных законов по вопросам совместного законодательного ведения.

2. Зарегистрированные в качестве избирателей граждане России численно-

стью не менее 50 тысяч человек могут внести в качестве народной законодательной инициативы проект федерального закона.

3. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

### **Статья 159**

1. Федеральные законы предварительно принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

2. Предварительно принятый федеральный закон в течение трех дней передается в Сенат.

3. Федеральный закон считается принятым Парламентом, если за него проголосовали более половины от общего числа сенаторов либо если в течение семи дней он не был рассмотрен Сенатом. В случае отклонения федерального закона Сенатом палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

4. В случае обнаружения в тексте предварительно принятого федерального закона грамматических и редакционных ошибок Председатель Сената согласовывает с Председателем Государственной Думы внесение необходимых исправлений. Согласованный текст докладывается председателями обеих палат на ближайшем заседании соответствующих палат.

5. Если согласительная комиссия вырабатывает компромиссный вариант федерального закона, этот вариант подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. При этом допускается принятие законопроекта по сокращенной процедуре. В случаях, если при отклонении Сенатом федерального закона согласительная комиссия не была создана или она не пришла к компромиссу, или если Государственная Дума не согласилась с решением согласительной комиссии, федеральный закон считается принятым Парламентом, если при повторном голосовании за него в первоначальной редакции проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

6. Законопроекты на всех стадиях принимаются открытым голосованием. Закрытые голосования проводятся по решению соответствующей палаты Парламента России.

7. Сенат и Государственная Дума должны быть оборудованы такими техническими средствами, которые при голосовании обеспечивают выражение личного мнения каждым парламентарием.

### **Статья 160**

В случае, если Россия на основании международного договора вступает в межгосударственное объединение, федеральный закон о ратификации принимается большинством — не менее чем двумя третями голосов от общего состава депутатов Государственной Думы и не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа сенаторов.

### **Статья 161**

1. Закон о поправке к Конституции России считается принятым, если он одобрен не менее чем тремя четвертями голосов от общего состава депутатов Государственной Думы, тремя четвертями голосов от общего числа сенаторов и в течение 180 дней одобрен не менее чем двумя третями регионов в лице их законодательных (представительных) органов, которым Председатель Сената направляет данный закон не позднее трех дней со дня одобрения Сенатом.

2. Закон о поправке к Конституции России считается одобренным законодательным (представительным) органом региона, если за него будет подано в этом органе не менее чем две трети голосов от общего состава депутатов.

3. Не допускается представление закона о поправке к Конституции России на подпись Президенту России ранее чем через 180 дней со дня направления данного закона в законодательные (представительные) органы регионов.

### **Статья 162**

Органический закон считается принятым Парламентом, если он одобрен не менее чем двумя третями голосов от общего состава депутатов Государственной Думы и тремя четвертями голосов от общего числа сенаторов.

### **Статья 163**

Обязательному рассмотрению в Сенате подлежат предварительно принятые Государственной Думой федеральные законы:

- 1) по вопросам финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования, а также денежной эмиссии, в том числе законы о федеральном бюджете, налогах и сборах;
- 2) по вопросам предоставления регионам федеральной финансовой помощи;
- 3) по вопросам ратификации и денонсации международных договоров России, актов международного права, подписанных ею;
- 4) по вопросам статуса и защиты государственной границы России;
- 5) по вопросам войны и мира;
- 6) по предметам совместного законодательного ведения.

### **Статья 164**

1. Одобренный закон о поправках в Конституцию России и принятый Парламентом органический закон в течение трех календарных дней направляются Президенту России.

2. Президент в течение четырнадцати календарных дней рассматривает закон, подписывает и обнародует его.

3. Органический закон и закон о поправках в Конституцию России подписываются Президентом безусловно. До подписания Президент вправе обратиться в Конституционный Суд России с запросом о соответствии органического

закона Конституции России, а закона о поправках — главам 1, 2, 17 и 18 настоящей Конституции. В этом случае четырнадцатидневный срок прерывается.

4. Принятый Парламентом федеральный закон в течение трех календарных дней направляется Премьер-министру России для его контрасигнации. Премьер-министр обязан в течение трех календарных дней решить вопрос о контрасигнации закона и направить его Президенту России. В случае отказа Премьер-министра от контрасигнации он прикладывает к закону, направляемому Президенту, свое мотивированное заключение.

5. Президент России не вправе подписать федеральный закон без контрасигнатуры Премьер-министра, но вправе отклонить федеральный закон при наличии контрасигнатуры Премьер-министра.

6. В случае обнаружения в тексте федерального закона грамматических и редакционных ошибок Президент в течение десяти дней с момента получения закона вправе внести необходимые исправления, уведомив об этом Председателя Государственной Думы. Если в течение трех дней Председатель Государственной Думы или один из его заместителей не представит возражений о том, что исправления меняют смысл отдельных норм, Президент подписывает и обнародует федеральный закон.

5. Президент вправе отклонить федеральный закон, если он не согласен с его концепцией, отдельными нормами или имеет основания полагать, что при принятии закона была нарушена установленная процедура.

6. В случае отклонения федерального закона Президент направляет его официальный текст в Государственную Думу с мотивированным заключением о причинах отклонения. Копия заключения одновременно направляется в Сенат.

7. После получения мотивированного заключения Президента Государственная Дума в пятидневный срок принимает решение:

- 1) об отказе рассмотрения федерального закона в прежней редакции;
- 2) об отправке федерального закона на стадию первого чтения;
- 3) о принятии федерального закона в прежней редакции.

8. Федеральный закон, отклоненный Президентом России, считается принятым, если за этот закон в прежней редакции проголосовали не менее чем две трети депутатов от общего состава Государственной Думы и не менее чем две трети сенаторов. В этом случае Президент обязан подписать федеральный закон в течение трех дней после получения его из Сената.

## **Глава 13. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ**

### **Статья 165**

1. Палаты Парламента России осуществляют контроль за всеми государственными органами, государственными или с долей государственного участия предприятиями, учреждениями и организациями, а также за региональными органа-

ми исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления в случае выполнения ими полномочий Российской Федерации.

2. Парламентский контроль осуществляется посредством контроля за расходованием средств федерального бюджета, парламентских расследований, запросов сенаторов и депутатов, а также посредством других форм, не противоречащих настоящей Конституции.

### **Статья 166**

1. Контроль за расходованием средств федерального бюджета осуществляется парламентариями и Счетной палатой России.

2. Счетная палата вправе осуществлять выборочную или сплошную проверку хода исполнения федерального бюджета, в том числе анализировать его соответствие федеральному законодательству. Результаты проверок Счетная палата представляет Сенату и Государственной Думе.

3. Результаты проверок Счетной палаты подлежат незамедлительному опубликованию в части, не содержащей государственной или иной охраняемой законом тайны.

### **Статья 167**

1. Государственная Дума избирает Председателя Счетной палаты России и половину состава ее аудиторов. Кандидатура на должность Председателя Счетной палаты вносится фракцией Государственной Думы, имеющей в этой палате наименьшее число мест. Если внесенная кандидатура не одобряется, фракция имеет право внести иные кандидатуры еще два раза, после чего Председатель Счетной палаты определяется в ходе рейтингового голосования по каждому из трех представленных кандидатов.

2. Сенат избирает заместителя Председателя Счетной палаты России и половину состава ее аудиторов.

3. Счетная палата России избирается на срок полномочий Государственной Думы. Председатель Счетной палаты может занять повторно эту должность один раз.

### **Статья 168**

1. Сенат проводит парламентские расследования посредством образуемых им комиссий в случаях:

- 1) грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина в период действия чрезвычайного положения, введенного на территории одного или нескольких регионов Российской Федерации;
- 2) грубых нарушений Конституции России и федерального законодательства при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти;
- 3) совершения действий (бездействия), несовместимых со статусом

Президента России, а также принятия им решений, грубо противоречащих Конституции России и федеральному законодательству;

- 4) совершения Генеральным прокурором России, нижестоящими прокурорами несовместимых с их статусом действий, а также принятия ими решений, не соответствующих Конституции России и федеральному законодательству;
- 5) совершения членом Центральной избирательной комиссии несовместимых с его статусом действий, а также принятия Центральной избирательной комиссии решений, не соответствующих Конституции России и федеральному законодательству.
- 6) территориальных споров и конфликтов между регионами Российской Федерации;
- 7) неправомерного использования Вооруженных Сил Российской Федерации.

2. Государственная Дума проводит парламентские расследования посредством образуемых ею комиссий в случаях:

- 1) совершения действий (бездействия), несовместимых со статусом Государственного правозащитника России, а также принятия им решений, грубо противоречащих Конституции России и федеральному законодательству;
- 2) совершения действий (бездействия), несовместимых со статусом должностного лица федерального органа исполнительной власти, а также принятия им решений, грубо противоречащих Конституции России и федеральному законодательству;
- 3) совершения действий, несовместимых со статусом должностного лица Центрального банка России, а также принятия Центральным банком решений, грубо противоречащих Конституции России и федеральному законодательству;
- 4) аварий и катастроф, повлекших большие человеческие жертвы или нанесших значительный материальный ущерб;
- 5) конфликтов, имеющих общественную значимость, за исключением территориальных споров и конфликтов между регионами Российской Федерации.

3. Требования парламентской комиссии или ее официального представителя обязательны для выполнения всеми государственными органами, государственными предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе с долей государственного участия, а также всеми органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе с долей муниципального участия.

4. Полномочия парламентских комиссий, порядок расследований и ответственность должностных лиц за оказание противодействия работе комиссий определяются органическим законом.

5. Результаты деятельности парламентской комиссии заслушиваются на заседании соответствующей палаты Парламента России и по ним принимается постановление, на основе которого виновные лица могут быть привлечены к ответственности.

### **Статья 169**

1. Сенаторы и депутаты вправе направлять свои запросы руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям региональных органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления в случае выполнения ими полномочий Российской Федерации, а также руководителям подчиненных им предприятий, учреждений и организаций, в том числе с долей государственного или муниципального участия.

2. Запрос сенатора и депутата направляется в целях:

- 1) выяснения или разъяснения позиции органа, предприятия, учреждения или организации по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего органа, предприятия, учреждения или организации;
- 2) объяснения решений, действий или бездействия должностного лица органа, предприятия, учреждения или организации, содержащих признаки злоупотреблений, иных этических и правовых нарушений;
- 3) указания на конфликт интересов, который возник у руководителя или иного ответственного должностного лица органа, предприятия, учреждения или организации, а также на иные обстоятельства, способствующие возникновению злоупотреблений.

3. Запрос сенатора и депутата перед его направлением адресату должен быть одобрен соответствующей палатой Парламента России на ее заседании.

4. Ответ на запрос сенатора и депутата оглашается на заседании соответствующей палаты Парламента России и по нему открываются прения.

5. В случае неудовлетворительной оценки ответа на запрос сенатора и депутата, а также для получения дополнительных сведений, дополнительных разъяснений и объяснений лицо, которому был направлен запрос, может быть вызвано на заседание соответствующей палаты Парламента России.

### **Статья 170**

1. Для ответа на вопросы парламентариев руководители федеральных органов исполнительной власти, региональных органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления в случае выполнения ими полномочий Российской Федерации, а также руководители подчиненных им предприятий, учреждений и организаций, в том числе с долей государственного или муниципального участия могут быть вызваны в Сенат или Государственную Думу Председателем соответствующей палаты Парламента России.



2. Неявка на заседание палаты без уважительных причин влечет за собой возможность постановки вопроса об отставке соответствующего должностного лица.

3. Один и тот же руководитель не может вызываться для ответа на вопросы чаще, чем один раз в три месяца, за исключением вызова в связи с запросом сенатора или депутата.

## **Глава 14. СОВЕТ МИНИСТРОВ РОССИИ**

### **Статья 171**

1. Совет Министров России — высший коллегиальный орган исполнительной власти России, возглавляющий систему федеральных органов исполнительной власти.

2. Совет Министров состоит из Премьер-министра России и федеральных министров.

3. Премьер-министр вправе на время своего отсутствия по уважительной причине назначить одного из федеральных министров исполняющим обязанности Премьер-министра.

4. Совет Министров слагает свои полномочия перед вновь избранной Государственной Думой.

### **Статья 172**

1. Премьер-министр России назначается Президентом России по представлению Государственной Думы.

2. Кандидатура Премьер-министра считается представленной, если за нее проголосовали большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

3. Государственная Дума представляет кандидатуру Премьер-министра не позднее 18 календарных дней со дня первого заседания вновь избранной Государственной Думы.

4. После получения постановления Государственной Думы о представлении кандидатуры Премьер-министра Президент России незамедлительно издает указ о назначении на должность данного лица Премьер-министром России.

5. Если Государственная Дума в течение установленного частью 3 настоящей статьи срока не представит кандидатуру на должность Премьер-министра, Президент самостоятельно назначает временного Премьер-министра сроком на один год.

### **Статья 173**

1. Премьер-министр, назначенный на должность по представлению Государственной Думы, в течение десяти дней после своего назначения фор-

мирует Совет Министров России, представляя Президенту России кандидатуры для назначения на должности федеральных министров в соответствии с системой и структурой федеральных органов исполнительной власти, установленными федеральным законом.

2. Президент России вправе отклонить с изложением мотивов кандидатуры для назначения на должности федеральных министров, к компетенции которых относятся вопросы внешней политики, обороны, национальной безопасности, борьбы с преступностью, юстиции. В случае отклонения одной или нескольких кандидатур таких министров Президент проводит с Премьер-министром консультации.

3. В случае, если в ходе консультаций Президента с Премьер-министром не достигнуто согласие, Президент назначает федеральными министрами представленных Премьер-министром кандидатов, но при этом вправе через полгода отправить соответствующих федеральных министров в отставку с изложением мотивов своего решения.

4. В случае назначения временного Премьер-министра Президент России самостоятельно назначает на должности федеральных министров в соответствии с системой и структурой федеральных органов исполнительной власти, установленными федеральным законом. Сформированный в этом случае Совет Министров России именуется президентским Кабинетом.

### **Статья 174**

1. По истечении года со дня назначения временного Премьер-министра Государственная Дума в течение семи календарных дней решает вопрос о доверии президентскому Кабинету.

2. Если за доверие президентскому Кабинету проголосуют большинство депутатов Государственной Думы, президентский Кабинет приобретает статус Совета Министров России.

3. Если Государственная Дума отказывает в доверии президентскому Кабинету, она обязана в трехдневный срок представить Президенту России кандидатуру на должность Премьер-министра России. В случае непредставления в указанный срок кандидатуры Премьер-министра Президент распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

4. Премьер-министр России, назначенный по представлению Государственной Думы, вправе поставить перед ней вопрос о доверии Совету Министров России. В этих целях Премьер-министр подает Председателю Государственной Думы заявление, которое должно быть рассмотрено не позднее чем через 10 календарных дней. Доверие считается выраженным, если за него проголосуют большинство от общего состава депутатов Государственной Думы.

5. Если Государственная Дума отказывает в доверии, Совет Министров России уходит в отставку. После отказа в доверии Совету Министров Государственная Дума в трехдневный срок обязана представить Президенту России

кандидатуру для назначения на должность нового Премьер-министра. В случае, если такая кандидатура не будет представлена, Президент в течение пяти дней назначает на должность временного Премьер-министра.

### **Статья 175**

1. Резолюция порицания Совету Министров России может быть вынесена не ранее чем через один год со дня назначения Премьер-министра на должность. Резолюция порицания президентскому Кабинету не допускается.

2. Инициатива о голосовании резолюции порицания может исходить не менее чем от одной пятой депутатов от общего состава Государственной Думы либо от одной из ее фракций.

3. Резолюция порицания считается принятой, если за нее проголосовали большинство депутатов от общего состава Государственной Думы.

4. После вынесения резолюции порицания Совету Министров Государственная Дума в десятидневный срок обязана представить Президенту России кандидатуру для назначения на должность нового Премьер-министра. В случае, если такая кандидатура не будет представлена, Президент в течение пяти дней назначает на должность временного Премьер-министра.

### **Статья 176**

1. Отставка Совета Министров России происходит в случаях:

- 1) подачи Премьер-министром России заявления Президенту России об отставке;
- 2) вынесения Государственной Думой резолюции порицания Совету Министров;
- 3) отказа Государственной Думы в доверии Совету Министров.

2. Отставка президентского Кабинета происходит в случаях:

- 1) подачи временным Премьер-министром заявления Президенту России об отставке;
- 2) отказа Государственной Думы в доверии президентскому Кабинету при условии представления Президенту в трехдневный срок кандидатуры Премьер-министра;
- 3) принятия Президентом решения об отставке президентского Кабинета.

3. Отставка Премьер-министра влечет за собой отставку всего Совета Министров. Отправленный в отставку Совет Министров продолжает исполнение своих обязанностей вплоть до формирования нового состава Совета Министров. Президент вправе поручить исполнение обязанностей Премьер-министра до формирования нового состава Совета Министров любому федеральному министру.

4. Отставка федерального министра, назначенного на должность Премьер-министром России, осуществляется Премьер-министром, кроме случаев, уста-

новленных частью статьей 173 настоящей Конституции. Отставка федерального министра, назначенного на должность Президентом России, осуществляется Президентом.

### **Статья 177**

1. На основании и во исполнение Конституции России и федерального законодательства Совет Министров России издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановлениями Совета Министров являются подзаконные правовые акты нормативного характера. Распоряжениями Совета Министров являются подзаконные правовые акты индивидуального характера.

3. Постановления и распоряжения Совета Министров обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

## **Глава 15. ПРОКУРАТУРА РОССИИ**

### **Статья 178**

1. Прокуратура России составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России. Органы Прокуратуры создаются по окружному и участковому принципам.

2. Прокурорские округа и участки создаются в соответствии с федеральным законом.

3. Генеральный прокурор России назначается на должность и освобождается Президентом России. Окружные и участковые прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором России.

4. Окружные и участковые прокуроры и иные работники органов Прокуратуры являются федеральными гражданскими служащими.

### **Статья 179**

Органы Прокуратуры осуществляют:

- 1) надзор за исполнением законов органами, ведущими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- 2) надзор за исполнением законов судебными приставами;
- 3) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- 4) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством России.

## Глава 16. ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

### Статья 180

1. Публичная служба является профессиональной служебной деятельностью граждан России по обеспечению исполнения полномочий федеральных и региональных государственных, а также муниципальных органов.

2. Публичная служба России включает в себя гражданскую, военную и полицейскую службу.

3. Лица, замещающие должности публичной службы России, являются государственными и муниципальными служащими.

### Статья 181

1. Не являются государственными и муниципальными служащими лица, замещающие федеральную, региональную или муниципальную должность:

- 1) Президент России;
- 2) федеральные и региональные судьи;
- 3) сенаторы и депутаты Государственной Думы, депутаты региональных законодательных органов, депутаты представительных муниципальных органов;
- 4) Премьер-министр России и федеральные министры, руководители, кроме их заместителей, иных федеральных органов исполнительной власти; руководители, кроме их заместителей, региональных органов исполнительной власти; главы местных сообществ, избираемые местным сообществом или представительным муниципальным органом;
- 5) Государственный правозащитник России;
- 6) Генеральный прокурор России;
- 7) Председатель, заместитель Председателя и аудиторы Счетной палаты России;
- 8) председатели и члены избирательных комиссий;
- 9) Директор Центрального банка России.

2. Лица, замещающие федеральную, региональную или муниципальную должность, не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью в каких-либо формах;
- 2) представлять интересы государства или местного сообщества в хозяйствующих компаниях;
- 3) заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью, в том числе научной, преподавательской и творческой;
- 4) оказывать содействие либо препятствовать деятельности какой бы то ни было политической партии, в том числе в период избирательной кампании; проявлять заинтересованность в определенных результатах выборов;

5) обращаться в суд с исками о защите чести и достоинства, если публичное мнение о них выражено в связи с их деятельностью.

3. Близкие родственники лица, замещающего региональную или муниципальную должность, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью в том регионе или на той территории местного сообщества, в котором работает данное лицо.

4. Занятие федеральной, региональной или муниципальной должности служит отягчающим обстоятельством при совершении соответствующим лицом уголовного или административного правонарушения.

5. Иные ограничения для лиц, занимающих федеральную, региональную или муниципальную должность, а также последствия нарушения таких ограничений определяются настоящей Конституцией, федеральным и региональным законодательством, нормативными правовыми актами местного самоуправления.

### **Статья 182**

Принципами публичной службы в России являются:

- 1) служение обществу, а не начальству;
- 2) отказ от исполнения незаконных приказов, указаний и поручений;
- 3) прозрачность;
- 4) конкурсный порядок замещения должностей, кроме должностей помощников и советников руководителей государственных органов и органов местного самоуправления;
- 5) обязательность заключения служебного контракта;
- 6) продвижение по службе в зависимости от личных заслуг и достоинств, а не от стажа;
- 7) достойное государственное пенсионное обеспечение.

### **Статья 183**

1. Государственный и муниципальный служащий не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью в каких-либо формах;
- 2) представлять интересы государства или местного сообщества в хозяйствующих компаниях;
- 3) заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью, в том числе научной, преподавательской и творческой;
- 4) оказывать содействие либо препятствовать деятельности какой бы то ни было политической партии, в том числе в период избирательной кампании; проявлять заинтересованность в определенных результатах выборов;
- 5) обращаться в суд с исками о защите чести и достоинства, если публичное мнение о них выражено в связи с их деятельностью.

2. Нарушение одного из перечисленных в части 1 настоящей статьи запретов влечет за собой освобождение от должности.

3. Государственные и муниципальные служащие освобождаются от уплаты подоходного налога на заработную плату в течение срока пребывания на одной из должностей публичной службы.

4. Государственным и муниципальным служащим:

- 1) компенсируются расходы на аренду жилья либо предоставляется служебное жилье, если они работают вдали от места постоянного проживания;
- 2) компенсируются расходы на использование личного транспорта в служебных целях, в том числе для поездок на работу и с работы;
- 3) оплачивается медицинское страхование, в том числе их супругов и несовершеннолетних детей;
- 4) оплачивается пребывание в оздоровительных учреждениях.

5. Денежные средства, указанные в части 4 настоящей статьи, выплачиваются из бюджета соответствующего уровня.

6. Косвенные денежные выплаты государственным и муниципальным служащим не допускаются. Дифференциация денежного вознаграждения в зависимости от квалификации служащего обеспечивается посредством дифференциации должностей, званий, квалификационных классов или разрядов.

### **Статья 184**

1. Государственному и муниципальному служащему после его выхода в отставку при наличии 15 лет стажа работы в системе публичной службы, при достижении пенсионного возраста и при отсутствии непогашенных дисциплинарных взысканий выплачивается государственная или муниципальная пенсия в размере 75 процентов от сумм наиболее высоких денежных выплат в течение года, вне зависимости от периода, в который он получал наиболее высокие денежные выплаты.

2. Стаж работы в системе военной и полицейской службы, необходимый для выплаты государственной или муниципальной пенсии, устанавливается соответственно законодательством и нормативными правовыми актами местных сообществ.

### **Статья 185**

1. В случае, если перед избранием или назначением на государственную, муниципальную должность, перед поступлением на публичную службу гражданин занимался предпринимательской деятельностью, он в недельный срок после замещения должности обязан передать все права управления своей собственностью государственному органу, специализирующемуся на доверительном управлении объектами частной собственности. Государственный орган, специализирующийся на доверительном управлении объектами част-

ной собственности, является федеральным органом, имеющим свои отделения во всех регионах Российской Федерации.

2. Договор о доверительном управлении размещается на сайте государственного органа, специализирующегося на доверительном управлении объектами частной собственности, и его соответствующего отделения. Не реже одного раза в полгода публикуются сведения о движении переданных в доверительное управление средств лиц, замещающих государственную или муниципальную должность, государственных и муниципальных служащих.

3. Перед участием в конкурсе на замещение должности публичной службы гражданин обязан представить сведения о своих и своих близких родственниках источниках доходов и имущественном положении. Такие же сведения государственный и муниципальный служащий не реже одного раза в год обязан представлять в Бюро по контролю за публичной службой при Президенте России.

4. Государственный и муниципальный служащий после выхода в отставку не вправе в течение четырех лет работать в коммерческих организациях, с которыми он имел взаимоотношения в рамках своей компетенции.

### **Статья 186**

1. Должностные инструкции государственных и муниципальных служащих, которые по роду своей деятельности непосредственно взаимодействуют с населением, представляют собой перечень обязанностей перед гражданами.

2. Деятельность государственных и муниципальных служащих при взаимоотношениях с населением регулируется федеральным, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами, устанавливающими процедуры взаимоотношений с гражданами.

3. В случае, если решение, действие или бездействие служащего нанесло материальный ущерб гражданину, виновный в этом служащий несет материальную ответственность перед государством, которое, выплачивая необходимую компенсацию потерпевшему физическому или юридическому лицу, одновременно по регрессному иску взыскивает соответствующую денежную сумму с виновного служащего. Порядок определения виновного и взыскания с него материального ущерба определяется федеральным законодательством.

## **Глава 17. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ**

### **Статья 187**

Предложения о поправках и пересмотре Конституции России могут вносить Президент России, Сенат, Государственная Дума, законодательные (представительные) органы регионов Российской Федерации.



### **Статья 188**

1. Положения глав 1, 2, 17 и 18 настоящей Конституции могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием, которое по инициативе Президента России, Сената, Государственной Думы или законодательных (представительных) органов регионов Российской Федерации, формируется и созывается в порядке, предусмотренном органическим законом.

2. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции России, либо разрабатывает проект новой Конституции.

3. Проект новой Конституции России, разработанный Конституционным Собранием, выносится на референдум. Конституция России считается принятой, если за нее проголосовали более половины избирателей, принявших участие в референдуме, при условии, что в нем приняли участие более половины избирателей.

### **Статья 189**

Поправки к главам 3–16 Конституции России принимаются в порядке, установленном статьей 161 настоящей Конституции.

## **Глава 18. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 190**

1. Настоящая Конституция, принятая в порядке, установленном статьей 135 Конституции Российской Федерации 1993 года, вступает в силу со дня ее официального опубликования.

2. Со дня вступления в силу настоящей Конституции прекращается действие Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, с последующими изменениями и дополнениями.

3. Договоры, законы и иные нормативные правовые акты или отдельные их положения, принятые Российской Империей, СССР, РСФСР и Российской Федерацией, действуют в части, не противоречащей настоящей Конституции.

### **Статья 191**

1. Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран, но не более чем на два года. Он именуется Президентом России.

2. Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Совета Министров России, установленные настоящей Конституцией, и именуется Временным Советом Министров России вплоть до формирования

Совета Министров России в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией.

3. С момента вступления в силу настоящей Конституции Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, сформированные в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года, прекращают свои полномочия.

4. Президент России после вступления в силу настоящей Конституции незамедлительно назначает выборы в Сенат и Государственную Думу, которые проводятся не позднее 150 дней в соответствии с действующим федеральным законодательством о выборах в части, не противоречащей настоящей Конституции. Президент России вправе своим указом восполнить пробелы в действующем федеральном законодательстве о выборах и устранить нормы, противоречащие настоящей Конституции.

5. Центральная избирательная комиссия и все иные избирательные комиссии формируются в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией, не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящей Конституции. Членами избирательных комиссий не могут быть назначены члены избирательных комиссий, действующих на момент принятия настоящей Конституции.

6. Сенат и Государственная Дума собираются на свои первые заседания не позднее 20 дней после официального опубликования итогов соответствующих выборов.

## **Статья 192**

В Сенате, впервые сформированном на основе настоящей Конституции, проходит жеребьевка, в ходе которой определяются три группы сенаторов, каждая из которых равна одной трети от общего числа сенаторов. Срок полномочий сенаторов первой группы составляет два года, второй группы — четыре года, третьей группы — шесть лет.

## **Статья 193**

1. Не позднее чем через один год со дня формирования Сената и Государственной Думы в каждом муниципальном образовании проводится местный референдум для определения формы управления соответствующей территорией.

2. В случае, если жители изберут форму местного самоуправления, органы местного самоуправления, действующие на момент вступления в силу настоящей Конституции, сохраняют свои полномочия в течение 240 дней. За этот период должен быть разработан проект устава местного сообщества, который выносится на местный референдум и принимается одновременно с выборами муниципальных органов, предусмотренных данным уставом.

3. В случае, если жители изберут форму государственного управления, в данном административно-территориальном образовании представительный

орган местного самоуправления сохраняет свои полномочия на срок, на который он был избран. Органы государственного управления данной административно-территориальной единицей в течение 60 дней формируются региональными органами государственной власти.

### **Статья 194**

1. С момента вступления в силу настоящей Конституции республики в составе Российской Федерации, автономные округа и автономная область приобретают статус автономных республик, а края и области — статус губерний.

2. С момента вступления в силу настоящей Конституции города федерального значения Москва и Санкт-Петербург приобретают статус федеральных территорий. Управление федеральными территориями — городами Москвой и Санкт-Петербургом — осуществляется органами государственной власти городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург, действующими на момент принятия настоящей Конституции, до образования государственных органов, уполномоченных осуществлять управление данными федеральными территориями в соответствии с федеральным законодательством.

3. До принятия федерального закона о столице России ее функции возлагаются на федеральную территорию — город Москву.

4. Изменение состава регионов Российской Федерации, а также границ между регионами осуществляется после формирования Сената и Государственной Думы в соответствии с настоящей Конституцией.

5. С момента вступления в силу настоящей Конституции законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, сформированные в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года, прекращают свои полномочия.

6. Лица, замещающие должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляют установленные ею полномочия до момента формирования высшего регионального органа исполнительной власти законодательным (представительным) органом региона в соответствии с настоящей Конституцией.

7. Лица, замещающие должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), незамедлительно назначают выборы в законодательный (представительный) орган региона, которые проводятся не позднее 120 дней в соответствии с действующими на момент вступления в силу настоящей Конституции федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации о выборах в части, не противоречащей настоящей Конституции.

8. Меры федерального вмешательства, предусмотренные настоящей Конституцией, не подлежат применению Президентом России до момента формирования Сената России.

### **Статья 195**

1. Со дня вступления в силу настоящей Конституции Конституционный Суд Российской Федерации, сформированный в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации 1993 года, прекращает свои полномочия.

2. Суды в Российской Федерации, составлявшие судебную систему, установленную Конституцией Российской Федерации 1993 года, осуществляют правосудие в соответствии с федеральным законодательством, принятым до вступления в силу настоящей Конституции. Они прекращают свои полномочия со дня издания Президентом России указа, удостоверяющего готовность судов, сформированных в соответствии с настоящей Конституцией, принимать дела к рассмотрению.

3. Со дня вступления в силу настоящей Конституции председатели судов прекращают свои полномочия. Новые председатели судов избираются судьями в соответствии с настоящей Конституцией и приобретают полномочия, предусмотренные ею.

4. Не позднее 240 дней со дня вступления в силу настоящей Конституции проводятся выборы мировых судей населением. Мировые судьи, осуществлявшие свои полномочия в соответствии с федеральным законодательством, принятым до вступления в силу настоящей Конституции, не вправе принимать участие в первых выборах мировых судей, проводимых в соответствии с настоящей Конституцией. Региональные законы, регулирующие порядок выборов мировых судей, должны быть приняты не позднее 30 дней со дня начала работы соответствующего законодательного (представительного) органа региона.

5. Не позднее 15 дней со дня начала деятельности Сената Президент России представляет кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда России. Действующие судьи Конституционного Суда Российской Федерации не могут предлагаться в качестве кандидатур для назначения на должности судей Конституционного Суда России.

6. С целью не допустить одномоментного обновления состава Конституционного Суда по истечении 18 лет не позднее 20 дней после назначения судей Конституционного Суда России проводится жеребьевка, в ходе которой определяются три группы судей, каждая из которых равна одной трети от общего числа конституционных судей. Срок полномочий судей первой группы составляет 6 лет, второй группы — 12 лет, третьей группы — 18 лет.

7. Не позднее 15 дней со дня формирования Совета Министров России Президент России организует формирование Федерального комитета по делам судебной власти.

8. Не позднее 25 дней со дня своего создания Федеральный комитет по делам судебной власти формирует Высшую экзаменационную комиссию и Бюро по обеспечению деятельности федеральных судов.

9. Не позднее 60 дней со дня своего создания Федеральный комитет по делам судебной власти осуществляет отбор кандидатов и назначает на должности федеральных судей, кроме судей Конституционного Суда России.

10. Не позднее 60 дней со дня начала своей работы законодательные (представительные) органы регионов формируют экзаменационные комиссии и назначают на должности региональных судей, кроме мировых судей.

11. Не позднее 60 дней со дня начала своей работы законодательные (представительные) органы регионов принимают региональные законы о выборах мировых судей. Выборы мировых судей должны состояться не позднее чем через один год со дня вступления в силу настоящей Конституции.

12. Должности федеральных и региональных судей не вправе занимать лица, занимавшие до вступления в силу настоящей Конституции должности федеральных судей и судей субъектов Российской Федерации, кроме арбитражных и мировых судей.

13. Кандидаты на должности федеральных и региональных судей, сдавшие экзамен и прошедшие отбор, считаются соответственно резервными федеральными и резервными региональными судьями. Резервные федеральные и резервные региональные судьи приобретают статус соответственно федеральных и региональных судей через 14 дней со дня издания Президентом России указа, удостоверяющего готовность судов, сформированных в соответствии с настоящей Конституцией, принимать дела к рассмотрению. До момента приобретения резервными судьями статуса федеральных и региональных судей им выплачивается заработная плата в размере 75 процентов от размера заработной платы, установленной для должности судьи, на которую они назначены.

14. Со дня издания Президентом России указа, удостоверяющего готовность судов, сформированных в соответствии с настоящей Конституцией, принимать дела к рассмотрению, действующие на момент вступления в силу настоящей Конституции федеральные судьи считаются судьями в отставке.

## **Статья 196**

1. Не позднее 120 дней с начала своей работы Сенат формирует Временную общественную комиссию по оценке деятельности судей, работников Прокуратуры, правоохранительных органов и органов в сфере обеспечения национальной безопасности, а также ее региональные и местные отделения.

2. Целью Временной общественной комиссии является выявление лиц, виновных в совершении до дня вступления в силу настоящей Конституции грубых нарушений законодательства, в том числе в вынесении заведомо неправосудных судебных решений и выполнении заведомо незаконных приказов.

3. Временная общественная комиссия формируется из граждан России, выдвинутых политическими партиями, иными общественными объединениями и средствами массовой информации. Порядок формирования, сроки окончания работы и полномочия Временной общественной комиссии определяются федеральным законом.

4. Лица, признанные Временной общественной комиссией виновными в совершении грубых нарушений законодательства, освобождаются от своих должностей. Они не вправе впредь занимать государственные и муниципальные должности, а также должности публичной службы, им не выплачивается государственная пенсия. Судьи, признанные Временной общественной комиссией виновными в совершении грубых нарушений законодательства, не могут считаться судьями в отставке. При наличии в решениях, действиях и бездействии указанных лиц признаков преступлений, материалы, полученные Временной общественной комиссией, передаются Генеральному прокурору России.

### **Статья 197**

1. Не позднее 30 дней со дня начала работы Сената Президент назначает на должности Генерального прокурора России и заместителей Генерального прокурора. С этого момента Генеральный прокурор Российской Федерации, назначенный на должность в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года, прекращает свои полномочия.

2. Генеральный прокурор России, назначенный на должность в соответствии с настоящей Конституцией, незамедлительно назначает на должности окружных и участковых прокуроров. Эти должности не вправе занимать лица, назначенные прокурорами до вступления в силу настоящей Конституции.

3. Следственный комитет Российской Федерации осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральным законодательством в части, не противоречащей настоящей Конституции, пока вопрос об органах, имеющих право проводить предварительное расследование, не будет решен федеральным законодательством, принятым на основе настоящей Конституции.

### **Статья 198**

Не позднее 20 дней со дня начала своей работы Сенат и Государственная Дума формируют Счетную палату России. С момента ее формирования Председатель, заместитель Председателя и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, назначенные на эти должности до вступления в силу настоящей Конституции, прекращают свои полномочия.

### **Статья 199**

Председатель Центрального банка Российской Федерации, назначенный на эту должность до вступления в силу настоящей Конституции, осуществляет

свои полномочия в соответствии с настоящей Конституцией и федеральным законодательством.

### **Статья 200**

1. Со дня вступления в силу настоящей Конституции Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации прекращают свои полномочия.

2. Не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящей Конституции Президент России назначает на должность Государственного правозащитника России.

3. Аппарат Государственного правозащитника России создается на базе аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

### **Статья 201**

1. После вступления в силу настоящей Конституции Президент России из представителей общественности создает Комиссию по открытию необоснованно засекреченных архивных материалов.

2. Порядок создания Комиссии и регламент работы по открытию необоснованно засекреченных архивных материалов определяются Президентом России.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## ОСНОВНОЙ ЗАКОН БУДУЩЕЙ РОССИИ. ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ В «ЛИБЕРАЛЬНОЙ МИССИИ» 13 марта 2012 года (стенограмма)<sup>1</sup>

**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 несколько месяцев, 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 оно 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 мной 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

---

<sup>1</sup> Печ. по: Основной закон для завтрашней России // Фонд «Либеральная миссия» / Дискуссии. 23.04.2012 // <http://www.liberal.ru/articles/5737>



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. Думаю, 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 Ю. Болдыревым и С. 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 иотреагирует 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 пожелаютотреагировать 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 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 юридико-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 «гарик» 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 существует 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 чесать, 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, не способной 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 эмоци-

ональный 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. Рискуя съесть 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 возражении-

ях 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 привыкать 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 недоговороспособности 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 конструкцию 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 — 7 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 1-й и 2-й, особо защищенных). Их проект предусматривал довольно радикальные изменения текста «внутренних» глав Основного закона (с 3-й по 8-ю).

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 вторгаться-



ся. 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. Каковы 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 поэтому замена 1-й главы ныне действующей Конституции 1-й 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 не полны (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 не проясненными 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 законопро-

ектов 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. Нечто 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 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 МВД?

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 государственного 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, сосредоточить 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 премьерско-президентской формы 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 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 избирать, 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 соблюдения законности. Если когда-то данная важнейшая норма будет принята, это станет настоящим прорывом, освобождением России от пяти пресловутой «системы русской власти», от принудительного, склонного к репрессиям и неправовому 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 соблюдения 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 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.

Подчиненные 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, Председатель 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 Высший 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 не обязательно 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 ([www.democratia2.ru](http://www.democratia2.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 [www.democrata2.ru](http://www.democrata2.ru) и зарегистрироваться (нужны ФИО, 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 желательны 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, 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 судостроительстве. 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 судостроительства 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 (предоставление 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 парламентскую республику. Однако в этой области также суще-

ствуют 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. Внесение 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, которые 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 все 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 перекося, 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 осуществлением 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 судебсудейского корпуса. Я понимаю, что к действующим судьям есть большие претензии, но эта Конституция пишется на перспективу, и состав судебсудейского корпуса может кардинально обновиться. Почему в органе, который будет назначать судей, вообще нет представителей судебсудейского 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 представление 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 иноподцев.

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 предлагаемом 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, кото-

рая 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 Государственным 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 законотворчества.

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 аденауэровской 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 растления 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 недоумки ее писали. Но на самом деле это не нонсенс, а воздвижение либеральной идеи свободы на абсолютном ее фундаменте, без которого она становится перекасти-поле, 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 взвешенные, 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 осознает 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, то, 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 тенденировать в сторону государства правового. Этого тезиса нет — притом что в действующей Конституции он присутствует. 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 все. 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 десять 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 судейского 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, не оправданно.

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 судейские 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 судейский 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 судейского 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 судейского 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 назначать-



ся на 18 лет. Предлагается разделить их на три группы — на 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 не случайно.

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 все, 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 занятие чиновниками разными видами деятельности, включая научную и творческую. Возможно, 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 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 пожизненной. 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, 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, которые 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 2005 году 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. Тем не менее голосами конституционного большинства в Думе, которое существовало в 2005 году, поправки были приняты, и начались те самые процессы. С 2005-го 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), даже не главное. А главное — то, что суды пять лет руководствовались нормой, противоречащей 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, но 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 сто 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 именно, 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 двести 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 не случайно? 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 Кистьяковский, 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 возрождающемся 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 настоящее 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 от поступивших к нему обращений, связанных с ущемлением гражданских прав и свобод. Это является нарушением ч. 1 ст. 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 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 защите прав 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 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 отграничения 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.

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 личного. 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 о совершении 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 признает факт исторического и правового разрыва и стремится преодолеть его»**

Я убеждаюсь, что свежая мысль страшно нервирует 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 преемственность 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 предоставления 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 куцей,  
А вот у поэта — всемирный запой,  
И мало ему конституций!*

Тем не менее от Конституции многое зависит. Понятно, что, помимо нее, необходимы еще законодательное и подзаконное регулирование, необходимые 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 федеративного 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 государство-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 судейского 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: про-вести 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 образованно 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 поведение 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 Тamarой 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 президента-

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 контрагатурой 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 отвечает 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 — уло-

пия». 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, 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. И шаг этот, безусловно, удачный.

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 резко 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 невыполнение 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 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 реанимации 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 правоохранительным 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 тради-

цией. 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.

## **ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ**

*Ответственный редактор: М.А. Краснов*

Подписано в печать 12.07.2012

Печать офсетная

Тираж 1000 экз.

Фонд «Либеральная миссия»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: (495) 621 33 13, 623 40 56

Факс: (495) 623 28 58