

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Развитие правовой системы
в Российской Федерации

Лекции в Государственной Думе
2014–2015

Издание Государственной Думы
Москва • 2015

УДК 340(470)
ББК 67.3(2)64
Р17

Р17 **Развитие правовой системы в Российской Федерации.**
Лекции в Государственной Думе. 2014–2015. – М.: Издание
Государственной Думы (электронное), 2015. – 172 с.

УДК 340(470)
ББК 67.3(2)64

Об Отчёте о состоянии российского законодательства в 2014 году

*Из выступления Председателя Государственной Думы
С. Е. Нарышкина на заседании Государственной Думы
17 декабря 2014 года*

Уважаемые коллеги и гости!

В прошлом году мы отмечали 20-летие Конституции Российской Федерации и современного российского парламентаризма, провели множество мероприятий и впервые публично представили Отчёт о состоянии российского законодательства. Эту практику мы договорились продолжить, и сегодня обе палаты Федерального Собрания обсуждают очередной документ.

Этот год ознаменован образованием двух новых субъектов Федерации, и один из разделов отчёта посвящён ходу их правовой интеграции, а также правовой истории Крыма, которая тоже свидетельствует о том, что его возвращение домой было неизбежным и справедливым.

Под российским суверенитетом Крым находился более двух веков, со времён екатерининского манифеста 1783 года. Тогда же был основан Черноморский флот России, который никогда не покидал свою главную базу – Севастополь.

23 года назад под шумок развала СССР Крым был, по сути, аннексирован Украиной, но для самих крымчан её суверени-



тет на территории полуострова оставался как минимум спорным. С точки зрения международного права передача Крыма в 1954 году в состав Украинской ССР была юридически ничтожной. Кроме того, на полуострове хорошо помнили итоги январского референдума 1991 года, когда более 93 процентов участников референдума высказались за его суверенитет и автономный статус в составе союзного государства, но не унитарной Украины.

Добавлю и другое: на протяжении десятилетий у Киева не доходили руки до проблем крымчан. Больше того, и до, и после "оранжевой революции" киевские власти намеренно нарушали их языковые права, демонстративно пренебрегая историческим и культурным наследием проживающих там народов. Развития же экономики и инфраструктуры на полуострове просто не было, всё было заброшено.

Наконец, что дала крымчанам так называемая победа майдана в феврале этого года, что они тогда ясно увидели? В Киеве – вооружённый переворот, представители законной власти преследуются, а экстремисты-погромщики объявлены героями, совершённые ими убийства покрываются. И первое, что сделали оставшиеся в Раде депутаты, – повели атаку на русский язык и национальные меньшинства. Именно такое крайне опасное развитие событий предопределило и сам мартовский референдум 2014 года, и его оглушительные результаты.

Историческое воссоединение исконно российских земель, уже названное "крымской весной", состоялось, и сразу же начался процесс их правовой интеграции. За эти месяцы Госдума приняла более 30 законов, и наверняка будут новые инициативы, ведь правовая история пишется каждый день.

Подчеркну: работа проведена беспрецедентная и по объёму, и по сложности, и по срокам. С этой задачей Госдума нашего созыва справилась достойно, что говорит о профессионализме и высокой ответственности депутатского корпуса. Хотел бы искренне поблагодарить как депутатов и сенаторов, так и экспертов-правоведов.

В отчёте вы также найдёте материалы по многим отраслям российского права – муниципальному, избирательному, налоговому и так далее. А в связи с проведением Года культуры особо выделю раздел с анализом законодательства в этой сфере. И пусть в нём не успела отразиться дискуссия по новому базовому закону о культуре и по налоговым поправкам в развитие принятого в октябре закона "О меценатской деятельности", но мы завершаем Год культуры важными правовыми новациями, и в этом заслуга наших коллег, которые, несмотря на многие препятствия, добились ощутимых результатов.

Обращаю особое внимание и на те страницы отчёта, где говорится о судьбе предыдущих экспертных рекомендаций. На мой взгляд, не всё пока учтено как в части повышения качества законов, так и в плане перехода к более системной работе по отдельным отраслям права, но ведь из таких показателей складывается оценка нашей национальной юрисдикции, о чём президент вновь сказал в своём декабрьском послании.

Требуется усиление координации действий с региональными парламентами. Как субъекты права законодательной инициативы, они этим правом активно пользуются, но забывают порой проводить на площадке Совета законодателей так называемое нулевое чтение своих законопроектов. В этом году меньше половины из них прошли такую экспертизу и лишь каждый десятый проект был рекомендован к внесению. Отклонённых Госдумой региональных инициатив ещё слишком много, и это плохо для репутации представительной власти.

Каждый из нас должен сделать из отчёта нужные выводы, чтобы в следующем году внести свою лепту в подготовку нового такого документа. В качестве возможных тем предложу сегодня три, а вы наверняка дополните.

Итак, первая из возможных тем – это состояние законодательной базы субъектов Федерации, сравнение качества и темпов развития, анализ общих тенденций и очевидных особенностей. При всей специфике территорий правовое пространство страны едино, а значит, все уровни законодательного регулирования обязаны развиваться гармонично и без коллизий или

пробелов дополнять друг друга. Думаю, добиться этого поможет и отчёт, который следует готовить совместно с законодательными собраниями регионов.

Вторая тема, которую стоит рассмотреть, – это сильные и слабые места отечественной юрисдикции. Я уже частично сказал об этом, добавлю, что президент особо выделил в послании проблему нарушения за рубежом прав наших предпринимателей. Говоря, что там их интересы "ни во что не ставят, а то и вовсе могут ободрать как липку", президент заключил: "Лучшая гарантия – это национальная юрисдикция, даже при всех её проблемах". Чтобы эти проблемы решить, нам с вами предстоит комплексная, по сути всеохватная работа, нужно последовательно улучшать правовой климат в стране, думая о каждом её гражданине, о миллионах собственников и о правах хозяйствующих субъектов.

С качеством юрисдикции связана и третья предлагаемая мной тема – это анализ нашего законодательства в части международных договоров, заключённых и ратифицированных Российской Федерацией. Вы знаете, что в их развитие нередко требуются корреспондирующие поправки в другие акты и контроль за исполнением. Подчеркну, это необходимо для укрепления российской юрисдикции, а не только в связи с непростой международной ситуацией.

И на этом вопросе остановлюсь сегодня отдельно. В этом году международная ситуация заметно влияла на думскую повестку, а само международное право понесло серьёзный урон. Между тем даже при всех его нынешних метаморфозах оно было и остаётся единственным универсальным регулятором, поэтому добиваться его соблюдения всеми государствами просто необходимо. Мы категорически не приемлем растущую привычку ряда стран, и прежде всего США, к односторонним действиям. Вопиющим тому примером стали антироссийские санкции, авторы которых и не утруждали себя поиском юридических аргументов.

О кризисе международного права начали говорить и западные эксперты, однако даже межпарламентские структуры, ка-

залось бы, просто обязанные стоять на страже международной законности, демонстрируют сегодня крайне неуважительное и непрофессиональное обращение с корпусом международных правовых актов. Так, ПАСЕ уже не первый год попирает букву и дух Устава Совета Европы, насаждая фактически неравенство между странами, делает невозможным ни достижение большего единства между его членами, ни проведение совместных действий на благо всего континента, не говоря уже о разрушении ценностей диалога, приверженностью которому так гордится Совет Европы.

Нам, российской делегации в ПАСЕ, восемь месяцев не дают голосовать, и принято было такое решение без должного анализа международного права. Юридические аргументы в резолюциях ПАСЕ вообще крайне редки и подменяются ангажированными оценками, не основанными на фактах и на результатах экспертизы, а если и есть в них отсылки к международным документам, то к своим столь же декларативным резолюциям.

Добавлю, что наличие в Совете Европы таких стран-наблюдателей, как США и Канада, отнюдь не повод считать эту европейскую организацию евроатлантической и уж тем более позволять наблюдателям вести себя как надсмотрщики. Не платя никаких взносов, они лоббируют достаточно грубо и напористо свои интересы, лишь ссорят европейские страны и в итоге разоряют и ослабляют всю Европу. Считаю, что мы, европейцы, обязаны избавить континент от позорного внешнего влияния, чтобы вершить свою судьбу самим, без советов и указок других государств.

Этого хотим не только мы. Россия вопреки желаниям некоторых была и остаётся в семье европейских народов, за два десятилетия наши страны настолько сблизились друг с другом, что именно это напугало Соединённые Штаты и заставило искать пути разобщения европейцев. Итог такой подрывной работы будет плачевен прежде всего для нынешних евроинтеграторов, уроки Украины никто не забудет. Авторитет Евросоюза уже тает под критикой и некоторых правящих партий, и новых,

национально ориентированных политиков стран континента, которые через несколько лет вполне могут сменить нынешних, насквозь зависимых от США.

Хотел бы ответственно заявить: мы будем вести диалог со всем миром, развивая и западный, и восточный векторы нашей внешней политики. Россия – европейская страна, а кое-кто, видимо, забыл, что не только торговля, туризм или культурный обмен сделали страны континента неразрывной частью друг друга, нас успели связать и общие демократические ценности, и долгая работа в целом ряде международных организаций, и принципы построения законодательных систем по канонам континентальной системы права. Однако Россия не только европейская, но и огромная евразийская страна, и мы будем и дальше последовательно расширять евразийскую интеграцию, укреплять взаимовыгодное сотрудничество с нашими надёжными партнёрами из ШОС и БРИКС, развивать взаимодействие с другими партнёрами со всех континентов. Никакие интриги недалёковидных политиков из ряда стран Европы и США не смогут этому помешать!

Всё вышесказанное прямо относится и к развитию нашего национального законодательства, и парламент России обязан эффективно отвечать на внешние вызовы, пользуясь в том числе глубоким знанием современной правовой практики других стран. Профессиональный парламент просто обязан подробно разбирать свои ошибки и чётко видеть реальные достижения. Годовые отчёты о состоянии законодательства должны помочь нам осознать весь масштаб предстоящих задач и увидеть уже сделанное в комплексе, а значит, увереннее работать над повышением качества отечественной правовой системы и тем самым над укреплением конституционных гарантий в интересах всего нашего общества и всех граждан России.

**Лекция помощника Президента Российской Федерации –
начальника Государственно-правового управления
Президента Российской Федерации
Л. И. Брычёвой**

26 февраля 2014 года

Уважаемые коллеги, добрый день! Собрались мы с вами здесь в рамках цикла лекций, который был организован Государственной Думой по поводу 20-летия Конституции. 20-летие прошло, а цикл лекций продолжается.

С этой трибуны прозвучало очень много интересных выступлений в рамках этого цикла, выступали и те, кто был участником конституционного процесса в своё время, и судьи, и иные члены профессионального юридического сообщества. Казалось бы, за двадцать лет мы освоили конституционный текст, но в процессе чтения лекций выяснилось, что всему профессиональному сообществу, законодателям ещё есть о чём подумать именно применительно к Конституции, и это естественно, потому что Конституция в значительной своей части состоит из принципов и идей, а законодательный процесс представляет собой в первую очередь интерпретацию конституционных норм и соответственно их конкретизацию, особен-



но это касается главы о правах и свободах человека и гражданина. Согласитесь, конституционная норма, определяющая, например, что каждый имеет право на образование, нуждается в законодательном обеспечении, подкреплении, причём зачастую в рамках не одного законодательного акта и не только законодательных актов, так как в развитие соответствующих законов принимается большое количество подзаконных актов, и от того, насколько конституционные цели, принципы и ценности правильно поняты федеральным, да и региональным законодателем, зависит и качество законов.

Я бы хотела отметить, что за эти двадцать лет очень большую роль в формулировании ценностей Конституции, в её толковании сыграл Конституционный Суд Российской Федерации. Его правовые позиции выражены в огромном количестве решений и постановлений, которые стали, я думаю, и для федерального законодателя, и для президентских структур совершенно неопенимым материалом, практически они в значительной степени определили понимание всеми нами смысла и ценности конституционных норм.

Владимир Николаевич Плигин в своей лекции говорил о том, что государственная практика – это движение от Конституции как идеала и модели желаемого будущего через закон к правоприменению и что наша задача соответственно – не допускать возникновения разрывов, то есть ситуаций, когда конституционная норма отрывается от реальности, не применяется в реальности, причём независимо от того, кто виноват – законодатель или правоприменитель. Однако сложность заключается в том, что представления у разных людей и разных групп населения об общественном благе, о должном, о справедливости сильно отличаются, и это совершенно естественно. Соответственно, законодатель должен быть всегда в поиске компромисса, в поиске баланса между разными группами интересов. Я бы хотела отметить, что за последнее время создан очень богатый инструментарий, который позволяет выявить разные группы интересов и найти соответствующий баланс, – это и общественные слушания, и обсуждение законо-

проектов, размещение законопроектов на сайтах министерств и ведомств. Кстати, должна отметить, несколько, может быть, забегая вперёд, что Государственная Дума стала одним из пионеров, размещая проекты законов в открытом доступе в ходе их подготовки и к первому чтению, и ко второму, то есть они сейчас доступны для людей и можно их изучать. Государственная Дума проводит парламентские слушания, Общественная палата Российской Федерации много делает, профессиональные сообщества тоже активно участвуют в обсуждении различных законопроектов, связанных со сферой их, так скажем, профессиональной деятельности.

К сожалению, поскольку наш законодатель, и мне об этом особенно горько говорить в этих стенах, тороплив, как-то неритмично работает, не всегда эти материалы, достаточно объёмные, используются в конкретной практической работе. Вопрос скорости принятия законопроектов всегда существовал, с того момента, как была принята Конституция в 1993 году, и всегда был достаточно неприятен, потому что в результате такого скоротечного движения законопроектов решения принимались не в должной степени сбалансированные и законопроекты зачастую были просто сырые, не обеспеченные ни финансированием, ни с организационной стороны.

И в последнее время парламент у нас также работает не очень ритмично, я бы сказала, разогревается к концу сессии. То есть с практической точки зрения получается, что, допустим, за последний месяц сессии – в одном случае это декабрь, а в другом случае, как правило, июнь – принимается большее количество законов, чем за всю сессию. Вот давайте себе представим: осенняя сессия Государственной Думы начинается в сентябре, заканчивается в декабре, обычно где-нибудь в 20-х числах декабря в последнее время, и где-то за две недели декабря принимается основная часть тех законов, которые вообще за осеннюю сессию принимаются, а начиная с ноября, после 15-го, у нас начинается такое ускоренное законотворчество. Это приводит к тому, что законы не прорабатываются должным образом ни Аппаратом Государственной Думы, ни нами. Мы

не имеем возможности прорабатывать их в надлежащем режиме и давать по ним соответствующие заключения в сроки, которые ставятся Государственной Думой и которые, в свою очередь, естественно, зависят от повестки Государственной Думы, потому что странно было бы давать заключение на законопроект, который уже принят.

И вот в результате мы имеем многочисленные ошибки, как это ни горько осознавать, в том числе и просто языковые ошибки, и ошибки текстовые, ну, я уж оставляю в стороне вопросы, связанные с ошибками собственно юридического и смыслового характера. Это, конечно, очень огорчительно, поскольку, в общем, парламент наш уже достаточно давно существует, опыт работы у него большой, Аппарат Государственной Думы высокопрофессиональный – я всегда коллегами восхищалась, – и вот такие вещи чрезвычайно расстраивают. Эти ошибки необходимо исправлять, и, соответственно, необходимо вносить многочисленные и разнообразные изменения в законы.

Особенно страдает по разным причинам Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, и вот посмотрите, какая у нас получается замечательная статистика: 2002 год, третий созыв, – он был изменён пять раз; четвёртый созыв – он изменён уже шестьдесят пять раз; пятый созыв – он изменён сто семь раз; шестой созыв, текущий, – он изменён сто шестьдесят четыре раза. На мой взгляд, эта ситуация близка к катастрофе, просто к катастрофе, то есть мы должны дать себе отчёт в том, что такое количество изменений... Дело не в том, можно или нельзя, просто соответствующая система, которая вынуждена применять этот законодательный акт, – а у нас с этим кодексом работает большое количество различных правоприменителей – просто не успевает за скоростью, с которой законодатель действует, и, соответственно, закон не применяется, потому что правоприменитель не успевает его ни освоить, ни понять, ни начать применять, как тут же всё начинает меняться. Зачастую Кодекс об административных правонарушениях меняется по нескольку раз за сессию, десять-двенадцать раз, – в месяц меняют несколько

раз! Зачастую это касается одних и тех же норм: только одним законом изменили, смотришь – уже второй принимается и он меняет предыдущий, ещё не вступивший в силу. Конечно, хотелось бы, чтобы скорость внесения подобных изменений в законодательство была по возможности снижена, и тогда можно было бы находить более обоснованные, более сбалансированные решения, а пока получается, что у нас сиюминутные реакции на некие ситуации, которые возникают в жизни, что мы именно по ситуациям работаем, а это неправильно ни с какой точки зрения.

Возвращаюсь к вопросам конституционным. Конституцию приняли в 1993 году, в ней, например, определяется, что есть федеральные конституционные законы и есть федеральные законы. К сожалению, Конституция не содержит никаких указаний, за исключением бланкетных ссылок, на то, в каких случаях принимается федеральный конституционный закон, а в каких – федеральный закон, то есть Конституция законодателю не даёт возможности это определить. Возник спорный вопрос, по которому на сегодня разные точки зрения имеются, и толкования Конституционного Суда по этому поводу нет – не запрашивал никто. Так может ли считаться исчерпывающим перечень федеральных конституционных законов, предусмотренных Конституцией, то есть это те случаи, когда в Конституции есть прямая бланкетная ссылка, что такой-то вопрос решается принятием федерального конституционного закона? Практика пошла по пути принятия федеральных конституционных законов и в тех случаях, когда это прямо не предусмотрено Конституцией, в основном это касается федеральных конституционных законов, которые регулируют деятельность нашей судебной системы, – в этой сфере есть и федеральные конституционные законы, и федеральные законы. Наука тоже оставила нас здесь без теоретической базы и без каких-либо указаний, и соответственно мы имеем то, что имеем. Я не говорю, хорошо это или плохо, – мы имеем то, что имеем. Практически все федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией, приняты на настоящий момент, кроме одного, но хотелось бы,

конечно, чтобы этот вопрос теоретически – я понимаю, в первую очередь это для нас важно – был разрешён.

Если мы посмотрим на наше законодательство, выстроенное в соответствии с Конституцией, то увидим довольно пёструю картину. У нас есть законодательство кодифицированное, традиционное, которое было и в советское, скажем, время, которое существовало в кодифицированном виде и до Конституции 1993 года. Оно, естественно, было в 90-е годы в значительной степени содержательно обновлено, но кодифицированная форма осталась: это Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, Семейный кодекс, Жилищный кодекс. Есть и новые кодексы, которых до 1993 года, вернее, до 1991 года, я бы так сказала, не было, а теперь именно в кодифицированной форме урегулированы отношения, связанные с бюджетом, – есть Бюджетный кодекс, и налоговые отношения – Налоговый кодекс.

Теперь посмотрим на степень стабильности. О Кодексе об административных правонарушениях мы уже говорили, но, к моему удивлению, самым стабильным оказался Семейный кодекс, видимо, потому, что тут особо много не придумаешь, юридической фантазии не хватает, а все прочие менялись достаточно активно и продолжают меняться. Может быть, отдельно процедурными правилами были защищены Гражданский кодекс и Уголовный кодекс, но в последнее время и это не спасает, имеется огромное количество различных предложений о внесении изменений. Я это к чему говорю? Особенностью кодифицированного текста всегда считалась его стабильность. Зачем, собственно, производится кодификация? Когда законодатель достигает некоего объёма нормативного материала по определённой группе общественных отношений, он кодифицирует его, систематизирует, выделяет общую часть, которая должна применяться ко всем, так сказать, специальным вопросам. Мы же всё делаем легко, меняем туда-сюда без понимания, что это кодифицированный акт. Опять же, если говорить об Уголовном кодексе, то к нему, конечно, надо относиться с большим пиететом, поскольку последствия его применения весьма, скажем так, чувствительны для тех, по отношению к кому он применя-

ется, поэтому те инициативы, которые появляются в последнее время, мне представляются не в достаточной степени обоснованными. Вот сейчас, насколько я понимаю, в Государственной Думе находится законопроект о так называемой объективной истине, как его условно средства массовой информации окрестили, который, в общем, внесёт значительные изменения в правоприменение, связанное с уголовным процессом, с уголовным законодательством, если будет принят. Причём такие, я бы сказала, революционные по сравнению с нынешней ситуацией изменения, которые существенно меняют некоторые основные, укрепившиеся с 1993 года, то есть с момента принятия Конституции, начала уголовного процесса, вносятся так вот просто, без широкого общественного обсуждения, без обсуждения в профессиональном сообществе, без участия Верховного Суда и иных судов, которым это всё применять. Я понимаю, что депутаты – субъекты права законодательной инициативы, несомненно, они вправе вносить всё что угодно в рамках своих полномочий, но всё-таки хотелось бы, чтобы подобные вещи широко обсуждались и с гражданами, и с юристами, и с судьями, и со следователями, то есть со всеми теми, кому с этим материалом работать, и вот так легкомысленно, извините, конечно, поступать нельзя.

Профессиональное обсуждение, на мой взгляд, обязательно должно предшествовать любому крупному изменению законодательства, тем более это касается кодифицированных актов. Если мы возьмём другие стороны нашей жизни, то у нас уже образовались некие массивы актов, не кодифицированные на настоящий момент, и даже, я бы сказала, нормы разбросаны по разным законам. Это новые нормы для нас, для людей, которые получили юридическое образование и начали работу в советское время, но поскольку таких общественных институтов просто не было, соответственно и законодательства не было, например, разнообразные многочисленные законы о рынке ценных бумаг и о различных финансовых инструментах – совершенная для нас новелла, конкурентное законодательство, миграционное законодательство, законодательство, связанное

с саморегулируемыми организациями и передачей публичных полномочий. Эти массивы постоянно растут, они довольно объёмные, материал, как правило, очень сложный для усвоения. Меняют их, в общем, слава богу, реже, за исключением миграционного законодательства, – в этой сфере, на мой взгляд, мы всё ещё пытаемся найти некий баланс между потребностями экономики в рабочей силе и регулированием притока этой рабочей силы на нашу территорию и её размещения.

Я не могу сказать, что этот баланс в настоящий момент достигнут, о чём свидетельствуют многочисленные предложения по изменению миграционного законодательства. Мне кажется, что если вносятся многочисленные предложения по изменению законодательства, то это означает, что эта область недостаточно урегулирована, и не в том смысле, что не хватает чего-то, а в том смысле, что баланс интересов не достигнут законодателем по состоянию на настоящий момент, соответственно, отсюда вот такая расфокусировка и разбалансированность.

Другим направлением конституционного процесса в эти последние двадцать лет было развитие Федерации, я имею в виду исключительно законодательный аспект. Если рассматривать в ретроспективе, период с 1993 года характеризовался опережающим развитием со стороны субъектов Российской Федерации, особенно это касалось отдельных вопросов, то есть субъекты более оперативно функционировали, принимая различные законодательные акты на своём уровне. Возник вопрос: а вправе ли они, например, урегулировать какое-то общественное отношение на своём уровне, если не принят соответствующий федеральный закон? Конституционный Суд на этот вопрос ответил, и с тех пор схема урегулирования, так сказать, наладилась, она у нас существует в следующем виде: субъекты Российской Федерации имеют право (сейчас уже практически теоретическое, поскольку федеральное поле заполнено) на опережающее развитие своего регионального законодательства, но если впоследствии федеральным законом будут введены иные нормы, то они обязаны привести своё законодательство в соответствие с федеральным.

Далее возникла следующая ситуация. Где-то с 2000 года началась достаточно масштабная кампания по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, много сил на это было положено. Сейчас по-прежнему прокуратура этим занимается, но я бы сказала, что в большинстве субъектов Российской Федерации законодательство приведено в соответствие с федеральным и процесс продолжается, опять же в силу того, что федеральное законодательство беспрерывно меняется.

Были приняты также – я не очень люблю это слово, но, наверное, по-другому их нельзя назвать – так называемые рамочные законы, например закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которые должны были послужить и послужили для законодателей субъектов своеобразным ориентиром при определении ими правил для региональных выборов и для построения своей системы государственной власти. Напомню вам, что по Конституции субъекты вправе самостоятельно устанавливать свою систему, но, как отметил Конституционный Суд, в соответствии с федеральной схемой, то есть в субъектах должны быть законодательный (представительный) орган и правительство или глава администрации (здесь у субъектов несколько разное понимание и разное устройство, но в целом всё в пределах допустимого), и соответственно всё это должно быть закреплено в уставе. Сейчас субъекты имеют либо уставы, либо конституции, которые они успешно и опять же регулярно приводят в соответствие с различными изменениями на федеральном уровне, которые здесь у нас происходят.

Таким образом, мы с вами за двадцать лет обрели Конституцию, нормы которой конкретизированы в достаточно большом массиве федерального законодательства и в правовых позициях Конституционного Суда, которые в свою очередь законодателем воплощаются в жизнь.

На что хотелось бы обратить внимание? Правовые позиции Конституционного Суда не могут быть преодолены законодателем принятием иного по содержанию закона, то есть если Конституционный Суд счёл, что какое-то положение не соответствует Конституции, то федеральный законодатель не может принять по этому вопросу иное решение. Решения Конституционного Суда обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. В результате мы в течение двадцати лет, в общем, достаточно планомерно, хотя и не без недостатков, наращивали потенциал основного закона, пытались его конкретизировать и применить к жизни, и, наверное, настал момент, когда нам следует перейти вообще к новому этапу, потому что мы заполнили огромное поле, когда нужно было массу новых общественных отношений урегулировать. На данный момент – двадцать лет трудились – правовое поле так или иначе заполнено.

Но, по-моему, самый большой недостаток нашего законодательства, если оценивать его исключительно с точки зрения юридической, – это отсутствие системности и большое количество противоречий не только в актах разного уровня, что было бы ещё понятно, но и в актах одного уровня, в результате получается, что мы имеем большие затруднения в правоприменении.

Как юриста, меня, например, чрезвычайно возмущает, когда я слышу "наш закон". Представители ведомств, в том числе входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, часто, условно говоря, имеют некий закон, который они непосредственно в своей работе применяют, а все остальные законы для них не существуют: вот есть, мол, "наш закон", и точка. Вот есть "наш Лесной кодекс" (пример совершенно условный), вот в нём говорится то-то и то-то, а что написано во всех остальных – нас это как-то не занимает. Конечно, это совершенно неправильно, это вообще невозможно, потому что законодательство должно восприниматься и применяться исключительно в системе, а не в отрывочных нормах, выдернутых из системы, из контекста.

Сейчас перед нами стоит очень большая задача – провести своего рода работу над ошибками, попытаться выявить противоречия в законодательстве, хотя бы в крупных сферах общественных отношений, по возможности их устранить и восполнить пробелы. Это очень трудная работа, очень трудная – произвести своего рода систематизацию всего того, что за эти двадцать лет было создано.

Я должна заметить, что в последнее время, в том числе в связи с принятием Конституции, хотя и не только, на нашу правовую систему всё большее и большее воздействие оказывают международные нормы и правила, а также рекомендации различных международных организаций, в которые Российская Федерация вступила или намерена вступить. Например, практически всё наше антикоррупционное законодательство в том виде, в каком оно существует в настоящее время, – это результат работы по рекомендациям соответствующих международных организаций. Не могу сказать, что мы выполнили все рекомендации, по крайней мере с точки зрения этих организаций, но, во всяком случае, под мониторингом мы находились достаточно длительное время, то есть соответствующие организации наблюдали за тем, как Российская Федерация выполняет те или иные рекомендации, например группы государств ГРЕКО. И этот аспект нам тоже необходимо учитывать в своей работе, потому что это очень важно.

В вопросах организации судебной системы мы также пытаемся, пусть и не всегда удачно, присматриваться к западным стандартам, европейским в первую очередь, реализуем соответствующие проекты, слушаем международных экспертов, привозим их сюда, показываем, как всё у нас в судах устроено. Рекомендации здесь сводятся к рекомендациям по устройству трёхзвенной или четырёхзвенной системы, то есть трёх инстанций: первая инстанция, апелляционная инстанция и кассация – это такая классическая, что называется, модель.

В настоящий момент за счёт очень больших организационных усилий нам удалось создать апелляционную инстанцию в судах общей юрисдикции, где её прежде не было, как по уго-

ловным, так и по гражданским делам, что я считаю, несомненно, большим нашим достижением, поскольку до этого у нас апелляционной инстанции просто не существовало в судах общей юрисдикции. А в арбитражных судах, как вы все, я думаю, знаете, апелляционные и кассационные инстанции были, и также требовалось значительное время для их создания, то есть не так сразу всё возникло, после того как Государственный арбитраж был преобразован в Высший Арбитражный Суд.

Теперь нашей основной задачей в этой области является реальное завершение формирования нового Верховного Суда, поскольку соответствующие законодательные акты вступили в силу – поправка к Конституции вступила в силу и были приняты отдельные законы, которые определяют процесс. Перед нами, я думаю, встанет очень сложная задача, на которую нет ответа в данный момент и для решения которой хотелось бы получить и научные рекомендации, и рекомендации судейского сообщества, и вообще хотелось бы обсудить широко наше процессуальное законодательство – нужен ли нам будет единый процессуальный кодекс? Я не говорю об уголовном процессе, чтобы сразу было понятно, но нужен ли нам будет единый процессуальный кодекс, в соответствии с которым дела будут слушаться как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах, или мы оставим Арбитражный процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс и примем Кодекс административного судопроизводства, внесённый в Государственную Думу? И в силу того что началась реформа Верховного Суда, на данный момент нет развития процессуального законодательства, поскольку сначала надо орган создать и как-то определиться, а уж потом, видимо, разбираться с процессуальной составляющей. Я считаю этот вопрос очень важным, потому что процессуальное законодательство в первую очередь важно для сторон, а не для судей – для судей тоже важно, но для сторон в первую очередь, поскольку процессуальное законодательство определяет права сторон в процессе. Сама степень защиты зависит зачастую от того, как судья применяет процессуальное законодательство, соответственно, права стороны в граждан-

ском процессе – я здесь под гражданским процессом понимаю всё, кроме уголовного процесса, то есть и арбитражный, и гражданский процесс, и прочие – должны быть надлежащим образом защищены.

Что касается административного судопроизводства, одно время в прессе было очень много спекуляций на данную тему. Я не имею в виду внесённый проект кодекса – он представляет собой профессиональный документ, я об идеологической стороне вопросов административного судопроизводства хотела сказать. Что такое административное судопроизводство? Это обжалование. У нас, как известно, в соответствии с Конституцией каждый имеет право на обжалование, в том числе нормативных и ненормативных актов, соответственно, процессуальным законодательством порядок этого обжалования должен быть установлен. Выдвигалась идея, что административное судопроизводство должно больше защищать права гражданина, потому что он спорит с государством, если что-то обжалует, или с организацией, которой государство передало некие публичные функции, например саморегулирование, и здесь гражданину нужно дать как бы некие дополнительные права. Честно говоря, мне это представляется спекуляцией, и не с точки зрения наличия дополнительных прав, а с точки зрения того, какова, собственно, должна быть процедура. Для процедуры обжалования ведь что характерно? Суд не может и, как правило, не вникает в суть, поскольку вопросы носят зачастую экономический характер, например, обжаловать решение мы можем только по процедурным мотивам, ну, в связи с тем, скажем, что акт такой-то вынесен лицом с превышением полномочий, не в соответствии с законом, не имеет соответствующих выходных данных, с нарушением процедуры, если существует процедура, установленная для вынесения подобного акта. А как ещё в судебном порядке можно разобраться с какими-то конкретными решениями?

Если всё так и оставить, то можно, наверное, эту процедуру выделить в отдельное производство, как Верховный Суд предлагает во внесённом проекте, и ею дальше заниматься,

но меня что всегда смущало? Ведь человек оспаривает какой-либо акт не потому, что ему это просто интересно, а потому, что за этим всегда стоит потенциальное или уже имевшее место нарушение его прав, как он это понимает. На самом деле он преследует интерес материальный, а интерес материальный – это всегда интерес исковой, то есть человек хочет, вообще-то, получить возмещение какое-то, поскольку считает, что данным актом нарушены его права. Если суд это признаёт, то, соответственно, возникает право на возмещение, и получается, что у нас вместо одного процесса возникают два: первый процесс связан собственно с оспариванием акта, а второй процесс связан уже с получением возмещения. Я не уверена, что это правильно с точки зрения правовой экономии, поскольку опять же сторона, то есть человек или организация, вынуждена судиться дважды и, отметим, два раза заплатить госпошлину, плюс потерянное время.

Ещё раз повторю, все эти вопросы нуждаются в осмыслении, в тщательнейшем и в очень широком обсуждении, в том числе и с корпоративными юристами, и вообще с членами профессионального юридического сообщества. К сожалению, – позволю себе этим закончить – когда у нас обсуждение проводится, с одной стороны, оно не всегда, скажем так, ведётся на надлежащем уровне, с другой стороны, не всегда его результаты, даже реально интересные и правильные, могут быть использованы и используются. И я бы хотела нам всем пожелать, и в первую очередь вам, потому что в этой аудитории, я так понимаю, все будущие или уже нынешние юристы, чтобы вы в вашей профессиональной деятельности, особенно если она будет связана с работой в государственных органах, в Государственной Думе или в иных государственных органах, к результатам своей работы относились с большей требовательностью.

Да, мы все работаем в очень тяжёлых условиях, это правда. Аппарат Государственной Думы тоже работает в очень тяжёлых условиях, особенно когда сессия заканчивается, реально очень тяжело, люди сидят ночами, и, в общем, вряд ли это

правильно и хорошо, но мы имеем то, что имеем. И всех нас я бы хотела призвать к тому, чтобы мы с большей требовательностью относились сами к себе и к результатам своей работы. От нас не всё зависит, конечно же, далеко не всё, но, как говорится, каждый должен делать то, что должен, ну а там что получится.

Спасибо большое за внимание.

**Лекция декана факультета мировой политики
Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова академика-секретаря
Отделения общественных наук
Российской академии наук
А. А. Кокошина**

5 марта 2014 года

Добрый день, уважаемые коллеги! Мне очень приятно находиться сегодня в стенах Государственной Думы – я был депутатом на протяжении двенадцати лет, занимался широким спектром различных вопросов в зависимости от того, в каком комитете работал. В качестве председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками много пришлось заниматься и проблемами внешней политики, и вопросами обороны, и вопросами нашей научно-технической и научно-промышленной политики, так что некоторый опыт работы в Государственной Думе, опыт законотворческой деятельности и мои размышления, которыми сегодня я буду с вами делиться, соотносятся с темой моего выступления – "О Конституции Российской Федерации и проблеме обеспечения реального суверенитета России в современном мире".



Это не какая-то фундаментальная лекция, а лишь определённые размышления на эту тему, я над этим работаю, и это будет, видимо, полумонография, полуучебник для моих студентов, которых надо обучать и ориентировать в вопросах по таким вот ключевым, корневым темам.

Я начну с того, что "суверенитет" в современных условиях – это многоплановая категория и политической науки, и международного права, это в том числе и одна из основных категорий в современной мировой политике, тесно связанная с рядом других основополагающих норм. Вот о многоплановости суверенитета и о связи его с другими базовыми понятиями, которые столь важны для мировой политики, а часто и для внутренней политики, мне и хотелось бы сегодня поговорить.

Думаю, что практически каждый здесь сидящий знает о том, как понятие "суверенитет" используется в Конституции Российской Федерации, – это одно из базовых понятий Конституции: в преамбуле Конституции России речь идёт о суверенной государственности России, в статье 3 говорится о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в нашей стране является её многонациональный народ, и так далее. Надо отметить, что и в присяге президента, которая тоже является частью Конституции Российской Федерации, говорится о том, что наряду с обязанностью уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, президент должен также защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства. Из этих положений Конституции Российской Федерации совершенно чётко видно, что понятие "суверенитет" тесно связано с проблемой обеспечения безопасности, независимости, с обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

Сразу же надо сказать, что идея суверенитета, особенно в последние двадцать лет, активно подвергается разного рода атакам, нападкам. Не случайно это исторически совпало с периодом, начавшимся после распада Советского Союза, когда в мире стала доминировать одна-единственная держава, кото-

рая пыталась всё, что соответствовало интересам обеспечения её суверенитета, полностью держать под своим контролем. Что же отвечало её интересам, но не совпадало с общепринятыми понятиями суверенитета, рассматривалось уже под другим углом зрения, в результате даже возникла определённая идеология десуверенизации, которая, как мне представляется, является частью идеологии глобализации.

Глобализацию вообще следует рассматривать и как процесс, объективный процесс, который выражается прежде всего в росте взаимозависимости государств, и не только государств, но и других акторов мировой политики, но в то же время глобализация – это и идеология, причём весьма агрессивная идеология. Частью идеологии глобализации стала идея десуверенизации, связанная с тем, что значение государства, значение государства-нации, о чём мы будем говорить дальше, стало резко падать и возросла роль других субъектов мировой политики – негосударственных субъектов и различных сетевых структур. Я согласен с двумя моими коллегами, академиками Симонией и Торкуновым, которые обоснованно писали о том, что современный мир не глобален, он неоднороден, он представляет собой симбиоз около двух сотен совершенно неодинаковых стран с разным уровнем формационного, то есть социального и экономического развития. У каждой страны в зависимости от её положения в мировой экономике, в мировой политике есть собственные экономические и политические интересы, и формальное членство в ООН не делает государства однородными компонентами международного сообщества.

Ну, я уже сказал, что главным проводником идеи десуверенизации были Соединённые Штаты, отчасти страны Европейского союза, где наблюдались уникальные процессы отказа от национального суверенитета, делегирование части полномочий суверенного государства наднациональным органам. Мы знаем, что идеи десуверенизации проявили себя и в конкретных весьма жёстких акциях на международной арене. Об этом можно говорить и применительно к Югославии, особенно применительно к Косово, в отношении Ирака, где вообще под

сфальсифицированным предлогом наличия в Ираке оружия массового поражения было осуществлено свержение режима и массированное вторжение вооружённых сил. Мы наблюдали такие действия в Ливии; попытки осуществить подобные акции имели место и в отношении Сирии.

Поскольку в этой аудитории, как мне сказали, находятся уже достаточно продвинутые студенты, думаю, все слышали о Вестфальской правовой системе. В последнее время многие западные учёные, правоведы, заговорили о конце Вестфальской системы мирового порядка. Действительно, в своё время заключение двух вестфальских мирных договоров в 1648 году и до этого Аугсбургского мирного договора в 1555 году были очень важными вехами в становлении понятия "суверенитет". Вестфальские мирные договоры привели к тому, что значительно усилился прежде всего реальный суверенитет таких победителей в Тридцатилетней войне, как Франция и Швеция, возникло около трёхсот формально суверенных германских государств, но только формально суверенных: большинство из них были очень слабыми и реально были не столько субъектами, сколько объектами – были предметом манипуляций со стороны великих держав того времени. Ну а потом Наполеон в результате серии своих военных побед фактически ликвидировал суверенитет подавляющей части германских государств, сделав их де-факто вассалами Французской империи. Я говорю об этом просто в качестве иллюстрации того, что такое на самом деле был Вестфальский мир и что такое Вестфальская система: Вестфальская система не означала универсальности суверенитета применительно ко всем государствам с точки зрения реальной возможности воспользоваться этим суверенитетом.

Вообще, понятие "суверенитет" претерпело значительную эволюцию: если до XVIII века речь шла о том, что суверенитет непосредственно связан прежде всего с понятием "суверен" – властитель, то начиная с XVIII века получили широкое распространение идеи Жан-Жака Руссо о том, что суверенитет принадлежит народу, нации, и, по существу, именно эти идеи

Жан-Жака Руссо в значительной степени являются одним из базовых элементов интерпретации понятия "суверенитет" в современных условиях.

Несколько слов надо сказать о том, что собой представляет современное государство. Носителем суверенитета в современной системе мировой политики является современное государство, или государство-нация, при этом под нацией в современных условиях подразумевается политико-географическая общность, а не этническая. В нашей стране понимание этого происходило с определённым запаздыванием. В современной системе мировой политики очень мало моноэтнических государств – среди таких государств мы можем назвать, например, Японию, Республику Корею, ну ещё, может быть, несколько менее заметных государств можно отметить в этой череде, – подавляющее большинство государств в современных условиях – это многоэтнические образования с ярко выраженной единой нацией в политическом, социальном и территориальном отношении. Формирование нации требует определённого исторического периода, определённых усилий, выстраивания определённых институтов. Сейчас ярким примером многоэтнического и многоконфессионального государства-нации является Индия, многоэтническим, многоконфессиональным и мультирасовым государством являются Соединённые Штаты Америки.

Самым легитимным международным органом в современных условиях является Организация Объединённых Наций. Название "Организация Объединённых Наций" (это перевод с английского – United Nations Organization) отражает как раз состав этой организации: организация состоит из определённого числа субъектов, государств-наций. Но у этих государств-наций на самом деле разная степень суверенности, хотя формально все вроде бы равны, и разная степень суверенности закреплена в положениях, касающихся Совета Безопасности ООН: пять постоянных членов Совета Безопасности ООН – главные победители во Второй мировой войне, в том числе Российская Федерация, как правопреемник СССР, США, КНР,

Франция, Соединённое Королевство, – считаются великими державами, все они имеют несколько иные права, чем другие члены Организации Объединённых Наций, хотя формально суверенитет у всех одинаков и принципы суверенитета распространяются на всех членов Организации Объединённых Наций.

Несколько слов о национальных интересах, национальной безопасности и суверенитете. Мы с вами говорили о государственности, о понятии нации, отсюда как производная – национальный интерес и национальная безопасность, эти понятия весьма активно используются и в политической, и в правовой лексике в Российской Федерации. Всем советую почитать основательный документ – Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, где в том числе достаточно тщательно отработан понятийный аппарат, касающийся и национальных интересов, и национальной безопасности. В этом документе есть в том числе очень интересные критерии обеспечения национальной безопасности. Я давно работал над этой темой – над темой, связанной с тем, что национальные интересы наиболее ярко выражены и более чётко консолидированы и, соответственно, их легче проводить в жизнь в той стране, где нет значительного разрыва между верхами и низами, где отсутствует слишком большой разрыв в уровне доходов и социальном положении граждан, и вот в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации эта позиция, кстати, зафиксирована. Это очень важное положение, оно показывает, что наша стратегия национальной безопасности базируется на реалистическом понимании того, каким должно быть общество, для того чтобы оно реально могло оперировать такими понятиями, как национальный интерес, национальная безопасность.

Очень коротко я хотел бы сказать о возрастании роли информационной безопасности как части национальной безопасности страны, и прежде всего это связано с бурным развитием киберпространства. Этот термин ещё двадцать лет назад был термином из научной фантастики, сегодня же есть очень серьёзные документы в разных странах, разработанные применительно к ведению кибервойн, боевых кибернетических опера-

ций и так далее. Безопасность в киберпространстве, которое существенно отличается от того физического пространства, в котором жили наши с вами предки и те из нас, кто родился задолго до эпохи киберпространства, – это совершенно новое явление, которое требует очень серьёзного осмысления, в том числе и с точки зрения вопросов, связанных с суверенитетом и с реальным суверенитетом государства-нации. Сегодня реальный суверенитет – мы уже несколько раз подходили к этому термину – в значительной степени обеспечивается тем, что у государства достаточно высокий уровень собственной информационной безопасности и есть возможности защитить свои сети, свои информационные ресурсы от разного рода враждебного, несанкционированного вторжения. Суверенитет – это не сугубо политико-правовое понятие, оно имеет, безусловно, и военное, и экономическое, и социально-психологическое, и даже культурное измерение, и от наличия или отсутствия реального суверенитета, который, как вы понимаете, отличается от суверенитета формального, зависит степень субъектности того или иного государства. Субъектность – это способность внести активный вклад в решение той или иной проблемы международного сообщества, это способность защитить свои внешние и внутренние интересы от внешнего воздействия. Безусловно, Россия, Российская Федерация, обладает всеми возможностями, потенциалом – людским, экономическим, технологическим, – для того чтобы иметь очень высокий уровень субъектности в мировой политике и в обеспечении своих внутренних интересов. Ну а реальный суверенитет означает способность государства не декларативно, а на деле самостоятельно проводить свою внутреннюю, внешнюю и оборонную политику.

В своё время я пытался выделить несколько параметров реального суверенитета. Реальный суверенитет тоже может иметь, так сказать, разные степени реальности, но самое главное – это сохранение национального контроля над важнейшими элементами экономики, над важнейшими элементами национальной транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры, над средствами массовой ин-

формации, это способность действительно управлять своим собственным экономическим развитием, которая во многом зиждется на наличии в стране собственной фундаментальной науки, поскольку фундаментальная наука определяет не только, скажем, пути развития технологий, но и интеллектуальные возможности государственного руководства, политического класса определять собственную стратегию развития в этом мире. Вот в связи с этим действительно серьёзное значение имеет способность политического класса, бизнес-элиты, интеллектуальной элиты к самостоятельному стратегическому мышлению, и эту способность нужно всячески развивать. Это даётся непросто, это даётся большим трудом, для этого должна быть база, основывающаяся на серьёзном знании собственной, отечественной, и мировой истории, на серьёзном знании, конечно, научной мысли в самых различных областях знаний.

Когда мы говорим сегодня о реальном суверенитете нашей страны – я имею в виду тех, кто тесно связан с промышленностью, наукой и техникой, – мы в первую очередь думаем о том, чтобы в полном объёме, в полном масштабе были реализованы планы, объявленные Владимиром Владимировичем Путиным, относительно новой индустриализации нашей страны. Наверное, нет нужды много говорить о том, что произошло с нашей экономикой в 90-е годы, последующие годы тоже были подчас непростыми, и поэтому сейчас действительно во весь рост стоит задача, объявленная руководством нашего государства, создания 25 миллионов новых рабочих мест в высокотехнологичных областях. Задачи значительного подъёма производительности труда в стране – это очень объёмные и сложные задачи, но без решения задачи новой индустриализации России даже при наличии определённого, достаточно высокого уровня военной мощи, особенно если взять ракетно-ядерное измерение, обеспечить в обозримой перспективе так, как нам этого хотелось бы, реальный суверенитет, нашу субъектность в мировой политике будет невозможно, мы не сможем обеспечить нашу национальную конкурентоспособность. Без решения задач новой индустриализации, в частности, будет невозможно ведение

успешной борьбы в киберпространстве, где она ведётся и будет вестись ежечасно, ежеминутно, подчас в довольно жёстких формах. Советую обратить на это внимание всем, кто занимается проблемами мировой политики или внутренней безопасности нашей страны. Для решения задачи новой индустриализации нам нужна действительно мобилизация нашего общества, а это длительная, сложная, многоплановая, многомерная задача, требующая во многом даже сверхусилий, но пока, я думаю, уровень мобилизации общества во всех его сегментах для решения этой задачи ещё неадекватен.

Несколько слов о культурно-цивилизационной идентичности страны как об одном из компонентов реального суверенитета. Вы знаете, все сколько-нибудь значимые страны ведут активную борьбу за обеспечение своей культурно-цивилизационной идентичности, это естественная реакция на процесс глобализации, на процесс распространения массовой культуры, во многом деструктивной культуры, которая нивелирует достижения национальных культур. Для Российской Федерации этот вопрос тоже весьма актуален. Я считаю, что у нас есть несколько важнейших компонентов, которые определяют наш национальный бренд культурно-цивилизационной идентичности, с этим я сталкиваюсь постоянно, когда имею дело с иностранными коллегами. Исключительно высок авторитет русской классической литературы, да и советской, кстати, литературы, которая, можно сказать, была во многом многонациональной литературой. Достаточно назвать, например, Фазиля Искандера, Чингиза Айтматова, которого иногда называли советским Львом Толстым. Это, конечно, наша классическая музыка, это наш классический балет, это наша драматургия, драматический театр. Это и наш кинематограф – целый ряд наших деятелей в этой области считаются отцами-основателями современного кинематографа. А если говорить о театре, то систему Станиславского знают все в мире, даже мы, наверное, меньше её знаем. Как-то я читал лекции в одном американском колледже – там будущих дипломатов готовили по системе Станиславского, а я, к стыду своему, до этого не читал Станиславского. Когда

вернулся, пришлось прочитать всего Станиславского. Это действительно гениальная система и вообще выдающийся вклад в развитие не только этого направления художественной культуры, но и психологической науки в целом.

Сейчас мы наблюдаем в мире действительно немало попыток различных стран увеличить степень своей реальной суверенности. Россия относится к числу тех государств, которые действительно обладают, как я уже сказал, всеми возможностями для обеспечения своего реального суверенитета, но ни огромная территория, ни довольно большое население, ни огромные природные ресурсы, ни даже значительный ракетно-ядерный потенциал, который у нас, слава богу, есть (а он не сам по себе возник и не сам по себе поддерживается – об этом тоже стоит напомнить), – ничто по отдельности не даёт возможности, для того чтобы полностью был обеспечен реальный суверенитет. И, обращаясь прежде всего к нашему молодому поколению, я хотел бы сказать, что борьба России за реальный суверенитет, борьба России за субъектность в мировой политике, за субъектность в своих собственных внутренних делах должна быть, наверное, одним из главных приоритетов деятельности каждого гражданина нашей страны, каждого патриота.

Спасибо за внимание.

**Лекция директора Института государства и права
Российской академии наук академика
Российской академии наук
А. Г. Лисицына-Светланова**

12 марта 2014 года

Добрый день, глубоко-уважаемые коллеги! Лекция, которую меня попросили прочесть, посвящена достаточно своеобразной теме, которая ставит больше вопросов, чем даёт ответов. Если мы посмотрим юридическую литературу по различным отраслям права, в том числе и по вопросам теории государства и права, то увидим, что проблеме взаимодействия правовых систем либо не уделяется внимания, либо оно крайне незначительно. Возникает вопрос: что это такое, взаимодействие правовых систем – чисто академическая проблема, которая пришла в голову профессору, либо это проблема, которая имеет, я бы сказал, сугубо практическое значение? Как ни странно, несмотря на то что в юридической литературе это не освещается, тем не менее на практике мы постоянно сталкиваемся с проблемой, как соотнести нормы права, действующие в одной стране, с правовыми системами других стран и почему их надо соотносить. Существует международное сотрудни-



чество, и здесь тоже возникает вопрос: для чего оно, чего касается международное сотрудничество – только ли решения экономических проблем, только ли решения политических, территориальных проблем, либо оно затрагивает сферу, которая касается правопорядка, выработки определённого правопорядка? Соответственно, задача как практикующих юристов, так и государственных органов состоит в том, чтобы иметь достаточно чёткие представления о том, насколько необходимо и насколько, с другой стороны, возможно взаимодействие правовых систем разных государств. Однако если мы обратимся к нашей Конституции, то увидим, что в частях 1 и 2 статьи 4 говорится о суверенитете и о верховенстве российского законодательства – Конституции и законов Российской Федерации. Но если установлено верховенство определённого законодательства на определённой территории, то где же место для взаимодействия, где же место для учёта других норм права, в данном случае не российского права? И нужно ли это делать? А если нужно, то в каких пределах? Вот, наверное, это основные вопросы, на которые нам нужно ответить.

Далее. Давайте посмотрим на наше общение: обыватели в своих беседах, эксперты в своих исследованиях и заключениях, политические деятели, депутаты Думы, выступающие здесь, в этом здании, часто ссылаются на то, что существует в другом государстве. Хорошо, замечательно, существует, но для чего приводятся эти примеры? Почему ссылаются на те правопорядки, которые существуют в других государствах? Для того, чтобы изменить действующее российское законодательство. Но как? Правовые системы различных государств, с одной стороны, достаточно уникальны, а с другой стороны, имеют и определённые тенденции к общему регулированию в рамках тех или других регионов, исторических регионов. Более того, если мы посмотрим практику работы Думы, то увидим, что Совет Думы или профильные комитеты при разработке того или другого закона могут специально запросить экспертное мнение по правовым вопросам, касающимся в том числе и проблем регулирования в других государствах. Я поставил ряд вопросов,

думаю, что и вы, со своей стороны, можете продолжить этот ряд, а теперь давайте попробуем дать ответы на них.

Право в каждой стране, то есть любая национальная правовая система, – это определённое единство правовых норм, которое включает в себя нормы публичного права и нормы частного права. Естественно, возникает вопрос: если мы говорим о взаимодействии правовых систем, то как это взаимодействие будет осуществляться – только ли в сфере публичного права, или только в сфере частного права, либо возможна определённая комбинация, какое-то определённое взаимодействие? Вот здесь важно отметить, что никогда не следует проводить резкой грани – это, дескать, право частное, а вот это право публичное. Если мы возьмём такой источник права, как Гражданский кодекс любого государства, будь то российский Гражданский кодекс, Гражданский кодекс Франции, германское гражданское законодательство – любой, и посмотрим содержание этого кодекса, то даже в числе частноправовых норм, которые являются, естественно, доминирующими, мы найдём, безусловно, и правила, имеющие публичный характер, защищающие публичный интерес. Поэтому вот из этого посыла – что частное право и публичное право при определённой их самостоятельности тем не менее имеют точки соприкосновения – нам и надо исходить при решении вопроса о том, насколько следует углубляться в проблему взаимодействия правовых систем.

Исторически взаимодействие правовых систем возникло тогда, когда возникли равноправные государства. Подчас говорят о том, есть такое мнение, что ещё в римском праве была заложена основа для взаимодействия правовых систем, в так называемом праве *jus gentium*. Но право *jus gentium* – это было не право народов, а право для народов, и только появление равноправных государств, в которых существуют свои более или менее развитые правовые системы, побудило страны к взаимодействию, привело к взаимодействию их правовых систем.

Новая ли это проблема? Отнюдь нет. Новая ли она для нашей страны? Отнюдь нет, достаточно обратиться к нашей истории – а это уже более чем тысячелетняя история, – и мы увидим,

что развитие контактов вовне порождало и влекло за собой необходимость развития институтов, обеспечивающих взаимодействие правовых систем. Византийская империя, VIII–X века: развитая система права, самая развитая, а российская, русская система права только зарождается, но мы уже встречаем договоры князя Олега с греками и князя Игоря с греками, которыми устанавливались определённые правила и определённые права для византийских купцов и воинов, находившихся на службе у императора. Великий Новгород: в договоре с ганзейскими городами Европы также содержатся положения, касающиеся правового статуса купцов договаривающихся государств, договаривающихся сторон.

Почему это происходит? Давайте обратимся к любой конституции – и к ныне действующей нашей, и к той, которая ранее существовала, или к конституции любого другого государства, – положения, связанные с суверенитетом и верховенством закона, присутствуют везде. Что это означает? Это означает, что любое лицо, вне зависимости от того, является ли оно подданным, или гражданином, данного государства, подпадает под действие законодательства, действующего на территории данного государства. Но как быть в тех случаях, когда иностранец либо, может быть, гражданин данного государства приобретает собственность, находящуюся за рубежом либо находящуюся в данной стране, но приобретает по законам страны иной, нежели, например, Российская Федерация? Как быть с браками российских граждан или, если хотите, иностранцев либо со смешанными браками, которые были заключены за рубежом и, соответственно, по законам другой страны – законам, отличным от российских законов? Аналогичный вопрос и в отношении проблем, допустим, связанных с разводами. Я беру сферу частных отношений, а давайте возьмём сферу публичных – например, вопросы, лежащие в сфере конституционного права. Как толковать и как понимать право граждан свободно собираться, мирно собираться без оружия, что подразумевать под оружием и что значит "собираться"? Трактовка этого может быть различна в разных правовых системах.

Таким образом, человек приобретает права в различных юрисдикциях, различные права – частные либо публичные, и с этими правами он может, а в современных условиях, в условиях глобализации не то что может, а сплошь и рядом перемещается через границы, следовательно, возникает вопрос: а насколько лицо, приобретшее права в силу действия законов одного государства, может ими пользоваться и сохранять их на территории другого государства? Как решить эту проблему? Безусловно, самый простой ответ, и он действительно исторически предопределён, я вам уже привёл пример с договорами, – это заключение международного договора. Но сначала должна быть предложена его идея, он должен быть разработан, должен найти поддержку, он должен быть обсуждён в деталях и принят в определённом порядке, а в ряде случаев он требует и ратификации, а подчас даже и дальнейшей имплементации в действующее законодательство того или другого государства. Возможно ли полностью обеспечить регулирование всего многообразия нашей жизни международным договором, учитывая различия в традициях, политические интересы, экономические интересы, правовые особенности того или другого государства, даже если есть общность каких-то политических интересов? И как ни странно – а будет ли этот компромисс достаточно эффективен с точки зрения дальнейшего применения договора, потому что не исключено, что при поиске компромисса можно упустить что-то важное, главное?

Более того, если мы посмотрим на сегодняшнюю, скажем так, правовую карту мира, то увидим объективные сложности в развитии договорного права в настоящее время, как это ни прискорбно отметить. А почему? Опять обратимся к историческому опыту, то есть не будем абстрактны в своих суждениях, обратимся к реальности. На протяжении столетий европейское многообразие – и именно европейское многообразие – служило, во-первых, основой экономической жизни планеты и было источником той правовой мысли, тех правовых теорий, которые отражали действительность и которые

подталкивали к поискам определённого компромисса, к разработке определённых соглашений, направленных на регулирование тех или других проблем, возникающих в условиях международной жизни.

А что происходит в настоящее время? В последнее время, с момента создания общего рынка и по сегодняшний день, такая тенденция, как европейская инициатива заключения соглашений, касающихся прав граждан и их объединений – не межгосударственных отношений, а именно тех вопросов, которые регулируют нашу с вами жизнь, – сходит на нет. Второй момент, очень важный и объективный: возникают новые рынки, колоссальные рынки, и в первую очередь китайский рынок. А можем ли мы привести примеры, когда Китай – за всю свою пятитысячелетнюю историю – был инициатором разработки международных соглашений или предложений об их заключении? Нет. Другой рынок – Индия: аналогичная ситуация. И каким бы странным это ни показалось, Соединённые Штаты – это та страна, где разделяют вот эту идею, о которой я сейчас говорил, о том, что договор не самый лучший путь. Хотя, как говорят американцы, *the contract is the law of the land* ("договор – это закон о земле"), но когда речь идёт о международных договорах, то есть о том, что надо искать компромисс, в Соединённых Штатах считают, по крайней мере многие, что это не лучший путь для выработки наиболее оптимального решения, наиболее оптимального предложения. Европейский континент занят внутренней интеграцией, созданием наднационального права, но только для себя. Таким образом, правовая карта Земли в последнее время изменилась, и вот эти пустоты, которые существуют, должны, соответственно, чем-то заполняться.

Один из вариантов – это создание так называемых норм мягкого права, то есть не формализованного договора, не чёткого, ясного, в котором записаны соответствующие права и обязанности государств, направленные на обеспечение создания условий жизнедеятельности человека или его организаций, а устанавливающего общие принципы, мягкие подхо-

ды, которые подчас имеют рекомендательный характер, но на которые, как рассчитывают, будут ориентироваться государственные органы и судебные системы в их практической деятельности. Таким образом, если говорить об основном источнике вдохновения для обеспечения взаимодействия правовых систем в международном договоре, то становится ясно, что здесь происходят существенные изменения и возникают новые тенденции, требующие как минимум изучения. Но, обращаясь вновь к проблемам, связанным с регулированием частноправовых и публично-правовых отношений, мы видим, что, как ни странно, регулирование частноправовых отношений на национальном уровне имеет давнюю историю и очень эффективные механизмы. Чем обеспечивается это регулирование? Оно обеспечивается в каждом государстве весьма специфичной отраслью права, которая называется "международное частное право". Это один из основных механизмов, которые позволяют регулировать частноправовые отношения не только на основе международных договоров и не столько на основе международных договоров, сколько на основе норм, содержащихся в законодательстве того или другого государства. Применительно к Российской Федерации я имею в виду часть третью Гражданского кодекса, раздел "Международное частное право", как основной источник и соответственно разделы в Семейном кодексе, в Кодексе торгового мореплавания, отдельные нормы можно найти и в других актах действующего законодательства.

Что же это такое? И каким образом международное частное право обеспечивает взаимодействие правовых систем? В основе лежит достаточно формальный и чётко действующий критерий, содержащийся в национальном законодательстве. В чём его суть? Да, действительно, на территории каждого государства действуют исключительно его нормы права, но если норма права, содержащаяся в законодательстве данного государства, предусматривает возможность применения не национального, а иностранного права в качестве применимого к частноправовым отношениям, то это ключ, который решает

в определённой степени возникающую проблему. Допустим, вопросы, связанные с браком и семьёй: если закон предусматривает случаи, когда к вопросам, связанным с формой и материальными условиями вступления в брак, применяется закон страны места заключения брака, то вот это – решение проблемы, о которой я вам сказал. Насколько может быть универсален этот подход? Это зависит от законодателя: законодатель может устанавливать различные режимы применительно к бракам, заключённым между иностранцами, к бракам, заключённым между иностранцем и российским гражданином, делать различия в вопросах, связанных с применяемым правом в части формы и содержания, в части материальных условий вступления в брак и так далее. Следовательно, повторяю, такая отрасль, как международное частное право, существующая в каждой стране, позволяет создать механизм взаимодействия правовых систем, то есть ситуацию, когда право, возникшее на территории одного государства, продолжает действовать на территории другого.

Тогда возникает вопрос: а по какому пути идти – по пути безграничного признания подобных актов либо они должны иметь какую-то определённую, безусловно разумную, но необходимую границу? И что может быть критерием вот этой границы? Наверное, какой-то важный для государства интерес, который называется публичным интересом, или публичным порядком. Он может быть многообразен: он может быть связан с обеспечением интересов самого государства как такового, и это чаще всего лежит в сфере экономики, он может иметь протекционистский характер в плане обеспечения защиты интересов своих граждан, он может иметь, наоборот, стимулирующий характер в части предоставления определённых преференций. То есть это воля государства – вопросы, связанные с допустимостью применения иностранного права, с допустимостью признания норм и последствий действия иностранного права, рассматриваются или их следует рассматривать через, скажем так, призму публичного порядка. Но тогда необходим баланс, ведь публичный интерес го-

сударства либо его заботу о человеке можно найти во всём, и не получилась бы демянова уха, когда забота столь велика, что она становится приторной. И существуют ли примеры, когда этот интерес с точки зрения права может быть чрезмерным? Да, если он затрагивает интересы другого человека, не того, кто защищается правом, а другого человека, когда он становится обузой для другого. Как это проявляется в жизни? А в жизни это проявляется, когда мы сталкиваемся с проблемой так называемого экстерриториального действия национального права: когда принимаемое законодательство выходит за рамки границ государства и создаёт эффект уже за рубежом – не обеспечивает признания прав субъектов права у себя на территории и за её пределами, но имеет прямой эффект за границей. Примеры в основном лежат в сфере публичного права, но об этом также можно говорить и в связи с имущественными отношениями, то есть это касается и частноправовых отношений. Речь идёт о том, когда признаются или не признаются права лиц или деятельность лица, осуществляемые на территории какого-либо государства, в третьем государстве. Кто может быть основным инициатором принятия норм, носящих экстерриториальный характер? Наверное, наиболее сильное государство, имеющее соответствующие рычаги воздействия. И таким государством, которое наиболее определённо и явно стало пользоваться вот этим принципом экстерриториального эффекта действия своих норм права, являются Соединённые Штаты Америки. Такая правовая политика возникла не сейчас, хотя сегодня мы сталкиваемся с этой ситуацией достаточно часто, она возникла ещё в конце 70-х годов и была связана с проблемами передачи технологий тогда ещё в Советский Союз. Экспортное законодательство Соединённых Штатов Америки того времени, так называемый Export control act, распространяло своё действие не только на компании, которые находились в рамках юрисдикции Соединённых Штатов, но и на компании, зарегистрированные и действующие вне территории американской юрисдикции, и не только на компании, но и на лиц, гра-

ждан других государств, носивших знания, подпадающие под экспортный контроль. Кстати говоря, в то время это было связано со строительством одного нефтепровода из Уренгоя. Против такого подхода, против применения этого законодательства выступили и европейские страны. Почему? Потому что действие этой нормы противоречило интересам европейских компаний, которые осуществляли соответственно внешнеэкономические связи тогда ещё с Советским Союзом.

Таким образом, мы видим необходимость определённого баланса во взаимодействии правовых систем, когда государство, с одной стороны, заявляет о своём публичном интересе, а, с другой стороны, этот интерес должен быть ограничен рамками разумности, чтобы не допустить экстерриториальности действия национального законодательства.

Теперь я перейду к вопросам, связанным с публичным правом, но использую определённый мостик: начну с публично-правовых норм, явно публично-правовых норм, но которые теснейшим образом связаны с регулированием частноправовых отношений, а потом перейду к собственно публично-правовым нормам.

Решение проблемы взаимодействия правовых систем на частноправовом уровне и, соответственно, представление мною международного частного права как определённого механизма для обеспечения этого взаимодействия не является исчерпывающим – не только международное частное право является тем механизмом, который обеспечивает это взаимодействие. Ведь каким образом существует и действует право? Это достаточно очевидно: оно действует непосредственно на человека, на организацию, то есть на нас, и каждый человек, будучи законопослушным, следует нормам права или, наоборот, нарушает их, если не законопослушен. Верно? Но есть и вторая форма действия права – действие через правоприменительные механизмы, и в первую очередь через суд.

Вот давайте посмотрим: если наши отношения связаны только с российским правопорядком и никоим образом не претендуют на выход вовне, возникают на территории Рос-

сийской Федерации и только между субъектами российского права, то мы с вами можем спрогнозировать поведение людей, мы можем спрогнозировать те договорённости, которые могут возникнуть между ними, мы можем спрогнозировать ответственность лица в случае нарушения условий на договорной либо на внедоговорной основе, если мы говорим о частноправовых отношениях. А можно ли это сделать в условиях глобализации, со всей определённостью спроецировать поведение человека, либо его договор, либо условия его ответственности или нет? Давайте возьмём один пример, чисто практический, абсолютно практический, я его часто предлагаю обсудить на лекциях студентам.

Представьте, что вы составляете агентский договор между двумя российскими юридическими лицами по поводу их взаимоотношений, ограничивающихся территорией Российской Федерации: с чего, уважаемые коллеги, вы начнёте? Ну, наверное (и чаще всего звучит такой ответ), с указания сторон, предмета договора и так далее. Теперь у меня вопрос: а если агент является иностранным лицом и будет реализовывать товар и на территории Российской Федерации, и не на российской территории, с чего вы начнёте составлять договор? С указания территории? Хорошо, указали территорию, а содержание, обязательства сторон? А чем будете руководствоваться, чтобы условия были действительные? Мы с вами выяснили, есть международные нормы – пожалуйста, Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 года, – но агентские отношения не регулируются так детально, да и Венская конвенция не полностью регулирует отношения в части купли-продажи. А вот теперь смотрите, если у нас договор в рамках российской юрисдикции, то всё ясно и понятно, мы знаем наше законодательство от "а" до "я" и постараемся прописать такие условия, в отношении которых нет риска, что они будут признаны недействительными, верно? А как быть, если договор не ограничивается территорией Российской Федерации, если зона экспорта не совпадает с юрисдикцией агента или охватывает несколько юрисдик-

ций, а деятельность агента осуществляется не в одной стране? Парадокс состоит в следующем: оговорка о применимом праве не везде будет признана действительной, даже такое, казалось бы, идеальное решение, как договорённость о выборе права, не даёт никаких гарантий. Тогда к чему привязаться? Правильно, нужен суд, мы можем заключить пророгационное соглашение. Если мы с вами возьмём чисто внутренний контракт, то спор может рассматриваться где угодно: в арбитражном суде Тульской области, Москвы, Свердловской области – в любом, но изменится ли что-либо в связи с этим с точки зрения применимого права? Нет, потому что оно будет российское. А вот когда речь идёт об отношениях, которые связаны с различными правовыми системами, то между какими правовыми порядками мы всегда выбираем? Между правовым порядком страны суда и каким-то иностранным правовым порядком. Почему? Потому что право страны суда применяется в первую очередь – она заявляет, что будет применять своё право в силу своего суверенитета, но если в этом праве указывается на то, что будет применяться, допустим, право страны-продавца, то, вне зависимости от того, договорились стороны об этом или не договорились, будет сделан выбор в пользу права той страны, представитель которой является продавцом. Если продавцом является организация, находящаяся в стране суда, – замечательно, значит будет действовать право страны суда, но если продавцом является организация другой страны, то будет применяться иностранное право. То есть мы с вами видим потрясающую вещь: в вопросах, связанных с механизмом взаимодействия правовых систем, наравне с нормами, определяющими, какое право подлежит применению, возникает публично-правовая норма из процессуального права, из гражданского (или арбитражного) процесса, и вот таким образом и создаётся механизм взаимодействия правовых систем в обеспечении прав человека.

Теперь последняя моя ремарка, она касается вопроса, связанного с публичным правом. С частным понятно: целая отрасль во взаимодействии с международным гражданским процессом

обеспечивает это взаимодействие, даже если нет международного договора, – а что делать с публичным правом? Здесь значительно сложнее, здесь возникает необходимость эффективного взаимодействия и развития того, что существует, и того, что формируется, имеется в виду сфера международных соглашений, к примеру, в связи с разработкой определённых технических стандартов, но это если речь идёт о правовых системах, не связанных какими-либо особыми отношениями. Или необходима выработка публично-правовых критериев в структурах, которые сейчас формируются и носят наднациональный характер. Где мы встречаем подобные ситуации в первую очередь? В Евросоюзе, там происходит процесс создания европейского права. И соответствующая задача, наверное, стоит и перед нашей страной: если мы делаем шаги в сторону евразийского пространства, правового пространства, следовательно, наверняка возникнет проблема, связанная с формированием наднационального права.

И ещё один момент, который носит не столько формально-правовой характер, сколько, я бы сказал, связан с наблюдениями. В начале лекции я упомянул достаточно расхожую фразу, которую можно слышать в любых социальных или профессиональных кругах: "а вот у них" или "а вот в такой-то стране". Насколько эффективен вот такой подход – восторженный подход: увидели замечательное регулирование, которое хорошо работает, и это спровоцировало рецепцию конкретного законодательства, конкретной нормы права или конкретных норм права? Два примера. Кодекс Наполеона действует не только во Франции, но и в Бельгии – две страны, соседи, члены Евросоюза, а применение, правоприменение через судебную систему каждого государства весьма различно. Закон об обязательствах, действующий в Швейцарии, взят за основу в Турции – одинаково он применяется в Турции и в Швейцарии? Отнюдь нет. Значит, рецепция права по принципу "а что думать, давайте возьмём" – это не лучший путь, и отнюдь не гарантирован результат, что акт или закон, успешно действующий на территории одного государства, будучи им-

плементи́рован в правовую систему другого государства, будет тоже эффективен. Здесь важную роль играют традиции, менталитет, общественный менталитет, общественное правосознание, поэтому методология может быть использована, а прямая рецепция – навряд ли.

Спасибо за внимание.

**Лекция председателя Комитета Государственной Думы
по гражданскому, уголовному, арбитражному
и процессуальному законодательству
П. В. Крашенинникова**

14 марта 2014 года

Добрый день, дорогие друзья! Сегодня у нас задача, с одной стороны, простая, с другой стороны, невероятно сложная – мы с вами будем говорить о праве собственности. Темы собственности и власти всегда будоражили умы юристов, философов, да и, в общем-то, всех людей, тема собственности, мне кажется, даже иногда шире, чем тема власти, хотя они и связаны. Когда мы будем говорить об определении права собственности, мы увидим, что там одно из правомочий – владение, так вот с точки зрения правовой власть и владение очень близки, поэтому, конечно же, и темы эти очень близки.



Что касается права собственности, то нужно сказать, что регламентация права собственности у нас осуществляется в первую очередь в Конституции (статьи 8, 35, 36), в Гражданском кодексе множество норм посвящено этому, весь раздел II так и называется – "Право собственности и другие вещные права", а также во многих других актах регламентируется это право, на-

пример в таких кодифицированных актах, как Жилищный кодекс, Семейный кодекс, Земельный кодекс, и так далее.

Легальное определение права собственности, кстати, меняется, и вообще определения в разных кодексах различные. Статья 209 Гражданского кодекса Российской Федерации говорит о том, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Вот эта триада – владение, пользование, распоряжение – выделяется практически во всех юридических системах. У нас эти правомочия даны в том числе и в Конституции, в частности в 35-й статье. В Гражданском кодексе Франции, в Кодексе Наполеона, указано примерно то же самое, что у нас, – владение, пользование и распоряжение, – но там также говорится об обладании наиболее абсолютным образом. Кстати, Кодекс Наполеона до сих пор действует, и действует эта же статья 544 Кодекса Наполеона, но там есть оговорка: если это не запрещено законом. В другом гражданском кодексе, в Германском гражданском уложении, говорится о распоряжении собственностью по своему усмотрению, опять-таки, если иное не предусмотрено законом или не стесняет права третьих лиц, об этом говорится в 903-м параграфе Германского гражданского уложения.

Наряду с правомочиями нужно, безусловно, говорить о бремени собственности, то есть бремени содержания имущества, о том, что риски утраты имущества, которое принадлежит на праве собственности, риски порчи также лежат на собственнике. Нужно также помнить, что существуют пределы осуществления права собственности, и особенно чётко эти пределы выражены по отношению к недвижимому имуществу либо к тому имуществу, которое подлежит государственной регистрации.

Категория частной собственности, как известно, появилась ещё в Древнем Риме, в римском праве. В России до октябрьского переворота 1917 года, в общем-то, была достаточно развёрнутая теория гражданского права, посвящённая праву собственности, и в законодательных актах этому было посвящено большое количество норм, в том числе в 10-м томе Свода законов Рос-

сийской Империи, который в своё время Михаил Михайлович Сперанский подготовил, тоже было достаточно большое количество норм о праве собственности. И в Гражданском уложении Российской Империи, которое готовилось, но не было принято из-за революционных событий 1917 года, тоже было огромное количество статей, огромное количество норм, которые посвящались праву собственности.

Ну и раз уж мы заговорили про 1917 год, надо сказать, что практически сразу после этих известных событий – я говорю про переворот, на самом деле сами большевики этот термин использовали, и здесь я никого не пытаюсь обидеть – у нас был издан целый ряд декретов по поводу национализации объектов права собственности: это небезызвестный Декрет о земле, декреты, связанные с заводами, фабриками, банками, помещичьими имениями и так далее, и так далее. Ну, в общем-то, не секрет, что власть тогда руководствовалась во многом философскими взглядами, изложенными в "Манифесте Коммунистической партии" Марксом и Энгельсом. Они, я полагаю, не думали, что кто-то эти идеи начнёт воплощать на практике, но у нас эти идеи были реализованы не только в отношении частной собственности, но и в отношении ликвидации института наследования, в отношении брака и так далее.

В период с 1917 по 1922 год у нас как раз происходили изменения, в результате которых, в общем-то, практически ликвидировали частную собственность, произвели национализацию крупных объектов, да и не только крупных, всё это перешло в государственную собственность первоначально РСФСР, а затем Союза Советских Социалистических Республик. Я уже сказал о том, что в "Манифесте Коммунистической партии" Марксом и Энгельсом предлагалось отменить наследование как категорию, и у нас действительно был принят в апреле 1918 года Декрет ВЦИК "Об отмене наследования": после смерти конкретного гражданина всё переходило государству, то есть был реализован принцип "после нас хоть потоп". Я не знаю, хорошо это или нет, но на практике это выглядело так, что всё просто разворовывали те, кто мог это сде-

лать, те, кто был близко, а государству переходили в лучшем случае земельные участки, если они были, и какие-то недвижимые объекты. Реально это нанесло сильный удар по частной собственности, и, конечно, это сильно ударило по праву собственности, по правоотношениям собственности, которые были в нашем Отечестве.

Вот этот период – с 1917 по 1922 год... Почему я называю 1922 год? Когда всё это произошло, когда советская власть отменила долги, как государственные, так и частные, которые были до октября 1917 года, эти процессы привели к экономическому хаосу, к социальному и к политическому, и вожди революции начали понимать, что, в общем-то, кровью, конечно, можно держать, наверное, какое-то время, но всё время нельзя – это не тот цемент, который может удержать общество, удержать гражданское общество, а тем более развивать гражданский оборот. И вот как раз где-то в начале 20-х годов придумали небезызвестную новую экономическую политику. Здесь экономисты, наверное, больше могут сказать, но хочу отметить, что постепенно всё-таки стали возвращаться к тем категориям, которые первоначально называли исключительно буржуазными, потихонечку вернулись к институту семьи, правда, назвали её социалистической, стали понимать, что, может быть, и частные юридические лица важны, что они могут что-то, наверное, делать, вернули наследственное право в очень урезанном виде. (Кстати говоря, у нас наследственное право в урезанном виде существовало вплоть до XXI века, только вот с принятием в 2001 году третьей части Гражданского кодекса у нас появилось несколько очередей наследников, конкретно девять очередей наследников по закону, если нет завещания, а раньше – только близкие родственники, а если их не было, всё переходило государству.) И когда вернулись к идее, что кое-что нужно передавать близким родственникам, как я уже сказал, стали возвращать акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и стали вводить другие организационно-правовые формы. Может быть, вы не поверите, но вновь возникла идея сделать кодифицирован-

ный акт, где наряду с прочими решались бы вопросы собственности, и этим стал заниматься не кто иной, как Владимир Ильич Ленин.

Когда встал вопрос о кодификации гражданского права, стали решать вопрос о названии документа. Российская национальная система к тому времени к кодифицированным актам относила исключительно уложения, они так и назывались у нас, но сочли, что это всё-таки пережитки империи, поэтому не хотели использовать такое слово, гражданским кодексом тоже не хотели называть, потому что это всё связывали с буржуазными революциями, в первую очередь с французской, и так далее, и так далее. Решили, что не надо ни гражданского кодекса, ни гражданского уложения. Что делать? Нашли выход – решили сделать Кодекс законов об обязательствах, где огромное место занимала глава, посвящённая праву собственности, где отдельно в разделе об обязательствах, подчёркиваю, говорилось об акционерных обществах, товариществах с ограниченной ответственностью – я не оговорился: не об обществах, а о товариществах с ограниченной ответственностью – и о других юридических лицах, это было в разделе об обязательствах.

Очень любопытна переписка Владимира Ильича по поводу гражданского кодекса с наркомом юстиции и с другими важными коллегами: в итоге в одной из своих записок он проговорился и впервые в сердцах назвал Кодекс законов об обязательствах всё-таки гражданским кодексом. Он прочитал очередную редакцию, это было 22 февраля 1922 года, и написал: "Вчера в Совнаркоме совершенно изгадили... гражданский кодекс". Понятно, что ему очень не понравилось, как там всё это было прописано, но впервые официально у нас Гражданский кодекс после революции появился вот в таком виде. Это натолкнуло его на мысль, что нужно определить задачи Гражданского кодекса, и фактически структурно Гражданский кодекс у нас появился именно в том виде, как предложил Владимир Ильич Ульянов (Ленин).

Кстати, Владимир Николаевич Плигин сказал про 20-летие Конституции, но мы также в этом году отмечаем 20 лет со дня

принятия первой части Гражданского кодекса, второго по значимости документа. Нам коммунисты, левые фракции в Думе говорили о том, что если мы частную собственность из текста не уберём, то они голосовать не будут. Ну, мы по наивности убрали из названия статьи упоминание о частной собственности (они, правда, всё равно не голосовали). Я потом перейду к тексту действующего Гражданского кодекса, но тогда, в общем-то, это было одно из условий, и мы на это пошли.

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 года, который был принят 31 октября и введён в действие с 1 января 1923 года, была достаточно большая статья, посвящённая частной собственности, в статье 54 давалось определение частной собственности, таким образом, хотя и с огромными оговорками, но всё-таки в Гражданском кодексе, который сейчас называют ГК 1922 года, иногда ГК НЭПа, о частной собственности говорилось, такая статья существовала.

По сравнению с актами 1918 и 1919 годов, даже 1920 года, безусловно, ГК 1922 года был прорывным документом, он упорядочил экономический оборот, установил какие-то правила для всей страны. И конечно, я считаю, ещё огромную роль сыграло то, что буквально до конца 1917 года продолжалась работа над Гражданским уложением Российской Империи. Надо отметить, что очень многие формулировки, в том числе и юридикотехнические, там вообще безупречные.

Мы сейчас говорим о том, что у нас существуют формы собственности и виды собственности, так ведь? Многие из вас уже изучали, наверное, гражданское право, так вот я могу сказать, что формы собственности – это наше национальное изобретение. Во многих национальных системах и в XVIII веке, и в XIX веке было право собственности – право частной собственности и право публичной собственности. Относительно публичной собственности были сделаны некоторые оговорки в специальных актах, а что касается вообще собственности, то неважно, кому что принадлежит, – право собственности должно регулироваться и защищаться одинаковым образом: неважно, покупается завод, или автомобиль, или, я не знаю, пачка

бумаги, все правила должны быть едиными. Но тем не менее с огромными оговорками право частной собственности всё-таки было зафиксировано в Гражданском кодексе 1922 года, вот эти слова "форма собственности" появились: у нас была государственная форма собственности, частная форма собственности и колхозно-кооперативная. В общем-то, там просто было указание на это, регламентация была в конкретных статьях.

Иосиф Виссарионович, как человек достаточно умный, человек, который двигал теорию и практику, придал вот этим формам собственности дополнительный импульс, и уже в Конституции 1936 года – уже прямо в Конституции! – было указано, какие формы собственности в Советском Союзе существуют: государственная собственность (это общественная собственность, всенародное достояние) и колхозно-кооперативная, а личной и частной собственности вообще не было, естественно. Личная собственность не являлась формой собственности, это тоже была социалистическая собственность, личной собственности придавался исключительно потребительский характер. И затем это в законодательных актах, не только цивилистических, проецировалось. Как это проецировалось? Ну, например, говорилось, что человек или семья не может иметь больше одного дома или что не может быть жилое помещение больше 60 квадратных метров, а если вдруг второй дом по наследству доставался, то надо было в течение года это всё продать и так далее, или что баня не может быть больше стольких-то метров, скота можно иметь столько-то и так далее, ограничения были огромные. И при этом в законодательстве об административных правонарушениях и в уголовном законодательстве также были небезызвестные статьи, связанные со спекуляцией, с предпринимательской деятельностью. За валютные спекуляции вообще, по-моему, смертная казнь была, за хищение 10 тысяч рублей – смертная казнь, причём это имело обратную силу, что противоречило любым принципам, в том числе уголовного права.

Такая ситуация у нас существовала достаточно долго, до 1990 года. 6 марта 1990 года был принят Закон СССР "О соб-

ственности в СССР", и в нём, а затем в Законе РСФСР "О собственности в РСФСР" было прямое указание на то, что количественное и стоимостное ограничения незаконны. Безусловно, в собственности не могут быть предметы, изъятые из гражданского оборота, например атомная бомба и так далее, но в принципе, если имущество приобретено законно, то соответственно действует презумпция законности владения. Авторами этого закона являются замечательные специалисты Сергей Сергеевич Алексеев, председатель Комитета конституционного надзора СССР, председатель комитета Верховного Совета СССР по вопросам законодательства, Юрий Хамзатович Калмыков и Станислав Антонович Хохлов. Закон о собственности дал толчок для подготовки Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик и подготовки впоследствии Гражданского кодекса Российской Федерации, действующего сейчас.

Что касается форм собственности. Как я уже сказал, у нас в Конституции написано о формах собственности: частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Что такое "и иные формы собственности"? Был спор при подготовке Конституции. Когда шло Конституционное совещание, очень много говорилось о собственности общественных организаций – колхозных, казачьих и так далее, там были представители огромного количества общественных организаций, и тогда было найдено, на мой взгляд, гениальное решение, оно принадлежит Юрию Хамзатовичу Калмыкову и Анатолию Александровичу Собчаку, который тогда тоже принимал активное участие в подготовке Конституции (он тоже, кстати, цивилист). Они предложили формулировку про иные формы собственности и сказали: мы потом в Гражданском кодексе всё это распишем. И все согласились с этим на Конституционном совещании, вот в 8-й статье вы увидите это.

Что сделали мы, когда готовили Гражданский кодекс в 90-х годах? Мы долго думали, потому что мы уже тогда начали понимать, что формы собственности – это немножко другое.

Если мы уходим от давления государственной собственности и вообще государства над всем, – помните, Владимир Ильич говорил про частное право, что у нас нет ничего частного, у нас всё публичное? – если мы от этой формулы отказываемся, то соответственно мы должны ко всем формам относиться примерно одинаково. Поскольку в Конституции это у нас появилось, то, конечно, нам пришлось использовать вот эту самую формулу, и в статье 212 говорится о частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Про частную собственность в действующем ГК это единственное упоминание, 215-я статья называется "Право муниципальной собственности", 214-я статья – "Право государственной собственности", а 213-я статья первоначально называлась "Право частной собственности", но левые фракции в Государственной Думе поставили условие (я об этом уже говорил), и мы её назвали "Право собственности граждан и юридических лиц". (Можете посмотреть ГК, я понимаю, не каждый будет носить с собой текст, но в Интернете есть, можете посмотреть.) Таким образом, в ГК прямого упоминания о частной собственности вообще нет, и я попытался объяснить почему.

Как я уже сказал, когда Иосиф Виссарионович вводил эти формы собственности, он обосновывал это теоретически, и после его теоретических обоснований нельзя было не учитывать этого, юридически в том числе. Конечно, каждая форма собственности теперь имеет немножко другое содержание. Вот, например, квартира. Если она государственная или муниципальная, она подлежит приватизации. Если она, допустим, принадлежит колхозу, то она приватизации не подлежит. Если она принадлежит, допустим, кооперативу, то она приватизации тоже не подлежит, но там мы выкрутились – мы написали, что если выплачен полностью паевой взнос, то тогда возникают права собственности. В принципе несколько иной режим всё-таки, но если приватизация из масштабной в разовую превращается, то, наверное, постепенно мы приходим к пониманию того, что эти объекты и субъекты не должны различаться, за некоторым исключением. Если посмотреть остальные нормы Гражданско-

го кодекса, то там деления такого нет, всё идёт по нормальной категории права собственности.

О формах собственности мы сказали, но есть ещё виды собственности: индивидуальная и общая собственность. Индивидуальная собственность – это понятно, а общая собственность – это когда какое-то имущество принадлежит нескольким лицам. Общая собственность ещё делится на какие виды? На совместную и долевую. Долевая – это когда определяются доли, а совместная – это когда доли не определяются, причём совместная может быть только в случаях, указанных в законе. И вообще, у нас презумпция долевой собственности: если указана общая собственность, то это долевая, общая долевая собственность, если не определены доли, то действует презумпция равных долей.

Совместная собственность у нас существует в трёх видах. В каких? Первый вид – это собственность супругов, если нет брачного договора. Крестьянское (фермерское) хозяйство – это второй вид. И есть ещё третий вид, экзотический, существующий только в нашей стране, – у нас есть такой закон о дачных, садовых, огороднических товариществах, где говорится, что у них общее имущество находится на праве совместной собственности. Я не знаю, кто и зачем это написал, но у нас на сегодняшний день существует вот таких три вида. Причём это не в Гражданском кодексе написано, у нас в Гражданском кодексе говорится о крестьянском (фермерском) хозяйстве и о супругах, а это написано в специальном законе, я его, слава богу, не видел на тот момент, когда он готовился.

Вы знаете, что идёт модернизация Гражданского кодекса, в Государственную Думу был внесён огромный президентский законопроект – изменения во все четыре части. После первого чтения было более двух тысяч поправок, и законопроект вырос до такой степени, что одному человеку даже поднять его невозможно, если он не штангист какой-нибудь, а тем более разобраться во всём этом. И было принято решение разделить, дать право комитету делить и принимать законопроект блоками. Так вот, шесть блоков мы приняли, ещё четыре блока

осталось, в том числе о вещных правах, о праве собственности. Что касается совместной собственности, то мы предлагаем оставить совместную собственность только в отношении супругов, если нет брачного договора, и считаем, что в крестьянском (фермерском) хозяйстве должна быть только долевая собственность, и никаких других форм, в том числе экзотических, быть не должно.

В отношении совместной собственности тоже возникают проблемы. Вот у нас сегодня семейное законодательство даёт возможность развестись, а имущество не делить. Так вот мне попало дело по поводу четырёх объектов, которые находятся в совместной собственности: один гражданин вступал в брак, потом разводился и не делил имущество, в результате поделить имущество было невозможно. То ли он сознательно это делал, то ли просто не знал, непонятно. В общем, с точки зрения гражданского оборота здесь есть огромный вопрос.

Мы планируем в этом году рассматривать этот блок, и я надеюсь, что революционных изменений в праве собственности и в вещных правах не будет, а будет более подробная регламентация.

Благодарю за внимание.

**Лекция заместителя председателя учёного совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
Ю. А. Тихомирова**

17 марта 2014 года

Уважаемые коллеги, добрый день! Я хотел бы предложить вам тему, в общем-то, не очень понятную, не очень популярную, но думаю, что именно в ней кроются ресурсы эффективного правоведения и доброго отношения к праву со стороны общества.

В стенах Государственной Думы говорить о законодательстве непросто, потому что законотворчество – это непрерывный процесс, в результате которого происходит формирование чего-то не совсем обычного, доступного, привычного, а иногда упрощённого и даже примитивного. Вот если бы я с вами встретился лет тридцать назад, то, наверное, разговор о законодательстве, о праве был бы совсем другим, потому что законодательных актов было очень мало принято за полстолетия, а за последние двадцать лет принято, по-моему, 5 тысяч законов. Я на днях вернулся из Белоруссии – у них за эти же годы принята 1 тысяча 620 законов. Но мы же не на этот показатель ориентируемся.



В общественной жизни немало регуляторов: и мораль, и религия, и нормы саморегулирования, и корпоративные правила, и обычаи, традиции, и право, в котором я выделяю, конечно, закон. Но, повторяю, в стенах законодательного органа нужно акцентировать внимание ещё на одном аспекте, что пока не очень удавалось. Возможно, потому, что недостаточное законодательное регулирование, об этом и в прошлые десятилетия говорили, и сейчас немало источников по любому поводу сообщают: "Почему в стране неважный урожай?" – "Нет закона"; "Почему сегодня минус 3, а не плюс 15?" – "Закон о климате не получился". В сущности, понимание эффективности воздействия права, закона на общественные процессы даётся нам непросто, и я сказал бы с огорчением, что восприятие закона сейчас часто сводится к конкретному тексту: вот строка, вот запятая, вот рубрики. Я назвал бы это текстовым правом.

Ну а закон, как важнейший источник права, или форма права (тут уж не будем спорить), сопутствует человеку с момента рождения и до ухода из жизни. С законом связаны все события, которые происходят в стране, в сопредельных странах и вообще в мире. Нужно представлять себе, каков процесс воздействия закона на общественные отношения, ведь если мы говорим о том, что принятие закона, постановления, издание указа есть решение задачи, мы находимся во власти иллюзии, принятие акта – это только фиксация факта, но это отнюдь не означает, что само решение уже реализуется, что оно воспринято людьми, что нет отторжения, нет противодействия.

Поэтому вот эта тема – эффективность закона, обеспечение эффективности действия закона – мне кажется очень актуальной, и здесь не только узконормативная связка, хотя мы все, конечно, знаем, что Конституции соответствуют законы, а законам соответствуют подзаконные акты. Это непростая цепочка, но я не к ней даже свожу процесс действия закона, он очень сложный, противоречивый. Я бы сказал, что закон появляется в какой-то цепи познания. Например, кто из нас точно скажет, на каком этапе следует принимать новый Трудовой кодекс? Нам кажется, что он не очень хороший, пото-

му что там не учтены, скажем, дистанционно осуществляемые трудовые отношения, но это можно сделать и завтра. А что будет в сфере трудовых отношений через десять-пятнадцать лет? Что будет в сфере экологии? Вы мне скажете: надо вносить изменения в Земельный кодекс. Но это очень общо, потому что нам нужно знать, какие регуляторы следует применять. Ведь закон – это одежда, это, простите, галстук, в нём нормы, регуляторы – как их рассчитать? Нередко мы ошибались (Институт законодательства и сравнительного правоведения участвует в законотворческом процессе), особенно в начале 90-х годов. Тогда законы принимались столь стремительно, что некоторые из них потом утрачивали силу, как, например, Закон "О товарных биржах и биржевой торговле". И при добротной нормативно-правовой базе сказать, что мы вполне удовлетворены уровнем законности, тем, что люди воспринимают закон как регулятор, мы не можем. У меня всегда в памяти строчка Пушкина из поэмы "Анджело" (это переложение драмы Шекспира "Мера за меру"): "Закон не умирал, но был лишь в усыпленье, / Теперь проснулся он". Великие люди написали практически о том, что происходит у нас. Поэтому подойти к этой теме я бы хотел с нескольких точек зрения.

Сначала аксиома: закон есть акт высшей юридической силы, как и Конституция, которая занимает особое, ведущее место в правовой системе. Но законы находятся в цепи, они появляются в сложном цикле развития, для того чтобы отразить изменения в различных сферах общественной жизни. Вот, например, к нам летит астероид, который может с нами встретиться через семнадцать лет, если некоторые нормативные регуляторы, так сказать, будут спать. Здесь уже международное право должно действовать, договорённости государства. Словом, это длинная, так сказать, познавательная цепь, в которой законодатель должен определить возможные предметы регулирования, для этого нужны информация, анализ, оценка. Я часто привожу пример. Много лет назад я работал в Институте государства и права РАН, тогда готовился прогноз развития СССР на двадцать – двадцать пять лет. Так вот, на одном из заседа-

ний (это было в 1975 году) выступал Пётр Леонидович Капица, великий физик, и в ответ на прогнозы экономистов о том, что среднестатистический мужчина в 2001 году будет иметь не два костюма, а пятнадцать и для этого нужно производить больше хлопка, больше краски, больше пуговиц, он ответил, что человек в 2001 году будет иметь другие представления об образе жизни, возможно, появится какой-то комбинированный пиджак и можно будет просто менять рукава. Это вроде бы была шутка, но вместе с тем и прогноз. По другому поводу Пётр Леонидович сказал, что могут быть столкновения США и СССР, идеологические противостояния, но всё-таки в будущем войны и конфликты будут возникать преимущественно из-за ресурсов. Вот это прогноз!

Возможны ли какие-то прогностические оценки в юридической сфере или мы по-прежнему будем говорить, что в ближайшие годы надо принять новый Трудовой кодекс, потом Земельный кодекс, Уголовный кодекс?.. Первый мой тезис сводится к тому, что в процессе познания окружающей действительности нам нужно представлять себе место права: оно отстаёт, находится рядом или обгоняет этот процесс? По существу, законодательные акты всегда, так скажем, или ползут следом за реальностью, или шагают рядом, или забегают вперёд, здесь играет роль временной фактор. Я бы предложил такую формулу: закон и право в целом – это опережающее отражение реальности. Вы, конечно, не можете нафантазировать в новом законе об образовании, что студенты будут получать 8 тысяч рублей за каждый день посещения занятий, ведь опережающее отражение реальности требует глубокого анализа. Вот эта формула, мне кажется, важна, она заставляет нас предвидеть, как меняется правопонимание, представление о праве. Можно, конечно, как в советские годы, законом оформить любой партийный режим или по какому-то поводу принять закон, постановление либо ведомственную инструкцию. Так бывает очень редко, и оснований для этого мы даём, к счастью, мало, но этой произвольности не должно быть, потому что правовая идеология, право-

вая концепция, правовая наука должны всё-таки формировать самое главное.

Таким образом, вот первый круг тезисов: первое – верное правопонимание; второе – процесс правотворчества, сложный познавательный процесс; третье – наиважнейший процесс правоприменения, реализации права.

Второй круг тезисов касается того, что нужно чётко представлять себе, как право, и прежде всего закон, выражает интересы общества. Есть старая марксистская формула сущности права – право есть возведённая в закон воля господствующего класса. Существует также теория, что в законе представлена всеобщая воля граждан, что, с одной стороны, правильно, а с другой – не совсем правильно, потому что трудно обобщить интересы, предположим, всех 143 миллионов граждан нашей страны, чтобы вкусы, интересы и представления каждого о праве отразились в каком-то одном законодательном акте, скажем об охране здоровья. Но тема "Закон и общество" сейчас у нас в России и в других странах, в странах Содружества, Европейского союза, Северной Африки (в Южной Америке, может быть, в меньшей степени), всегда была непростой, она и сегодня не проста.

Интересы общества противоречивы, они не могут быть одномерными. У людей разных профессий и слоёв, классов по-старому, разных национальностей, людей, живущих на разных территориях, разных по возрасту и различаемых по другим признакам, естественно, различные интересы. А как можно аккумулировать общественный интерес? Ведь каждый слой граждан считает, что именно ему нужно отдать предпочтение. Если вы закрепляете законом норму о том, что на народное образование выделяется 5 процентов бюджета, а на здравоохранение – 1 процент, то, соответственно, граждане названных профессий будут обижены на то, что у них доля бюджетного финансирования меньше, чем у кого-то другого. Это непростая задача, примирение и объединение интересов вообще нелегко даётся правотворцам и правоприменителям. Гражданин, с одной стороны, хорошо обеспечен правовыми каналами для влияния: есть за-

креплённое Конституцией право участвовать в управлении делами государства, есть право участвовать в обсуждении законопроектов, есть закон об обращениях граждан – пожалуйте, обращайтесь, предлагайте. На сайте Минэкономразвития есть возможность предложить свои изменения в проект закона, постановления, инструкции и так далее в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В процессе работы в Минэкономразвития в рамках Консультативного совета по ОРВ я понял, что любые акты бизнеса – большого, среднего и малого – надо подвергать экспертизе, потому что от этого зависит качество продукции, от молока до станков.

Но задача может быть и совсем другой, когда гражданин не реализует свои возможности в правотворчестве и правоприменении. Вы, наверное, знаете, что почти все субъекты Федерации имеют законы о законодательной инициативе граждан. Я недавно побывал в Московской городской Думе и в очередной раз убедился в том, что уровень реализации этого очень важного права гражданина невелик, – почти нет случаев, когда подготовка законопроектов осуществлялась бы по процедуре, которая прописана в законе. Вот типичные отговорки: мне некогда, неинтересно, я не готов, не понимаю. Каковы причины? Госорганы не очень заинтересованы в этом, может быть, усилий не прилагают, у гражданина сугубо личные интересы – здесь столкновение двух процессов. В прошлом году в Гражданском кодексе появилась статья 152² "Охрана частной жизни гражданина", сейчас это приоритетное направление развития общества и государства, ведь права и свободы человека и гражданина установлены главой 2 Конституции.

Высшая школа экономики проводила исследование в прошлом году, на основе которого можно сделать следующий вывод: происходит, я бы сказал, некая атомизация отношений в обществе. Мы дробим свою жизнь по элементам, люди временно объединяются по интересам: трое-четверо болеют за "Спартак", шестеро – за "Зенит", кто-то – за "Манчестер Юнайтед". Но это союзы временные, большие же группы, страты, объединяются не очень плотно. И вот этой дробности (атомизации) дол-

жен сопутствовать (с помощью закона) процесс социализации человека, его участия в общественной жизни: он должен понимать, что происходит в обществе, и по мере сил принимать в этом участие – таким образом личное будет проходить через общественное, а общественное – через личное. Работы Маркса теперь редко цитируются, а вот любопытно, что в Манифесте Коммунистической партии, который был написан в 1848 году, есть такие слова: "На место старого буржуазного общества... приходит ассоциация, в которой свободное развитие каждого является условием свободного развития всех". Я недавно был в ФРГ и расспрашивал, каково отношение сегодня к марксистским положениям, так вот в период кризиса (вы, наверное, читали об этом) в Германии переиздали "Капитал" и другие труды Маркса.

Очень важно, в какой мере право стимулирует процесс социализации. В нашем законодательстве могли бы в большей степени применяться стимулирующие, поощряющие нормы, в сфере трудового права безусловно, а в сфере экологии – особенно. Кстати, германское законодательство очень активно стимулирует такую, я бы сказал, кластерную работу в сфере охраны природы. У нас в законе "Об охране окружающей среды" есть подобная статья, но нормы стимуляции здесь могли бы быть более существенными.

Я бы сделал, коллеги, такой вывод: правонарушений у нас немало, к сожалению, и количество особо тяжких преступлений пока не очень быстро уменьшается, но если мы будем считать, что право – это такой жёсткий регулятор, который только путём санкций пытается уменьшить зону неправомерного поведения, то мы можем потерять вот эту формулу, о которой я говорил ранее. Я акцентирую внимание на высоком правосознании, на понимании каждого, что поступать по закону выгодно в конечном итоге, ведь чем больше будет зона правомерного поведения, тем меньше будет зона неправомерного поведения. Теперь представим себе, что мы эту связь теряем и что мы можем нагнетать санкции, которые будут усиливаться, зона ответственности будет расширяться. Кодекс об административ-

ных правонарушениях, принятый более двенадцати лет назад, раздробил ответственность, ввёл новые виды ответственности, но наряду с этим немало проектов вносится в Государственную Думу без дополнительных поправок в КоАП, так как есть желание действовать свободно, но правомерно.

И последний штрих на тему взаимоотношений закона и общества. У нас в литературе по теории государства и права традиционно описывается два типа поведения: правомерное и неправомерное. По моим наблюдениям, сформировался ещё один тип поведения, который можно назвать внеправовым. Я не буду рассказывать о многочисленных беседах с людьми разных профессий, в результате которых выяснилось, что некоторая их часть в разных городах, в Москве, в Санкт-Петербурге, на Урале, живёт по следующему принципу: "Я живу вне ваших законов. Я, конечно, не могу не учитывать Жилищный кодекс, не могу не учитывать Трудовой кодекс, но стараюсь их не замечать". Вот такое внеправовое поведение, по существу, приводит к обывательскому состоянию, к равнодушию людей, которые легко допускают неправомерные действия со своей стороны, а иногда попустительствуют другим, в частности, способствуют коррупции. Это злобное, тяжёлое явление, которое порождается эгоцентричным восприятием своих обязанностей.

Вот, собственно, вкратце второй круг тезисов – о соотношении закона и общественных интересов. Всё-таки гражданское общество оказывает активное влияние на законотворческий процесс. Заметьте, я начал не с того, как законодательные органы влияют на создание законодательных актов, это слишком очевидно. Надо, чтобы люди понимали, что от них зависит правотворчество, ведь и в русской юридической литературе, и в трудах мыслителей других стран встречается термин "народоправство". Это очень важный аспект.

Третий круг тезисов связан с тем, как возникает закон. На первый взгляд, все, кто прямо или косвенно причастен к этой деятельности либо целиком включён в процесс, всё представляют хорошо. Да, есть Конституция, есть базовые законы, есть регламенты палат Федерального Собрания, то есть у граждан

есть возможность легально влиять на законотворчество, на правоприменение. Тогда почему немалая часть законодательных актов действует не в полной мере, не так, как хотелось бы? Почему такое множество поправок окружает даже вновь принятые законы? Институт законодательства и сравнительного правоведения получает на заключение каждый день от трёх до шести проектов федеральных законов и других актов, и мы стараемся давать объективную экспертную оценку. Но удивительно, что зачастую вслед за новым вступившим в силу законом, например "О полиции", сразу поступает веер поправок. И почему получается так, что из большого количества законодательных актов и подзаконных актов остаются лишь те, которые как-то себя оправдывают, а остальные либо корректируются, либо невольно отпадают? Мне кажется, здесь нам не хватает использования некоторых новых мощных познавательных инструментов, ведь, повторяю, закон – это не просто текст. Многие научились легко писать тексты актов, в своё время были мастера, которые за ночь могли написать проект устава предприятия, положения о министерстве по шаблону, расхожими фразами. Вспоминая формулу Петра Леонидовича Капицы, думаю, что в нашей юридической работе и в законопроектной деятельности эффективность действия законов во многом определяется умением правильно выбрать цель, которой мы хотим посвятить закон, и средство, которое позволит добиться желаемого результата. Приведу пример.

Задача Водного кодекса – создать основу правового регулирования водных отношений. Нам нужно добиться определённого состояния водных ресурсов по определённым параметрам, если схематично, и, чтобы достичь этой цели, следует с помощью глав кодекса с разными элементами (статус, стимулирование, санкции, взаимоотношения, процедуры) обеспечить новое правовое состояние. Я не случайно привёл этот пример, коллеги. Проблема воды очень остро воспринимается в современном мире. К счастью, пока мы водой вполне обеспечены. Но когда я был в Париже, меня познакомили с комиссаром Евросоюза, накануне они провели там семинар по воде. Я подумал: чем они

занимаются, что это за проблема? Оказывается, для Европы это сложная проблема. А в будущем проблема воды станет ещё более острой (по модели Капицы).

Далее. Юридическое прогнозирование. В 70-е годы Институт государства и права делал попытки какие-то подходы определить, а последние три года и мы с коллегами (хотя энтузиастов очень мало, только несколько человек сумел заинтересовать) работаем над решением этой проблемы, ведь с помощью юридического прогнозирования можно предусмотреть с большей точностью, как наши акты будут соответствовать этапам развития экономики, социальной сферы и так далее. Что мы обычно планируем? Принятие какого-то акта, внесение изменений и так далее, но нас интересует не сам факт принятия акта или его изменения, а то, повторяю, какие регуляторы, нормы в нём будут или не будут меняться – более жёсткие или более мягкие, стимулирующие, поддерживающие, вводящие и признающие новое юридическое состояние. Это, конечно, не просто, но в этом случае я бы сказал, что могу предвидеть, что по мере развития отношений в какой-то сфере у нас будет появляться потребность в других регуляторах, где-то более жёстких, как в сфере технического регулирования, в сфере эксплуатации сложных сетей (тут никакого либерализма быть не может), а в каких-то сферах в силу большого объёма правомерного поведения возможна другая степень регулирования – с большей долей саморегулирования. Вот вам идея самоуправления, если не иметь в виду только органы местного самоуправления. Это первое.

Второе. Как будут определяться функции госорганов, которые работают в этой сфере? Они расширятся – значит, возникнет другая их комбинация. Вот скажите, чего не хватает нашим госорганам, а чего у них в избытке? На мой взгляд, у них чрезмерно велика контрольно-надзорная функция. Несомненно, легче проверить, легче дать указания, легче напугать, легче спровоцировать какую-то щекотливую ситуацию, гораздо труднее дать аналитику, которая подскажет альтернативу для принятия верного решения, для каких-то легальных действий.

И нужно почитать литературу, сделать расчёты, поломать голову, поразмышлять хотя бы. Маяковский, по-моему, нашёл очень точную формулу: "Наш бог бег". Действительно, мы бежим, торопимся, думать некогда, читаем только строчки на экране... Поэтому второй элемент прогнозирования – это возможность определения функций госорганов, разных объёмов работ, процедур, взаимоотношений.

Третье. Можно предвидеть динамику поведения граждан. Социологические исследования, которые проводят Институт социологии РАН, Центр стратегических разработок, Общественная палата (каждый год готовит обзоры развития гражданского общества), позволяют заметить, что пока уровень соблюдения законности нас не вполне удовлетворяет: 50–70 процентов, иногда 80 процентов нарушений в разных сферах в разные периоды по разным актам. Будут ли сохраняться эти показатели при каких-то экономических изменениях, социальных, даже международных? Ведь влияние международной среды очень сильное, некоторые правовые теории пришли оттуда, и поэтому, когда идёт противоборство, мы учитываем скрытые мотивации, которые порождены другими подходами. То есть динамика неправомерного, как я называю, внеправового поведения – тоже предмет прогнозирования.

Ну и наконец четвёртое – риски. Предвидим ли мы риски при подготовке законопроектов? Да, иногда предвидим: если нам выделяется мало средств, то мы предупреждаем, что не построим, не доделаем и так далее. Но риски – это явление загадочное, это тень, которая всегда идёт за каким-то, так сказать, светлым явлением. Предвидение рисков в законопроектной деятельности существенно повышает потенциал действия законов.

Есть риски постоянные. Я знаю, что любой закон всегда будет нарушаться в силу некомпетентности лиц, его исполняющих, всегда! Что нужно предусмотреть, чтобы минимизировать этот риск? Повышение квалификации, например, может решить проблему, но не всегда и не везде. Поинтересуйтесь у работников корпоративных структур, все ли они хорошо знают,

что правительство одобрило обновлённый кодекс корпоративного управления как модельный акт. Ладно, его можно не знать наизубок, как Гражданский кодекс, но тем не менее работники не всегда знают, какой режим работы установлен в соответствии с новым актом. "Я слышал", "я видел", "я смотрел" – это не то, что нужно для знания закона, ведь нормы закона – это формулы действия.

Есть риски неожиданные, есть риски ожидаемые, есть риски форс-мажорные. Попробуйте представить, когда вы планируете подготовку крупного закона, что может произойти? Это могут быть какие-то коллизии, столкновения актов – новых со старыми или с международными. Вы видите, что происходит на Украине, бесконечные коллизии возникают между конституционными нормами, законодательными, международными, там такой хаос, в котором очень трудно разобраться, нужно внимательно проводить глубокий ситуационный анализ.

Далее. Ресурсное обеспечение тоже, конечно, важно для прогнозирования. Тут юристы могут просто принять на веру то, что делают экономисты. У нас утверждено много программных документов начиная с отраслевых стратегий долгосрочного социально-экономического развития и заканчивая "Стратегией-2020". А где правовое обеспечение? Юридические элементы прогнозирования должны коррелировать, отражать меру изменения фактических ситуаций в технической, научной, экономической сферах. Здесь, конечно, нужна простая, но эффективная методика, однако скажу честно, что юридическая наука почти не продвинулась в решении этого вопроса, экономисты и сейчас дают мне пояснения. У нас есть классическая формула эффективности: меньше затрат – ниже себестоимость, ниже себестоимость – выше прибыль. Но это же не всегда является ключом ко всем расчётным показателям.

Традиционные формы планирования законопроектной деятельности: программы, стратегии, специальные планы законопроектной деятельности палат парламента, правительства, ведомств, – они, конечно, тоже существенны, в результате такой работы мы можем наконец прийти к высококачественному

тексту закона. Здесь слово "текст" я понимаю как юрист. Снова повторяю, что у нас сейчас почти каждый смело заверяет вас, что может написать любой закон. Заметьте – "написать". Но этот глагол не подходит, законы создаются как сложный продукт интеллектуального труда, интеллектуальной деятельности, ведь каждая норма должна быть формулой действия или недействия.

Что касается норм закона, можно прописать их так, как это бывает в некоторых текстах (я не хочу приводить иллюстрацию, чтобы никого не обидеть), а можно так, как предлагают учёные-юристы. В литературе есть несколько классификаций норм закона, я назвал бы нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, нормы-поощрения, нормы компетенционные, нормы-санкции, нормы технико-экономические, ну, условно, 10–12 видов норм. Есть другая, похожая классификация: нормы жёсткие, императивные; нормы дозволительные, более мягкие; нормы рекомендательные. Каждый вид норм рассчитан на какой-то тип действий – федерального органа, регионального органа, органа местного самоуправления, бизнес-структуры, общественной структуры, гражданина. Если норма не очень удачная, то и ответная реакция будет непонятна либо возникнет какое-то столкновение. Это к вопросу о правильном выборе цели и о конечном результате.

Ещё один круг тезисов связан с системностью законодательства. Институт законодательства и сравнительного правоведения подготовил к изданию ещё одну брошюру о концепции законодательства, я сейчас покажу её... Вот, коллеги, такая "худенькая" концепция законодательства, здесь в основном тенденции. Через две недели появится новейшее издание, оно будет таким же компактным.

Итак, системность законодательства. Наше российское законодательство сформировалось за последние двадцать лет, по существу, заново: во многом переоформился корпус многих отраслей законодательства, другим стало гражданское, административное право... нет, административное, пожалуй, ещё другим не стало. Появились новые отрасли. Вот законодательство

в сфере энергетики стремительно развивается, в юракадемии даже создали институт энергетического права.

Работая над отраслевой структурой законодательства, Институт законодательства и сравнительного правоведения исходит из существования трёх групп отраслей. Первая группа – базовые отрасли: конституционное, гражданское, административное, финансовое и уголовное законодательство. Их регуляторы пронизывают все сферы и служат опорой для второй группы отраслей, к которой относятся, как мы их называем, комплексные отрасли законодательства, регулирующие сферы здравоохранения, образования, спорта и так далее, их примерно двадцать пять – двадцать шесть. Здесь используются регуляторы публичного права – жёсткие, императивные, и частного права – более мягкие, дозволительные. И есть третья группа отраслей законодательства, мы называем их процессуально обеспечивающими: конституционный процесс, гражданский процесс, уголовный процесс, арбитражный процесс сейчас видоизменяется.

И это не пустая классификация, очень важно создать между этими тремя группами блочные, системные связи. Появляются новые базовые законы, кодексы, и есть ещё отраслевые базовые законы – об образовании, об охране здоровья граждан... Формула "базовый, системообразующий закон", которую мы ввели, очень важна, она позволяет, так сказать, весь "хоровод" выстраивать вокруг базового закона.

Сейчас, увы, далеко не так. Вокруг базовых законов не всегда группируются законы субъектов Федерации (в соответствии со статьёй 72 Конституции), а подзаконные акты принимаются в произвольном порядке. Через день, кстати, мы будем проводить "круглый стол" со специалистами Минэкономразвития и Минюста, где будет обсуждаться этот вопрос.

И вообще, коллеги, пусть это звучит жёстко, несмотря на принцип верховенства права, у нас ведомственное нормотворчество по-прежнему в ряде случаев вытесняет законодательное регулирование. Это порой делается в открытую, иногда более хитроумно: вместо закона принимается подзаконный акт,

даже целая цепочка подзаконных актов. Ведь многие инструкции министерств, ведомств, агентств, служб вводят нормативные понятия – зачем, если есть базовые законы? Кстати, у нас любовь к нормативным понятиям стала просто всеобъемлющей.

Проблема системности законодательства решается непросто. Случаются столкновения отраслей между собой, например между гражданским и земельным законодательством, между административным законодательством и законом "О государственной гражданской службе...". Когда к нам приходит какое-либо поручение, мы начинаем думать, кто отвечает за данный вопрос: отдел трудового законодательства или административного? Случаются и споры... Но это уже психология человека.

Институт законодательства и сравнительного правоведения периодически проводит исследования в субъектах Федерации. Одно из исследований проходило в Нижегородской области, мы изучали вопрос, связанный с динамикой законодательства о лекарственных средствах. Федеральный закон, постановление правительства, приказ министерства, затем региональный закон о лекарственных средствах, распоряжение правительства области, затем акт областного департамента здравоохранения. И вот я начинаю эту цепочку изучать по содержанию... Где-то чрезмерно дробное регулирование – зачем на третьем уровне опять расписывать нормы? Следует как раз уменьшать долю нормотворчества, но усиливать долю исполнительства, однако нам объяснили, что федеральный закон, конечно, важен, но у них в Нижегородской области есть свой закон о лекарственных средствах. Госслужащие откровенно говорят, что для них важнее всего распоряжение губернатора, потому что он их назначил. Конечно, психологию ещё нельзя сбрасывать со счетов, но вот это движение от федеральных актов, по ступеням, до локального акта... Кто учит писать локальные акты? Нет таких пособий, нет таких занятий. У нас в институте защищали диссертации несколько немосковских авторов, но темы были простенькие, например о том, какие акты принимаются в акционерном обществе. Это уже давно расписано, там особых сложностей нет. Тенденция такова: Москва считает (я коренной

москвич, с Арбата, поэтому говорю так уверенно), что чем больше будет хороших актов сверху – законов, указов, постановлений и инструкций, – тем лучше будет урегулирована жизнь в регионе, в муниципалитете, в организациях. Но давайте дадим простор и саморегулированию, местному самоуправлению, и тогда система будет в полной мере задействована.

К вопросу о системности законодательства я бы добавил, что нужно в полной мере учитывать весь спектр нормативного регулирования. Мы не можем не учитывать возможность коллизии между нормами международного права и национального права (часть 4 статьи 15 Конституции). Международное право сейчас активно взаимодействует с национальным правом. По нашим наблюдениям, примерно полтора десятка международных актов действуют на территории нашей страны. Есть жёсткие стандарты, есть альтернативные, а теперь появилось очень много рекомендательных международных актов. Но влияние международных актов должно быть очень гибким. Я бы сказал, что степень послушания, которое было чрезмерным на каких-то национальных площадках, сейчас меняется в Европейском союзе: и Греция, и Португалия, и Италия, и даже Великобритания и некоторые другие страны пытаются противостоять потоку регулирования со стороны европейских структур. Англичане хотят выходить из Европейского союза, остаются вне Шенгенской зоны, Германия, которая является сапожной конструкцией Европейского союза, тоже считает, что нужно его реформировать, разбив, может быть, на три части: высокоразвитые члены Евросоюза, средненькие и слабенькие, которым надо помогать. У меня в 1996 году вышла книжка "Курс сравнительного правоведения", которая отразила общую тенденцию, ведь тогда мы механически включали в свои законы какие-то готовые тексты из международных и иностранных актов, в частности из Конвенции ООН против коррупции, из уголовного законодательства Англии и других. Но так механически нельзя имплементировать нормы, нужно учитывать суверенитет.

На днях я был на международной конференции, где представителями Организации экономического сотрудничества

и развития (они ещё, видимо, не знали, что их организация сделала жёсткое заявление в адрес России, а может быть, знали, но всё-таки продолжали пропагандировать) обсуждалась концепция регуляторной политики, которая в последние годы стала очень популярной. Уверен, на членов Европейского союза нужно меньше давить, следует давать им больше самостоятельности. В своё время была попытка создать европейскую конституцию, но Нидерланды и Франция выступили против, тогда был заключён Лиссабонский договор (он помягче), ну а теперь, как видите, и он, так сказать, подвергается критике. Что касается регуляторной политики – это для внутренней сферы, для национального законодательства, речь идёт и о правотворчестве, и о правоприменении. Здесь, конечно, есть разумные вещи, прежде всего это внедрение оценки регулирующего воздействия, которая поможет определить эффективность норм, которые разрабатываются в сфере предпринимательства. Минэкономики давно готовилось к введению этого новшества, но правительство имплементировало эти показатели в законопроектный процесс только в 2009 году, и Минэкономики подготовило несколько подробных рекомендаций (они на сайте есть). Мы подготовили проект закона в экономической сфере, проект постановления правительства, а также документ Минэкономразвития и разместили эти проекты на портале для обсуждения. Есть несколько критериев, по которым любой гражданин может оценить, как эти проекты повлияют на увеличение количества административных барьеров, не отяготят ли бюджет бизнеса, не отяготят ли они муниципальные, региональные и федеральный бюджеты – здесь четыре прежде всего экономических показателя.

Что касается регуляторной политики, как её понимают европейцы. Они обучают и нас – ряд книг с методиками уже переведены, Высшая школа экономики курсы проводит. Там есть, конечно, полезные вещи – упрощение законодательства, сокращение потока актов. Задача непростая, потому что у нас в некоторых сферах большая плотность регулирования, а где-то есть пробельные участки, и мы иногда начинаем метаться. Институт

законодательства и сравнительного правоведения более двадцати лет предлагает принять закон о нормативных правовых актах, сейчас уже, по-моему, 15-я редакция рассматривается (я с первого дня им занимаюсь). Надеюсь, он всё-таки будет принят, ведь это основа правовой системы, мы докладывали на экспертном совете при Председателе Государственной Думы об этом неоднократно. Решение задачи, конечно, не сводится только к упрощению, что позволяет объединить акты по предмету регулирования. Французы, например, придумали другой вид кодекса – собрание актов в определённой сфере, например в сфере благоустройства. Такой кодекс объединяет все акты, которые на эту сферу влияют, выдержки взяты из тематических законов. То есть это некая предметная мини-систематизация. В Бельгии издали конституционный кодекс, который представляет собой кодификацию всех актов в сфере конституционного права, которые приняты с 1830 года, когда Бельгия образовалась как самостоятельное государство. Словом, применение принципов регуляторной политики позволяет оценивать качество подготовки актов с точки зрения определённых критериев.

И наконец, последний тезис – оценка эффективности действия закона. Когда специалисты из нашего института выезжают в регионы для проведения экспертизы какого-либо акта, работники региональных органов, скажем минприроды области, прокуратуры, облсуда, управления МВД, помогают нам в сборе информации. Нам не нужны никакие специальные документы, кроме тех, которыми они пользуются, – по правонарушениям, по протестам, по количеству осуждённых. Предположительно чем меньше зафиксированных отклонений, тем выше качество закона. Но, увы, это иллюзия. Поэтому нам пришлось разработать условные показатели, по которым можно судить об эффективности действия закона. Эти показатели условно можно разделить на три группы.

Следует отметить, что законы и другие нормативные акты действуют как средство реализации компетенции органов власти. Несколько лет назад были изданы указы президента, постановление правительства об оценке эффективности деятель-

ности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В этих актах прописаны системные показатели, по которым оценивается качество работы названных органов. Существуют даже показатели, оценивающие работу губернаторов, один из них, например, снижение уровня безработицы. Для меня, как юриста, очень важно определить долю показателей, которые можно обеспечить с помощью правового воздействия. Безработица – горькое социальное явление. Значит, нужно увеличивать количество рабочих мест, вводить новые средства технического прогресса, наука должна помогать. Чем могут помочь юристы? Есть законодательные акты, имеющие отношение к этому вопросу: Трудовой кодекс, закон "О занятости населения в Российской Федерации", региональные законы об общественных работах. Какова доля системного влияния норм данных актов на снижение уровня безработицы? Ответить на этот вопрос непросто тем более, что у нас системная связь и здесь теряется, у нас, скажем, проблема отношений на рынке труда зависит, на первый взгляд, только от того, насколько хорош закон. Ведь сейчас после окончания вуза нет жёсткого государственного распределения, которое было в мои годы, от 50 до 70 процентов выпускников вузов (статистика условная) идут работать не по специальности. И вот закон об образовании формирует один поток движения, рынки труда формируются по-другому, а потом мы пытаемся ликвидировать безработицу. Словом, нормы права должны подталкивать этот процесс в ту сторону, где нам хотелось бы получить результат.

Итак, три группы показателей эффективности действия закона. Первую группу составляют юридические показатели. Я не буду их перечислять, они опубликованы в нашем "Журнале российского права" и в моих двух книгах "Правовое регулирование: теория и практика" и "Управление на основе права". Каковы позитивные показатели эффективности? Ведь нормы закона должны помогать оптимально решить задачу. Помните, как загрязнённая вода из китайской реки, впадающей в Амур, оказалась, в частности, в Хабаровском крае, и мы все опасались, что

она принесёт немалые беды? Имеет ли отношение Водный кодекс к решению задачи "чистая вода"? Я имею в виду очистные сооружения, выполнение своих обязанностей. Всё сопредельно, когда норма закона, так сказать, шагает в ногу с решением мини-задачи. Так вот, всего позитивных показателей эффективности насчитывается больше десяти. В эту группу включены также негативные показатели действия или бездействия закона. Я предполагаю, что это бывает тогда, когда, скажем, допускается вмешательство в чужую компетенцию, например, когда происходит превышение полномочий, когда чинятся препятствия учёту общественного мнения. Кстати, коллеги, любопытный факт: во французском административном праве есть интересная формула: "Государственные служащие обязаны проявлять инициативу". Негативных показателей тоже примерно десять. Повторяю, это так называемые юридические показатели.

Во вторую группу входят экономические показатели. С экономическими показателями сложнее, потому что они ориентированы на схему "маленькие затраты – большие прибыли". Но я бы учитывал следующие показатели оценки эффективности регулирующего воздействия: отсутствие больших затрат для бизнеса, отсутствие отягощения бюджетов всех трёх уровней, отсутствие административных барьеров и так далее.

К третьей группе относятся социальные показатели. В последних документах президента и правительства есть такой показатель: степень удовлетворённости населения. Как её измерить? Московская городская Дума когда-то вводила так называемый паспорт действующего закона, где фиксировались предложения, замечания и так далее. Сейчас вместо паспорта открыт портал, но там учитываются скорее количественные показатели. Социальные показатели трудно определить количественно: степень удовлетворённости государственными и муниципальными услугами и степень реагирования, характер реагирования на внесённые предложения, стиль отношений госоргана с гражданином, степень защиты правоохранительными структурами, ну и общественный институт, общественная защита, правозащитное движение и так далее.

И всё-таки я не сомневаюсь, что выделенные три группы показателей помогут, так сказать, измерить степень действия закона, хотя бы условно. Потому что, повторяю, не следует ожидать, что если, по сводкам МВД и прокуратуры, количество правонарушений сократилось вдвое, то это свидетельствует о повышении воздействия закона на какие-то процессы. Могут влиять и какие-то внешние факторы, например погодные условия, способствующие повышению урожайности или наоборот.

И последнее, подытоживая сказанное. Вот уровень безработицы высокий, несмотря на правовое воздействие, а уровень производительности труда недостаточный, бизнес недоволен. Кстати, сегодня открылся Всемирный конгресс предпринимателей, Институт законодательства и сравнительного правоведения тоже участвует в его работе. Что касается бизнеса, то он всегда недоволен качеством закона, тем, что его связывают административные барьеры: мол, Гражданский кодекс прекрасен, но надо бы три жёстких статьи удалить, и тогда будет совсем хорошо, а Уголовный кодекс плохой, недобрый, надо его сделать более либеральным. Но это же не закон о музеях или театрах, а Уголовный кодекс! Должен заметить, коллеги, что у нас в стране не менее трети работников, вступая в должность, не заключают трудовой договор или контракт. Конечно, особенно это касается мигрантов, но это касается и тех граждан, которые давно живут и работают в России. Таким образом, зафиксированы не только пробелы, изъяны, но и нарушения трудового законодательства. К слову, последние двадцать лет в России успешно развивалась концепция либеральной экономики, рыночной экономики. Некоторые юристы относились к Гражданскому кодексу, как будто это вторая Конституция, как будто, кроме Гражданского кодекса, на экономику ничего не влияет. А Бюджетный кодекс? А Трудовой кодекс? А другие регуляторы?

Но в законодательстве возникают также отклонения, которые я бы назвал, пусть вас это не удивляет, полезными отклонениями, – когда нормы неудачные, ошибочные, когда долгое

время существует какой-то пробел в регулировании либо когда возникли новые явления, которые просятся на стол к законодателю. Вот этот феномен мы сейчас пытаемся исследовать.

И о концепции регулирования госуправления. Отношение к госсектору скептическое: там хуже менеджеры, хуже качество работы... Но если зарплата в коммерческом секторе в десять раз выше, то, простите, виноват не госсектор – помогите ему стать лучше!

Противоборство либерально-частных методов в экономике и публичных регуляторов приводило и приводит к острым противоречиям. Но здесь, конечно, нужно чётко представлять себе, как разные концепции согласуются между собой. На рассмотрении Государственной Думы вот уже несколько лет находятся интересные проекты законов – о промышленной политике и о стратегическом планировании (раньше законопроект назывался "О государственном стратегическом планировании"), которые тяжело идут, дебаты о том, какие нормы там должны быть, продолжаются до сих пор. Я хочу сказать, что эффективность закона зависит не только от качества норм, но и от той концепции, которая избрана.

Так какой путь развития законодательства выбрать с точки зрения долгосрочной перспективы? Как видите, нужна и правовая идеология, нужны и современные концепции. Я назвал одну – концепцию регуляторной политики. Но представьте, что будет, если мы сейчас сделаем под козырёк и будем действовать только так, как положено по этой методике. Поэтому задача, как видите, не проста, нужно учитывать и понимание закона как инструмента, который работает на опережение, и проблемы системности, социальной опоры законодательства, это и познавательная деятельность, и создание законов, и проблема обеспечения эффективности действия законов. Здесь очень много условий, которые сталкиваются между собой, плюс сильное влияние иностранного и международного законодательства сказывается до сих пор. И конечно, требуется высококачественная работа государственных органов по подготовке проектов нормативных правовых актов.

Но самое существенное – гражданское общество должно понимать, что законы – это не зло, но они могут быть жёсткими в отношении людей, которые нарушают правопорядок, что это очень важный инструмент регулирования общественных отношений и саморегулирования. Вот тогда, наверное, можно будет говорить об улучшении качества законов. Но для этого нужны наши общие усилия.

Я вас благодарю, коллеги, за внимание.

**Лекция председателя Комитета Государственной Думы
по безопасности и противодействию коррупции
И. А. Яровой**

19 марта 2014 года

Уважаемые коллеги, – разрешите так к вам обратиться – сейчас такая пора в вашей жизни, когда вы занимаетесь решением очень важной задачи – интеллектуальной самокапитализацией, другими словами, формируется надёжная база роста, которая позволит вам в дальнейшем реализовать себя.

Мы выбрали очень серьёзную тему для разговора, и хотелось бы, чтобы те теоретические подходы, многие из которых вам наверняка известны, мы могли рассмотреть с практической точки зрения, с учётом взглядов современных студентов и современных политиков на современную Россию, соотнести наши точки зрения и, может быть, сделать какие-то общие выводы.

Как известно, представления о свободе формировались на всём протяжении развития человечества. Конечно, можно говорить – мы сейчас в этом разберёмся, – что человек был максимально свободен именно в то время, когда не существовало государства и закона. Но так ли это? На самом деле при всей видимой свободе поведения человек был существенно поражён



в правах, потому что он ничем не был защищён, кроме как правом собственной силы, не было тех институтов, которые обеспечивали бы ему свободу, право на жизнь, и, собственно говоря, при этой видимой свободе, неограниченности прав и возможностей его собственная свобода никак не была гарантирована, никак не была защищена.

Но по мере развития человечество пришло к пониманию того, что необходимо и чрезвычайно важно для обеспечения и реализации собственной свободы, для появления собственной жизненной перспективы сформировать понятные правовые институты, нормы взаимодействия, которые бы позволили людям чувствовать себя действительно защищёнными и свободными. И это очень важно, потому что нередко мы слышим рассуждения о государстве только лишь как о механизме принуждения, даже как о каком-то инструменте агрессии, который якобы должен быть в постоянном противопоставлении человеку. Позволю себе с этим категорически не согласиться и полагаю, что государство – это умное изобретение человечества, которое позволяет обществу через государственные правовые институты обеспечивать самое главное – обеспечивать каждому индивиду, каждому гражданину в отдельности и обществу в целом возможность реализации большого спектра прав и свобод. И здесь очень важно, насколько мы, как общество, способны разумно воспринимать, использовать те правовые институты, которые создаём, и как мы готовы, обеспечивая личную свободу и безопасность, уважать права и свободы других.

Вот вы сидите в этом зале, вы все абсолютно свободны, но если начнёте вдруг широко махать руками, то поймёте, что доставляете неудобство сидящим рядом с вами, то есть у каждого из нас есть свой предел свободы, ровно тот, в формате которого мы не причиняем вреда другим, и вот задача государства – создавая нормы права, найти тот баланс, тот уровень равновесия, который позволит и вам, и тем, кто рядом с вами, чувствовать себя одинаково свободно и безопасно. Но ваша безопасность достигается только в том случае, если свобода одного из вас не вступает в конфликт со свободой другого, – вот это

очень важный момент, поэтому законы, которые принимаются государством, выполняют прежде всего охранительную функцию. Когда же говорят, что одна из основных функций законодательных норм – ограничение, я позволю себе не согласиться и предложить другую терминологию: не ограничение, а регулирование – регулирование для того, чтобы общественный механизм жил и работал.

Можно по-разному обозначать требования, которые устанавливаются к формату нашей общественной жизни, общественного поведения, и в зависимости от этого может формироваться оценка определённых решений. Чтобы мои суждения не были абстрактными, теоретическими, предложу вам рассмотреть последние события, которые происходят на Украине, и, может быть, провести некие аналогии с тем, что мы своевременно сделали в нашей стране, как подобные вопросы решаются у нас.

Очень важное право каждого из нас – право на выражение своего мнения, на участие в митингах, мирных шествиях, это конституционное право. Но возникает вопрос: как это право может быть реализовано, чтобы, во-первых, при этом не возникло препятствий, а во-вторых, чтобы оно было гарантировано защищено и его осуществление не создавало угрозу общественной безопасности? Для этого предлагается определённая законом процедура: подаётся заявка, определяются место и время проведения, соблюдается условие – не приносить на мирное шествие оружие, то есть абсолютно понятные вещи. Можно ли назвать это ограничениями? Отнюдь, всё это ни в коей мере не является ограничением – это правило. У нас существуют Правила дорожного движения – являются ли они ограничением? Нет. Они являются регулятором и в некотором смысле гарантом того, что, используя источник повышенной опасности, люди останутся не только живы, но и по-прежнему мобильны, – для достижения этой цели и существуют Правила дорожного движения. Может быть, это такие примитивные примеры и сравнения, но они очень понятные, потому что, если не будет такого регулирования, начнётся беспорядочное движение, ко-

торое безусловно приведёт к необратимым и уже тяжким последствиям для жизни и здоровья людей.

Поэтому, когда российский парламент, уважая и признавая неотъемлемое конституционное право каждого гражданина Российской Федерации на проведение митингов, мирных шествий, осознал необходимость реально гарантировать это право и при этом обеспечить безопасность, был принят закон, которым, собственно говоря, и была предложена соответствующая процедура. Первоначально это подвергалось жёсткой критике, но правоприменительная практика показала, что это было единственно правильное решение, потому что именно оно позволило решить проблему комплексно и обеспечить возможность проводить эти мероприятия для тех, кто хотел бы их проводить, при этом исключив ограничения для местных жителей в дорожном движении, исключив какие-то другие неудобства, а также с помощью правоохранительных органов, органов государственной власти и муниципальных органов обеспечить безопасность этих мероприятий.

Очень важно, на мой взгляд, не только правильно расставлять акценты, но и правильно формировать свою гражданскую позицию в отношении тех решений, которые предлагаются. Первоначально всегда, может быть, хочется видеть в новом некие запреты и ограничения, но давайте, рассмотрев ситуацию, ответим на следующий вопрос: а возможно ли вообще, в принципе в обществе, в государстве для обеспечения нашей коллективной безопасности обойтись без такого рода прямых ограничений и запретов? Например, у нас есть целый ряд запретов, которые были предметом наиболее широкого общественного обсуждения, в том числе и на международном уровне. Например, запрет на пропаганду гомосексуализма – эта тема так волновала мировое сообщество, что, казалось, вообще ничего важнее в мире нет, что это самый главный вопрос. Но является ли этот запрет благом или вредом для общества? Несомненно благом, потому что позволяет каждому индивидууму в соответствии со своим мировоззрением, со своим духовно-нравственным уровнем, с уровнем своей социальной адаптации определить отношение

к этой проблеме. Никто никому ничего не должен навязывать, свобода каждого из нас заключается ещё и в том, что нам никто ничего не должен навязывать, и у родителей должна быть гарантированная государством уверенность в том, что ребёнок имеет и будет иметь защиту со стороны государства от недобросовестного влияния, воздействия и навязывания такой модели поведения, навязывания такого нравственного выбора. И это, безусловно, является гарантией безопасности и мерой защиты прав и свобод.

Очень многие наши философы, наши историки обращались к теме соотношения интересов личности и государства. На мой взгляд, очень интересные работы в этой части у Ивана Ильина, наверняка многие из вас знакомы с его работами – мне кажется, в них отражён очень чёткий и очень точный взгляд не просто на государство, а на государство под названием "Россия". Я думаю, если говорить о правосознании, могут быть разные точки зрения на то, является ли понятие правосознания абстрактным, не привязанным к понятию государства как совокупности культурных и исторических традиций, как отражению идентификации народа не просто как сограждан, а как народа, который имеет общую историю, который имеет общие традиции и общие духовно-нравственные основы. Полагаю, что правосознание, безусловно, связано с этими критериями, с этими признаками, потому что ценностный выбор общества всегда проистекает из понятий добра и зла.

Закон, конечно, не знает таких определений. И в связи с этим хотелось бы вам напомнить известное выступление Александра Солженицына на вручении премии фонда "Свобода", в котором он дал очень хлёсткое, жёсткое, очень точное определение свободы, в некоторой, на мой взгляд, либерально-извращённой форме. Не хотелось бы обижать всех либералов, но это позиция Солженицына, который говорил, что либерализм в мировом масштабе, безусловно, истощился, износился, – и это его право, это его точка зрения, мы же приемлем свободу слова и свободу выбора разных точек зрения. Если проанализировать те взгляды на определение свободы, которые

не приемлет Солженицын, и посмотреть на содержание того, что он возводит в ранг не свободы, а извращённого понимания свободы, то становится понятно, что во многом он делает такой вывод как раз потому, что эти взгляды не соотносятся с понятиями "нравственно – безнравственно", "порядочно – непорядочно", "добро – зло". Очень интересное определение свободы он даёт именно в связи с понятием свободы слова, и, наверное, мы могли бы более детально остановиться на этом.

Свобода слова – это вообще величайшее достижение. Вот сегодня на Украине – наверное, вы видели сюжет – было совершено нападение на один из украинских каналов, который просто осуществлял прямую трансляцию вчерашнего выступления нашего президента, его обращения. Возникает вопрос: кто и в связи с чем способен на такое открытое, дерзкое преступление? Ответ очень прост. Сегодня на Украине не существует легитимных институтов государственной власти, которые обеспечивали бы безопасность общества и безопасность личности. В этой ситуации, когда был осуществлён государственный переворот и вооружённый захват власти, были утрачены основополагающие признаки государственности, такие как обеспечение безопасности гражданина и безопасности государства. Конечно же, на фоне этого сразу начинают совершаться разные преступления – это и преступления против личности, это убийства, грабежи, разбои, но это также и прямая агрессия в связи с неприятием такого важного, признанного в международном праве понятия, как свобода слова.

Возникает вопрос: если те, кто называет себя властью, первыми предлагают принять решение о запрете языка, – это запрет говорить, это запрет думать, потому что человек говорит и думает на родном языке, – то, вероятно, следующим шагом будет запрет видеть и слышать? Потому что, если устанавливается цензура в средствах массовой информации, запрет на прямую трансляцию событий, это запрет на "видеть" и "слышать", а значит, это полная изоляция общества, это полная изоляция человека с целью оказания агрессивного воздействия на его сознание, манипуляция его сознанием и понуждение к опре-

делённой модели поведения. Государство так не действует, так действуют только преступники, только те, кто ведут себя как бандиты. И, собственно говоря, такое поведение нельзя назвать правомерным, а уж тем более государственным, это поведение преступников. Если говорить о свободе слова и свободе информации, что везде тиражируется как высочайшее достижение, либеральное, демократическое достижение, изоляция, в которой оказалась наша страна в связи с референдумом в Крыму, показывает, что сегодня имеют место двойные стандарты, расхождение между нормами, декларированными международным правом, и нормами, которые подлежат безусловному исполнению и обеспечению. Позволю себе утверждать, что, если бы граждане разных стран – и Европы, и США – имели возможность без посредников, без купюр, без интерпретаций увидеть выступление, обращение нашего президента в связи с ситуацией на Украине, политикам этих стран было бы крайне сложно убедить своих сограждан в правильности их решения по неприятию референдума в Крыму.

Крымский референдум, кстати говоря, даёт нам повод рассмотреть ещё и другое важнейшее право человека – право на жизнь. Если в государстве власть незаконна, захвачена через вооружённый конфликт, возникает угроза самому главному праву человека – праву на жизнь, именно в такой ситуации Крым показал высочайший уровень правосознания, ведь, когда мы говорим о правосознании, очень важно, в какой форме оно выражается. В данном случае речь идёт об уникальном миротворческом референдуме, проведённом на высочайшем уровне с точки зрения ценности права и демократических процедур с целью коллективной защиты права на жизнь и на определение своей будущей судьбы, а право народов на самоопределение, как вы знаете, проистекает из положений Устава ООН и других источников международного права. Так что вы имеете счастливую возможность быть участниками великого исторического события, которое войдёт во все учебники, и, может быть, в будущем, став преподавателями, известными юристами или политиками, вы тоже будете описывать эту ситуацию, да-

вать правовую оценку, иметь свой взгляд на эти события, но сегодня никто не может отрицать, что открытое, демократичное волеизъявление абсолютного большинства граждан даёт им право на самоопределение.

Заявления, которые звучат от апологетов, так сказать, высокой демократии, о том, что они не признают итоги референдума, равнозначны тому, чтобы не признавать право на жизнь. Инквизиция в Европе и рабство в Америке давно уже канули в Лету, но тем не менее вот такая аналогия напрашивается, ведь кто-то позволяет себе не признавать право на жизнь. Думаю, что это откровенная дискриминация и серьёзное нарушение, казалось бы, уже устоявшихся, общепризнанных ценностей и норм права. Поэтому, когда мы говорим о России, на мой взгляд, у нас есть все основания гордиться нашей правовой системой прежде всего потому, что те нормы, которые нами заявлены, в том числе и в рамках наших международных обязательств, безусловно исполняются. Это кому-то может нравиться, кому-то может не нравиться, но никто нам уж точно никогда не сможет запретить любить нашу страну и действовать в интересах национальной безопасности, – никто, потому что это наше собственное право и наш собственный выбор.

Итак, ситуация, в которой сегодня находимся мы, граждане России, принимая в состав нашего суверенного государства два новых субъекта Российской Федерации – Крым и Севастополь, означает ровно то, что мы способны, следуя логике, безусловно признать и право на жизнь, и право на самоопределение, на демократический выбор, но что ещё очень важно – мы способны защищать интересы других. И вот то, что Российская Федерация всегда очень убедительно, аргументированно, последовательно и принципиально защищает суверенные права всех народов и активно противодействует любым попыткам вторжения во внутреннюю политику других государств, – это очень ценное качество, потому что Россия как суверенное демократическое государство в своём развитии прошла самый короткий период, и за это время не только сформировались, но и стали эффективными современнейшие демократические

правовые институты. Именно поэтому очень хотелось бы, чтобы вы, молодые юристы, когда слышите высказывания о том, что России нужно бы поучиться у цивилизованных стран, у Европы, не спешили мыслить такими стереотипами. У нашей государственности есть своя интереснейшая история – история объединения огромной территории и разных народов, история создания общей культуры и языка, история создания сильнейшего государства, на правах слабого мы не входим ни в один союз уже на протяжении последних двух веков, и в этом, собственно говоря, заслуга тех поколений, которые были до нас.

С точки зрения логики развития государства и развития прав и свобод всегда очень важно, что является духовно-нравственной основой для современного поколения, ведь если прерывается связь времён и нарушается та самая духовно-нравственная общность, как раз и могут происходить радикальные изменения правовой системы, что чрезвычайно опасно. Радикализм, экстремизм, революции – это то, что ломает устоявшиеся представления, взгляды, а значит, и стабильность политической системы, которая является гарантией стабильности человеческой жизни и её безопасности.

На протяжении последних двадцати трёх лет – а вам, наверное, столько и есть, – к сожалению, мы сталкиваемся с ситуациями, когда под прикрытием декларирования свободы слова, иных высочайших достижений демократии в страны бывшего соцлагеря, бывшего СССР активно начали привноситься новые представления о ценностном выборе и о нашей истории. Поэтому то, что сегодня опять же на Украине появились профашистские, неонацистские группировки, можно определить как результат осмысленной на самом деле политики по стиранию исторической памяти, которая проводилась в том числе в этой стране с помощью других государств. Вот чтобы было понятно, что такое стирание исторической памяти, нарушение преемственности, постараюсь объяснить вам это на примере. Ну, представьте, что вы попали, не дай бог, в ДТП и у вас амнезия, – вы не помните, что с вами было. До этого у вас была семья, у вас были друзья, у вас были преподаватели, были устоявшие-

ся связи и представления о добре и зле, но вдруг всё это у вас отобрали, и вы с чистого листа должны начать свою жизнь. Вопрос: кто будет загружать вашу память заново? Тот человек, который добропорядочен и сообщит вам правду о прошлом, или тот человек, который сформирует у вас ложные, а может быть, даже и агрессивные представления по отношению к людям, которые на самом деле вам кровно близки, дороги и с которыми вы до этого жили? То есть вы можете в один момент, собственно говоря, не просто превратиться в другого человека, а стать разрушителем судеб близких вам людей. Так вот механизм стирания исторической памяти ровно тот же самый.

Поэтому, когда переписываются учебники истории, это наносит удар не только по прошлому, но и по будущему, и соответственно, всегда возникает вопрос: что общество, государство предпринимает в целях самообороны? Отвечая на этот вопрос, я хотела бы всех подвести к пониманию того, что закон – это ещё и средство самообороны, потому что только через закон, через правовые механизмы мы с вами можем цивилизованно обеспечить свою защиту.

Сегодня на фоне насаждения неонацистской идеологии, на фоне неиссякающих попыток переписать историю из вас, поколения наследников победителей, хотят сделать наследников завоевателей – это очень серьёзно, это может переформатировать сознание, переформатировать логику поведения, переформатировать мотивацию и переформатировать ваше сознание в части ответственности за страну. Можно ли и должно ли это допустить с точки зрения и исторической правды, и нравственного выбора? Я порассуждаю на эту тему с точки зрения права.

В международном праве есть важнейший международный акт – это приговор Нюрнбергского трибунала, который не подлежит пересмотру, который не имеет срока давности и которым дана однозначная правовая оценка преступлений, совершенных в годы Второй мировой войны, определено, кто завоеватели и кто защитники, кто защищался и кто нападал, и это было сделано на основании показаний живых свидетелей, исследования реальных документов, – одним словом, это международ-

ный правовой акт, который был признан всеми государствами мира и должен безусловно исполняться. Но проходит время и появляются политики, которые считают возможным не только не исполнять общепризнанные нормы международного права, но и предлагают реабилитировать тех, кто был признан преступниками, и не признавать преступлениями те деяния, которые были совершены, а следовательно, относиться одобрительно к возможности совершения новых преступлений, оправдываемых фашистской идеологией.

В связи с этим возникает вопрос: а где же инструменты самообороны? Что должно защитить мир, всё наше общество от подобного рода противоправного поведения? В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении проект федерального закона об установлении уголовной ответственности за реабилитацию нацизма, разработанный по аналогии с законодательством других европейских стран. Вообще, если говорить об уголовном законе, при всей репрессивности и видимой агрессивности его действие направлено исключительно на защиту прав и свобод граждан. Структура Уголовного кодекса представляет собой фактически зеркальное отражение содержания наших неотъемлемых конституционных прав и свобод. В этом и состоит задача государства – гарантировать нам безопасность и беспрепятственность в реализации наших прав, в том числе и через систему понуждения – репрессий и наказания тех, кто нарушает наши права, совершая преступления, поэтому принятие решения об установлении уголовной ответственности за реабилитацию нацизма – абсолютно адекватный шаг.

Вместе с тем мы видим, что на фоне такой инициативы начинаются рассуждения о том, что вот, мол, есть и другой взгляд на историю. Я бы предложила, отказавшись от неких абстрактных рассуждений, опираться только на знание права и закона, а отправной точкой в оценке этой ситуации являются нормы международного права, в данном случае важнейший международный акт – приговор Нюрнбергского трибунала. Мы знаем также, что каждую минуту в годы Второй мировой войны по-

гибало шесть человек и наибольшие потери в этой войне понесла наша страна, 20 миллионов погибших – это женщины, старики и дети, которые никогда не держали оружия в руках, поэтому можно представить себе степень угрозы, которая сегодня исходит от вооружённых неонацистских группировок, в полный рост вставших на Украине, – сформированы целые школы, целые лагеря по подготовке экстремистов, террористов и неонацистов. Как можно к этому относиться? Можно ли относиться к этому как к абстрактной угрозе? Вообще, любые бандформирования, любая преступная деятельность, а тем более организованная – это не абстрактная угроза, это угроза очень реальная, потому что никто никогда не знает, в каком месте, в какое время будет совершено преступление, против кого оно будет направлено. А значит, это угроза коллективной общественной безопасности. А значит, системность и комплексность противодействующих мер должна быть безупречной и должна гарантировать, что на стадии подготовки, формирования умысла, на стадии подготовки самих бандформирований правоохранные органы будут способны пресечь эту деятельность и виновные будут привлечены к ответственности. Поэтому очень важен формат правового регулирования времени начала действия правоохранных норм: на какой стадии должны начать работать те нормы права, которые гарантируют общественную безопасность и будут ли они превентивными, сохраняющими жизнь и здоровье? Потому что, если закон работает только с целью привлечения к ответственности виновного, значит, он не обеспечивает решения главной задачи – упреждения совершения преступлений, так как наивысшая ценность закона и действий правоохранных органов заключается в том, чтобы не допустить общественно опасных, а тем более необратимых последствий, связанных с гибелью людей.

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект о дополнительных мерах противодействия терроризму, который, на мой взгляд, будет вам наиболее интересен, как пользователям современных информационных систем, пользователям современных средств платежей.

Он затрагивает несколько блоков вопросов. Первый – это то, что касается полномочий Федеральной службы безопасности, то, что касается достаточности, адекватности санкций, ответственности за преступления террористической направленности, ужесточения санкций. Что касается полномочий иных государственных органов власти, – вы знаете, что антитеррористические комитеты созданы и в субъектах, – тот комплекс мер, которые должны принимать губернаторы, органы исполнительной власти, коснулся и двух других вопросов, которые вам наверняка более интересны, среди них обязанность провайдеров сохранять информацию, которая размещается, передаётся в Интернете, в течение шести месяцев, и ограничение использования неперсонифицированных, анонимных, электронных средств платежа. Что имеется в виду?

Человечеством в процессе развития, что совершенно естественно, создана новая форма современной короткой коммуникации, каковой является Интернет. При этом те, кто назвал это виртуальной реальностью, на мой взгляд, очень умно и лукаво поступили, потому что в Интернете существует всё, что существует в реальной жизни: обмен информацией, любовь, дружба, бизнес, покупки, реклама, средства массовой информации, – то есть всё то, что существует в реальности, появились даже профессии новые, которые обслуживают Интернет. Соответственно у нас появились профессионалы и дилетанты, как и в любой профессии, – те, кто управляют уже интернет-сообществом, и те, кто являются просто пользователями. Одним словом, это новый инструмент воздействия на общество. В своё время человечеством были придуманы почта, телеграф. По мере того как мы развиваемся, мы многое создаём, упрощая свою жизнь и одновременно усложняя, потому что, если взять XVIII век, за столетие объём информации увеличивался в два раза, а в начале XX века объём информации за десять лет увеличивался в два раза. Ну и потом, вы знаете, существует закон Мура, согласно которому каждые восемнадцать месяцев происходит удвоение объёма информации, и, соответственно, если такой поток информации обрушивается на нас, это означает только одно:

мы не знаем реальный мир, мы только владеем информацией о реальном мире, а это не одно и то же, то есть между нами и реальным миром существует посредник и от того, насколько этот посредник добросовестный, зависят наши представления о том, как выглядит реальный мир. Мы познаём, видим то, что вокруг нас, только через маленькое окошко, а о том, что дальше, за горизонтом, мы знаем от посредника, и возникает вопрос: а должен ли этот посредник быть ограничен рамками правового поля в своей деятельности? Должно ли государство, общество к этому посреднику предъявлять такие требования, которые позволили бы нам не обмануться, не стать заложниками мошенничества, манипуляций нашим сознанием? Более того, сегодня, к сожалению, из-за большого потока информации у нас утрачивается являющаяся очень важной функция анализа информации, потому что, когда просто считывается картинка, человек уже не желает думать, то есть ему сразу же даётся ответ на вопрос, хорошо или плохо, на основании того, какая картинка, в каких цветах она изображена, весёлый человечек или грустный, – я утрирую, конечно, но это так, – при значительном увеличении объёма информации мы уже не задумываемся, мы её восприняли и пошли дальше.

Так вот, что касается необходимости сохранения информации. Сегодня возможность манипуляций сознанием сильно упрощена, а значит, упрощена и возможность вовлечения в преступную деятельность, а также возможность использования такой формы коммуникации для осуществления преступных сделок и предложений. Я вам скажу, что сегодня, по данным органов наркоконтроля, путём использования анонимных электронных средств платежа и через Интернет осуществляется колоссальный оборот наркотиков. Только по результатам расследованных уголовных дел я вам назову некоторые цифры: по Москве и Московской области было проведено 148 миллионов перечислений по таким сделкам, в Екатеринбурге – 50 миллионов, осуществлялись они и в других регионах, и вы понимаете, что это только верхушка айсберга, это то, что стало предметом расследования, и то, что подтвердилось в рамках

расследования уголовных дел. Сто процентов оборота детской порнографии осуществляется путём использования анонимных электронных средств платежа и через Интернет. То есть мы понимаем, что сегодня, создав интересное, простое, доступное короткое средство коммуникации, мы создали новый инструмент в том числе и для преступного мира, который виртуозно им пользуется. Сохранение информации необходимо для того, чтобы у правоохранительных органов появилась возможность использовать эту информацию как доказательство в случае совершения противоправного действия, преступления, а значит, и обеспечить неотвратимость наказания, – это очень важно, потому что декларирование прав, полномочий правоохранительных органов без их реализации и наступления ответственности, её неотвратимости бессмысленно, это останется только декларированием. Сохранение информации и обеспечение доступа к ней только в соответствии с процедурами, установленными в рамках уголовно-процессуального законодательства, в рамках проведения оперативно-розыскной деятельности гарантирует нам, что никто не вторгнется в нашу частную жизнь, она по-прежнему будет закрытой, если вы сами не сделаете её открытой для интернет-сообщества, но в том случае, если через электронные средства коммуникации, через Интернет будет осуществляться обмен информацией преступной направленности, информацией, которая будет свидетельствовать о преступном сговоре, о преступной сделке, о подготовке того или иного преступления, это даст возможность правоохранительным органам её использовать.

Кстати говоря, в других странах созданы специальные ведомства, национальные агентства по кибербезопасности, в функции которых входит решение подобных вопросов. В США, которые первыми предложили миру Интернет, с 70-х годов, если посмотреть, из открытого доступа начали исчезать научно-исследовательские работы на тему о влиянии современных коммуникаций на управление сознанием, как в своё время исчезли работы по атомной физике, только потому, что метатехнологии, как форма управления человеческим сознанием,

являются в высшей степени надёжно гарантирующими влияние на сознание человека, ведь не нужно менять окружающий мир, достаточно поменять сознание человека. Поэтому то, насколько критично вы относитесь к информации, гарантирует вашу личную безопасность, поможет вам не стать легкодоступным объектом посягательств для тех, кто хотел бы вами манипулировать.

И хочу высказать своё глубочайшее убеждение в отношении Интернета: на эту форму коммуникации также должно распространяться действие правовых норм, как и на все иные сферы правоотношений, потому что это обычная, реальная система взаимодействия в обществе, в рамках которой, несомненно, должны существовать и права, и обязанности, и ответственность.

Анонимные платежи. Скажите, ведь вы, студенты, сегодня получаете стипендию на карточку? Потому что очень многие из тех, кто хотел бы сохранить анонимными электронные средства платежа, говорят, что студентам будет очень неудобно, потому что у них нет индивидуальных банковских карт, что, оказывается, гораздо удобнее использовать анонимные электронные средства платежа. У нас в России порядка 75 процентов населения пользуется вкладами на банковских счетах и банковскими картами, это с учётом и детей, и стариков, как вы понимаете, то есть очень большое количество населения. Но каков инструмент защиты общества наряду с маленькими неудобствами, которые, быть может, возникнут у отдельных людей? Может быть, создавая какое-то незначительное неудобство для меньшинства в той части, что им придётся себя идентифицировать, обозначить, в интересах и в пользу кого они осуществляют перечисление, мы обеспечим гарантированную безопасность для всех остальных, показав, что перечисление средств не связано с осуществлением преступной деятельности.

Сегодня оборот денежных средств именно путём осуществления платежей анонимными, неперсонифицированными электронными средствами составляет 280 миллиардов. Но если у вас есть банковская карта, вы уже персонифицированы. Воз-

никает вопрос: кто и зачем может использовать анонимные электронные средства платежа?

Тиражируется заявление, что нам хотят создать неудобства, хотят что-то запретить, но никто ничего запрещать в принципе уже давно в нашем государстве не хочет, потому что сегодня все те изменения в законодательство, которые принимает Государственная Дума, – это результат серьезнейшей экспертной проработки и практического анализа не только с точки зрения теории права, но и правоприменения. Просто, когда мы говорим о дополнительных мерах безопасности, мы исходим из практического опыта деятельности наших правоохранительных органов, который, безусловно, доказывает, что современные анонимные инструменты коммуникации и финансирования позволяют беспрепятственно ими пользоваться организованным преступным группировкам, а ширмой являются рассуждения о том, что это якобы полезно, нужно гражданам России. И вот здесь как раз мы можем и должны использовать свою способность к анализу, критично взглянуть на проблему, отбросив вот эти общие витиеватые рассуждения, подумать, а пользуюсь ли я этим, нужно ли мне это, чтобы не поддаться групповому такому идеологическому внушению: если законом устанавливается процедура идентификации, то это якобы ограничивает мои права. На самом деле всё не так. Когда мы начинаем общение с кем-либо, мы представляем себя, когда мы вступаем во взаимодействие, мы хотим понимать, кто перед нами, – это ведь не только правила этикета, это ещё и правила безопасности. Поэтому, когда мы вступаем в коммуникацию в Интернете, наверное, было бы правильно тоже понимать, с кем мы общаемся, насколько безопасен наш собеседник и насколько мы можем доверять этой системе взаимодействия. То есть всё должно происходить, как в обычной человеческой жизни, никак по-другому.

И в заключение, прежде чем перейти к вопросам, я бы, наверное, хотела сказать следующее. У каждого из нас в обществе своя социальная роль, у каждого из нас, безусловно, своё мировоззрение, своя, личная позиция, и всё это проявляется в опре-

делённых действиях, которые мы совершаем, реагируя на различные жизненные ситуации, но очень важно, чтобы, делая и профессиональный, и личный выбор, мы всегда соотносили свои желания и свои действия с интересами не только нас самих, но и с интересами тех людей, которые вокруг нас.

Гарантией и единственным универсальным и надёжным средством безопасности является личная модель правомерного поведения. Говорят, лучший способ побороть преступность — не нарушать закон самому, более эффективного средства не существует. Поэтому, если каждый сделает для себя такой выбор, можно с полной уверенностью говорить, что нормы права, законодательное регулирование и деятельность правоохранительных органов будут только поддерживать в обществе высочайший уровень доверия и любви друг к другу.

Спасибо за внимание.

**Лекция директора Института философии
Российской академии наук академика РАН
А. А. Гусейнова**

30 октября 2014 года

Уважаемый Владимир Николаевич, уважаемые друзья! Лекция называется "Мораль и политика: уроки Никколо Макиавелли", и сегодня мы будем говорить о соотношении морали и политики сквозь призму взглядов Никколо Макиавелли, сквозь призму того нового, что внёс в понимание этого вопроса Никколо Макиавелли, и о том, в какой мере то новое, что он внёс, может нам сегодня помочь в понимании этой действительно очень важной проблемы, важной и в науке – этической науке, политической науке, но, может быть, не менее важной также и в нашей общественной жизни.



Никколо Макиавелли – думаю, всем вам известно это имя – выдающийся политический деятель, мыслитель, публицист, историк, писатель, драматург, живший в XV – начале XVI века, творчество которого огромно, но прославился он небольшой книжечкой, можно сказать, маленькой книжечкой. Вот у меня здесь первый том собрания сочинений Макиавелли – собственно говоря, продолжения не было, только и был этот первый

том, выпущенный в 1934 году, это самое авторитетное издание у нас, – и менее трети этого тома занимает как раз произведение, о котором я хотел бы сказать, это трактат "Государь", или по-другому вот в этом издании название переведено – "Князь". Написано было это произведение ровно 500 лет назад, в декабре прошлого года мы праздновали 500-летие со дня его написания. Опубликовано оно было через 20 лет после написания, через пять лет после смерти самого автора, но вскоре было запрещено Папой Римским, потом это запрещение было подтверждено решением Собора. И в течение многих лет, столетий произведение это было под запретом, его сжигали, а имя автора было запрещено даже упоминать, и он часто фигурировал как флорентийский секретарь, – по названию должности, которую он занимал во Флоренции. И вот эта маленькая книжка его прославила – видимо, даже неожиданно для него самого, – и это было связано прежде всего с тем пониманием соотношения морали и политики, которое предложил здесь Никколо Макиавелли.

Имя Макиавелли сразу для любого образованного человека соотносится с понятием "макиавеллизм". Вообще-то, довольно типичное явление, когда мы о каких-то природных связях, о природных явлениях узнаём после того, как они открыты учёными, например, о таких, скажем, как ампер, вольт, таблица Менделеева. Это все реалии природные, которые открыты учёными и получили их имена. В общественном сознании это большая редкость, потому что в общественном сознании, как правило, до того как учёные обратятся к изучению какого-то явления, само это явление уже на уровне повседневном, оказывается, выявлено и названо. Но тем более ценны общественные явления, получившие имена учёных, которые впервые открыли и зафиксировали их. Я говорю не о теориях, которые естественным образом получают имена своих авторов, например, марксизм, фрейдизм, кантианство, гегелианство и так далее, нет, я говорю именно о реальных общественных явлениях, так случается, они есть, хотя это большая редкость. Вот мы употребляем понятие "платоническая любовь" – это особый феномен, он связывается с именем Платона, который впервые его опи-

сал; или понятие "эпикурейство" – это особый стиль жизни, он связывается с именем Эпикура, который описал и философски как-то превознёс этот образ жизни. И вот точно так же понятие "макиавеллизм" происходит от имени Макиавелли. А это что? Это политический аморализм – вот что это такое. Правда, под макиавеллизмом понимается ещё и особый психологический тип такого лицемерного поведения, но это отдельный вопрос, нас интересует именно макиавеллизм как феномен, то есть то, что политика оказалась связана по сути, существенно связана с аморализмом. И вот это явилось тем новым, неожиданным, что привнёс Макиавелли, и попробуем с этим разобраться.

О чём идёт речь – идёт ли речь об аморализме политическом как о каком-то феномене, как о какой-то характеристике политики или речь идёт о том, что политика сама по себе, по сути своей иной быть не может? То есть идёт ли речь об аморализме в политике или об аморализме самой политики? Я думаю, это различие довольно легко устанавливается и фиксируется, и различие это, конечно, очень важно, с этим связаны споры, которые идут и сегодня вокруг понимания политики. Здесь, как и в отношении любого серьёзного вопроса, мы встречаем много разных точек зрения, но тем не менее преобладающая точка зрения в западной политической науке, которая заимствована и отечественной политической наукой, состоит в том, что мораль и политика – это разные сферы. Это разные сферы до такой степени, что политика не может быть рассмотрена с точки зрения, я бы сказал, моральных оценок и критериев, подобно тому, скажем, как если бы мы изучали какие-то там, я не знаю, зоологические объединения или какие-то природные процессы, потому что политика – это самостоятельная реальность, у которой есть свои законы, есть свои критерии оценки, и мораль, она, в общем-то, здесь ни при чём. Эта точка зрения в каком-то крайнем варианте приводит к утверждению, что политика, вообще-то говоря, по сути грязное дело.

И вот истоки этой точки зрения видятся именно в произведениях Никколо Макиавелли, в его позиции по этому вопросу. И нам надо разобраться, действительно ли Никколо Макиавел-

ли утверждал, что политика по своей сути является грязным, аморальным делом. Во всяком случае, что мы не можем никак отрицать и что действительно связано с именем Макиавелли, – это его утверждение, что политика неизбежно культивирует, практикует аморальные средства, она не может существовать без того, чтобы не обращаться к таким действиям, которые с моральной точки зрения вызывают осуждение и являются проявлением морального зла. Вот это, конечно, однозначно Макиавелли утверждал. И вот появление этой точки зрения, конечно, явилось скандалом, так как она противоречила традиции, которая шла от античности, устоявшимся представлениям о политике, которые наиболее ярко и полно выразил Аристотель.

У Аристотеля было такое понимание политики: он считал, что политика является продолжением, выражением, объективированием этики, что политика и этика теснейшим образом связаны между собой, политика – это есть форма общения свободных граждан ради достижения прекрасных целей, ради счастливой жизни, и поэтому политическое существование предполагает добродетельных граждан, нацелено на добродетельность; и цели политики, и цели людей, граждан в том, что касается их моральных притязаний, совпадают. Вот такова была позиция Аристотеля, которую он развёрнуто изложил в своём знаменитом трактате "Политика".

При этом он считал, что политика как политическое общение, политика как публичное пространство, в котором существуют люди, разворачивается по ту сторону материальных отношений, семейных отношений и даже социальных отношений, вот материальные отношения, семейные, социальные отношения – это сфера необходимости, и это находится по ту сторону политики, это не политика, политика – это общение людей в пространстве досуга, в свободном пространстве, общение, которое они организуют вокруг их стремления к тому, чтобы придать своей жизни более высокий, достойный смысл. Вот такова была позиция Аристотеля.

Конечно, Аристотель понимал, что политика, идеальный образ политики тоже реализуется через ряд отклонений.

Не все законы, которые существуют, являются совершенными, но даже если предположить существование совершенного законодательства, то законодательство – это одно, а поступки людей – это совершенно другое. Кроме того, хотя материальные интересы, вытекающие из семейной, экономической жизни, остаются за бортом, но тем не менее эти частные интересы могут проникать именно в политическое общение, в полисные отношения и деформировать их. Аристотель понимал также, что слабым пунктом является управление самим полисом – здесь возможны злоупотребления. То есть, конечно, политическое общение – это не факт, а это некое усилие, это некая деятельность. Но в принципе, по Аристотелю, в том, что касается назначения, в том, что касается как бы существенных характеристик, назначение государства и назначение человека между собой совпадают – в этом принципиальная идея Аристотеля. Этика и политика тоже между собой совпадают, по Аристотелю, этика – это политическая наука, к тому же высшая, самая важная политическая наука, и человек становится нравственным, добродетельным в качестве гражданина полиса. Вот слова Аристотеля, буквально: "...одно и то же назначение и у наилучшего человека, и у наилучшего государственного строя". Вот это понимание политики и такое понимание государства, которое связывает и политику, и государство с целями человеческой деятельности, при этом самыми высокими целями остаётся вплоть до настоящего времени и так или иначе оно всё равно и в самой политической деятельности обнаруживается, и в понимании политики тоже получает отражение.

Макиавелли в этом вопросе обозначил принципиально другую веху. Макиавелли согласен с Аристотелем в том, что государство и политика – это публичное пространство, это пространство, в котором человек обнаруживает свою общественную природу, это пространство, в котором он реализует историчность своего существования, это пространство, в котором он демонстрирует доблести. Макиавелли это всё понимает и согласен, что государство является очень важным условием существования и высочайшим благом, и он иссле-

дует государство не как равнодушный, находящийся в стороне человек, он исследует государство под углом зрения того, как его укрепить, каковы его наилучшие формы. То есть он исследует государство, становясь на его точку зрения, и, если хотите, он в ценностном смысле, конечно, сам, как автор, солидаризируется с государством и как бы говорит, рассуждает от его имени.

Однако государства, с которыми имеет дело Макиавелли, уже другие, это не античные полисы, опыт которых обобщал Аристотель, это уже национальные государства, это государства, которые являются формой организации жизни нации. Здесь, конечно, много существенных отличий, но для нас важны по крайней мере два. Первое – государство объединяет большие массы людей, весь народ, а не малое число людей, которые находились как бы, если хотите, даже в пространстве обозримого, неанонимного общения людей. И второе – в государстве человек входит не просто как отдельный свободный гражданин, он входит в составе определённой социальной группы, и само государство представляет собой совокупность различных по социальному статусу и по уровню материального достатка общественных групп, которые находятся в конфликте между собой. Причём речь идёт о конфликтах, именно социально обусловленных, связанных с материальным существованием, которые в принципе не могут быть преодолены. То есть в рамках государства они каким-то образом могут быть умерены, урегулированы, но преодолены они не могут быть, в этом смысле государство всегда сохраняет в себе принципиальную потенциальную опасность, что эти конфликты могут вспыхнуть и поставить вопрос о самом его существовании.

Государство теперь является иным, и Макиавелли фиксирует, что это некая объективная реальность, что это некое коллективное целое, что само по себе государство имеет свои интересы, и эти интересы уже не совпадают с благом отдельных частных лиц, они не совпадают с благом отдельных граждан, или подданных. То есть благо государства как государства и благо человека, который хочет совершенным образом устро-

ить свою жизнь, между собой не совпадают. И вот это принципиально, что Макиавелли и зафиксировал.

И соответственно, политика – это деятельность, которая направлена на поддержание государства, которая выражает интересы государства, а государь, князь, – это тот человек, который наиболее полно воплощает политическую волю, это человек, личная судьба которого связана с судьбой государства, или, наоборот, для которого судьба государства становится его личной судьбой. И вот книга Макиавелли написана как наказание государю, советы государю, что он должен делать для того, чтобы укрепить свою власть. Это говорит о новом понимании политики, Макиавелли понимает политику уже как искусство власти, как искусство приобретения, сохранения и укрепления власти.

Это уже другое понимание: ведь, по Аристотелю, как мы сказали, государство связано с целями человеческой деятельности, с целями, которые сформированы помимо самого государства как совокупности институтов, а вот у Макиавелли государство – это прежде всего совокупность институтов, государство им понимается формально, и политика – это именно искусство приобрести власть, укрепить власть, развить власть, независимо от целей, которые здесь преследуются, поскольку область целей остаётся за пределами государства, остаётся в частной сфере.

Вот вопрос, который он задаёт, и есть вопрос о том, что нужно делать для того, чтобы укрепить власть: какими качествами должен обладать государь для того, чтобы он соответствовал своему назначению и чтобы он наиболее полно, адекватно мог воплотить интересы власти и оставаться при ней? Рассуждая об этом, он как раз и формулирует свои тезисы о том, что обязательно государь, князь, ну, обобщённо говоря, политик должен быть способен к тому, чтобы совершать аморальные действия, он должен быть способен к моральному злу.

Он называет набор конкретных моральных деструкций, я бы так сказал, – жестокость, обман, скупость, лицемерие и так далее – искусством управления, которым должен овладеть го-

сударь. Это тоже само по себе, конечно, интересно, и это можно изучать, но для нас не это важно – для нас важно то, что обязательно в арсенал средств по сохранению власти должно входить то, что мы именуем моральным злом. Более того, Макиавелли даже формулирует такую мысль: если государь не умеет этого делать, не умеет наступать на горло, как говорится, собственным каким-то моральным чувствам, то он не способен быть хорошим государем, он не соответствует своему назначению.

Это, собственно говоря, мысль, которая в последующем была развита Максом Вебером. Сейчас я зачитаю вам его высказывание, оно тем более важно, что к нему как бы апеллируют все те, кто пытается вывести политику из-под моральной критики. Вот что пишет Макс Вебер, кумир наших социологов, а в значительной мере и политологов: "Кто ищет спасения своей души и других душ, тот ищет его не на пути политики, которая имеет совершенно иные задачи – такие, которые можно разрешить только при помощи насилия. Гений или демон политики живёт во внутреннем напряжении с Богом и с людьми..." А что противостоит Богу? Ясно, что Богу противостоит дьявол или что-то дьяволоподобное, и, следовательно, как раз именно он рассматривается как гений политики.

И вот нам теперь надо разобраться, что же на самом деле имел в виду Макиавелли. Он зафиксировал это противоречие между политикой и моралью, противоречие, которого не может избежать ни один политик, не может избежать ни один государь, – любой из них может оказаться в ситуации, когда он должен переступить через мораль, должен совершить действия, которые по всем моральным представлениям являются недопустимыми. Это в высшей степени реалистическая констатация, и мы знаем, что это противоречие, через которое проходили и проходят едва ли не все люди, которые занимаются активной политической деятельностью.

В этом смысле, между прочим, чтобы уже обращаться не к примерам Макиавелли, – кстати, он брал их из римских хроник, в основном из истории своей Флоренции, – я сошлюсь на более близкий нам пример, а именно на пример нашего царя

Петра Великого, который вынужден был предать суду своего сына за государственную измену, и в результате суда, вы знаете, царевич Алексей был казнён – таков был приговор. И вот то, как Пётр комментирует эту ситуацию и, в частности, предлагает версию, которую необходимо его представителям, его министрам предъявить иностранным державам, то, как они должны разъяснить эту ситуацию, – это в высшей степени интересно. "...Мы, яко отец, боримы были натуральным милосердия подвигом, с одной стороны, попечением же должным о целости и впредь будущей безопасности государства нашего – с другой, – и не могли ещё взять всем в сем многотрудном и важном деле своей резолюции". То есть, как царь, я должен его казнить, а, как отец, я не могу этого сделать, я не могу решиться – вот исходная позиция. "Но всемогущий Бог, восхотев через Собственную волю и праведным Своим судом, по милости Своей, нас от такого сумнения, и дом наш, и государство от опасности и стыда освободити, пресёк вчерашнего дня... его, сына нашего Алексея, живот по приключившейся ему, при объявлении оной сентенции..." – то есть приговора – "...и обличении его столь великих против нас и всего государства преступлений, жестокой болезни, которая вначале была подобна апоплексии". То есть версия, что он, услышав смертный приговор, как бы сам погиб, с ним случился удар. Другой вопрос, случился этот удар или не случился, но в этом историки пусть разбираются, там есть разные версии: то ли это было такое прикрытие, то ли это на самом деле было, но, скорее всего, наверное, и был казнён, – нам сейчас не это важно, а важно то, что он, как государь, вынужден был переступить через самого себя, как отца. И он остался государем и тогда, когда дал ту версию смерти своего сына, которую я вам зачитал.

И вот существующую реальность обобщает Макиавелли, он даёт формулу (я прошу в неё вслушаться): "Не отклоняться от добра, если это возможно, но уметь вступить на путь зла, если это необходимо". Повторяю, вот это его формула: не отклоняться от добра, если это возможно, но уметь вступать на путь зла, если это необходимо. Так о чём же он здесь говорит? Первое,

он говорит: не отклоняться от добра, где можно, то есть он признаёт, что нацеленность на добро – это основная, генеральная линия поведения человека, и она остаётся такой и для политика, и для государя. То есть он должен ориентироваться на эту линию, и даже если он не может быть всегда справедливым, великодушным и так далее, он должен обязательно, говорит Макиавелли, выглядеть таковым. Это означает, что путь зла – это в любом случае есть отклонение, неизбежное, но отклонение. Вот это важно зафиксировать.

Второе. Зло, или морально деструктивные действия, говорит Макиавелли, – это действия, которые однократны и должны быть совершены в очень ограниченный временной отрезок. Это должны быть именно отдельные действия, действия, которые всегда можно держать под контролем, действия, которые именно потому, что они отдельные, не должны переходить в какую-то постоянную практику.

Кроме того, говорит он, есть вещи, которые ни при каких обстоятельствах нельзя допускать. И он называет такие вещи, то, что может вызвать ненависть и презрение к политику, он говорит, например, о присвоении чужого имущества и чужой жены, вот такой приводит пример. То есть честь для политика должна стоять на первом месте. И мы знаем, насколько это важно – честь. Скажем, вот молва приписывает нашему Керенскому, что он убежал в женском платье, – так или не так, но говорят, что убежал в женском платье, и это один пример. И Альенде, который с автоматом защищал пост президента своей республики, – это другой пример. Мы видим, насколько честь важна для политика.

Но самое главное, с точки зрения Макиавелли, – это то, что совершать зло нужно с ясным пониманием того, что ты совершаешь зло, и ни в коем случае те действия, которые ты совершаешь, ты не должен переименовывать, считать их морально позитивными действиями. Мне кажется, вот это очень важный пункт для понимания позиции Макиавелли. Конечно, в его произведениях есть высказывания, которые допускают различные толкования, но тем не менее основная и не раз выраженная

его мысль состоит именно в этом. Он говорит: "...должно казаться милосердным, верным, человеческим, искренним, набожным; должно и быть таким, но надо так утвердить свой дух, чтобы при необходимости стать иным... превратиться в противоположное..."; "Князь, и особенно князь новый, не может соблюдать всё, что даёт людям добрую славу, так как он часто вынужден ради сохранения государства поступать против верности, против любви к ближнему, против человечности, против религии..."

И вот он говорит, что нужно идти на это с ясным пониманием того, что ты делаешь, с открытыми глазами, сохраняя такой же трезвый взгляд на эти вещи, какой имеют все нормальные люди, не обманываться даже в том случае, когда ты эти действия прикрываешь пороком лицемерия и облакаешь в личину добра.

Понимаете, это ключевой вопрос: если мы совершаем какие-то аморальные действия, но во имя целесообразности, во имя государства необходимые, перестают они быть аморальными или нет? Должны ли мы их считать всё-таки морально оправданными? Должны ли мы находить какие-то новые определения для этих действий или всё-таки мы должны понимать, что это есть аморальные действия и мы идём на это? И вот такая позиция, с точки зрения Макиавелли, — и он прав — очень важна, потому что при таком подходе мы действительно нацеливаем деятельность политика на то, чтобы минимизировать эти аморальные действия. И это уже второй важный такой принцип в понимании этого вопроса Макиавелли. Первое — называть зло злом, не переименовывать, не перелицовывать его, идти на это с открытыми глазами. И второе — это логика меньшего зла, то есть нужно избирать эти действия только в ситуации, когда ты идёшь на меньшее зло, нужно избирать меньшее зло.

Это на самом деле очень важный вопрос. Каков порядок вещей? Никогда нельзя стараться избежать одного неудобства, не попадая в другое. Благоразумие состоит в умении познавать свойство этих затруднений и принимать наименее скверное как хорошее. На самом деле это исключительно трудный и в теоретическом смысле вопрос. Ведь Сократ говорил, что зло человек

намеренно избрать не может, не может по определению, зло это есть то, чего человек избегает. Вот это различие зла и добра – это изначальные наши координаты, которые задают векторы нашего поведения. Добро – это позитивность нашего поведения, это то, к чему мы стремимся, зло – это то, чего мы избегаем, вот в границах этих двух векторов наше поведение разворачивается. Поэтому намеренно совершать зло невозможно – это известный тезис Сократа. А как же в данном случае – в ситуации выбора меньшего зла? Что мы выбираем? Мне кажется, решение состоит в том, что мы выбираем меньшее зло не потому, что оно зло, а потому, что оно меньшее. То есть для нас важна вот эта разница между бóльшим и меньшим. Зло само по себе мы не выбираем, и, будь наша воля, мы бы его не совершили, каким бы малым оно ни было, но мы выбираем его только потому, что оно меньшее.

Известный наш философ, культуролог Сергей Сергеевич Аверинцев (может быть, вы, молодые, уже его и не знаете, а вот где-то лет 10, 15, 20 назад это было очень известное в наших культурных кругах имя) остроумно сказал, что у дьявола две руки. У дьявола может быть и больше рук, то есть мы часто оказываемся в ситуации, когда мы вынуждены выбирать между различными вариантами действий, к каждому из которых дьявол приложил свою руку. И в такой ситуации, конечно, мы выбираем меньшее зло. Так вот для того, чтобы мы понимали и действительно не ошиблись в том, что мы выбираем меньшее зло, мы должны ясно понимать, что мы выбираем зло. И когда мы будем понимать, что мы выбираем зло, тогда будет больше гарантий, что мы выбираем меньшее зло. И уж во всяком случае, у Макиавелли не было мысли о том, чтобы меньшее зло переименовывать и говорить, что это и есть относительное благо или ещё что-то в этом духе. И в этом смысле ключом к пониманию его позиции может быть его комедия "Мандрагора". Кстати сказать, он как драматург тоже имел своё имя в литературе, и эта комедия, это произведение до сих пор ещё актуально: есть фильм по "Мандрагоре", сравнительно недавно был радиоспектакль. И там излагается такой забавный сюжет: мужчина доби-

вается любви какой-то целомудренной, набожной женщины, и для того, чтобы помочь ему добиться этой цели, в интригу включается монах, священник. И священник ради денег идёт на эту интригу, убеждает добродетельную женщину, что это будет вовсе не грех и всё такое прочее, и как раз формулирует, что ведь важно намерение, важна цель: цель оправдывает средства. Макиавелли высмеивает такую позицию, он разоблачает такую позицию, и этот монах является основным отрицательным героем в этом произведении. Макиавелли как раз не считает, что цель может оправдать средства в том смысле, что она может облагородить средства, – цель допускает нежелательные средства, но она их не оправдывает, по крайней мере в том смысле, что она не меняет их ценностной (аксиологической) оценки.

Словом, вопрос о том, когда, в какой мере допустимы аморальные действия в политике, – это предмет политологического анализа, с точки зрения этической они всегда остаются аморальными.

Уже, к сожалению, время подходит к концу, мне надо завершать, разрешите тогда подвести итоги и сказать следующее.

Осмысливая позицию Макиавелли, мы можем сказать, что, с его точки зрения, политика, конечно, не является этически нейтральной зоной, она – имеются в виду прежде всего действия политиков, но в какой-то степени, возможно, и институциональное строение – подлежит оценке в категориях добра и зла. Она неизбежно сопряжена с аморализмом, но аморализм в политике не является ни основной, ни преобладающей составляющей в наборе средств.

У него есть такое высказывание, что политик, государь, должен усвоить то, что заключено в природе человека, и то, что заключено в природе зверя, он должен быть человеком, который в каких-то ситуациях превращается в зверя, но знает, в каких ситуациях, он контролирует это, и очень важно, что он понимает, что он превращается в зверя, что он становится зверем. Вот позиция Макиавелли.

И при таком подходе мораль, конечно, сохраняет автономность, Макиавелли не считает, что политическая целесообраз-

ность может быть основой этических принципов. То есть он ни в коем случае не утверждал, что морально оправданно всё, что полезно государству. Тем самым, мне кажется, задаётся такая правильная диспозиция для соотношения между моралью и политикой, и это важно для понимания морали. Он понимает, что мораль связана действительно с некими абсолютными претензиями, абсолютными принципами, что это область индивидуально ответственного действия человека, это область его внутренних убеждений, то, за что человек отвечает перед своей совестью и перед Богом, если он у него есть. Что касается политики, государственной деятельности, то она не может быть ареной человеческой добродетели. Что это означает? Это означает, что она не может быть сопряжена с какими-то идеальными целевыми установками и стремлениями, она не может рассматриваться в качестве магистрального пути морально-го совершенствования человека. Это означает, что и политика в целом, и в особенности действия отдельных политиков всегда должны находиться под моральным подозрением, так сказать, они должны быть объектом этического анализа, этической критики. Политики должны находиться под подозрением и быть объектом критики по крайней мере в силу двух оснований. Во-первых, потому что в арсенал их средств входят аморальные средства, следовательно, всегда у них есть опасность сбиться, и надо следить за тем, чтобы это не переходило какую-то минимальную меру. Во-вторых, политики – это люди, которые как бы выступают не от своего собственного имени, а от имени общего блага. Ведь когда, допустим, отдельные частные лица, имея большие богатства, сходят с ума, как говорится, то есть окружают себя невероятной роскошью и так далее, это может нам не нравиться, но тем не менее мы же не предъявляем им каких-то строгих моральных требований и не призываем к ответственности, но другое дело политики, которые выступают от имени государства, от имени блага целого... например депутат от имени избирателей и так далее, – здесь больше опасность того, что они могут впасть в самообман, то есть здесь опасность подмены, так скажем, вот этих двух понятий – добра и зла, ко-

нечно, больше. Поэтому они должны, конечно, тоже находиться под моральным подозрением, и это вытекает из того понимания, принципиального понимания соотношения морали и политики, которое мы здесь находим.

Альберт Швейцер, известный моралист, когда-то сказал, что гибель культуры начинается тогда, когда создание этики перепоручают государству. Я думаю, что он, наверное, всё-таки очень резко сказал и, может быть, в такой форме с этим невозможно согласиться, но совершенно ясно, что потеря критической дистанции по отношению к политике – это, конечно, признак деградации этики, это уже какой-то показатель некоего неблагополучия в самом этическом состоянии общества.

То понимание соотношения морали и политики и то понимание политики, из которого исходил Макиавелли, когда формулировал это соотношение, в ходе развития, конечно, получило преобладание, и в современной политической науке оно как бы является превалирующим. Но тем не менее то понимание политики, которое шло от Аристотеля, тоже никуда не делось, оно существует и в нашей политической практике, оно существует также и в нашей политической теории, и есть много выдающихся мыслителей, которые как раз обосновывают именно такое понимание. Во всяком случае, и политическая реальность, и политическая теория предполагают как бы учёт и одного, и другого подхода к политике. Но мы можем сказать, что люди, которые говорят о том, что политика – это грязное дело и хотят вывести политику из-под моральной критики, в любом случае эти люди не могут в качестве своего союзника иметь Макиавелли, к Макиавелли можно отнести эту позицию только при крайне вульгарном и искажённом подходе к его взглядам.

Спасибо за внимание.

**Лекция судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
С. Д. Князева**

6 ноября 2014 года

Уважаемые дамы и господа, коллеги! Для меня это очень комплиментарное предложение – посетить Государственную Думу и выступить здесь с лекцией, но насколько комплиментарное, настолько и ответственное, и не только по причине того, что в таком здании мы находимся, такой орган здесь работает, но и в связи с темой, которую я избрал для своего выступления, – "Стабильность Конституции, её значение для современного российского конституционализма".



Конечно, вопрос о Конституции, особенно начиная с прошлого года, когда мы отмечали 20-летие российской Конституции, приобрёл новое, актуальное звучание, и тот опыт, который накоплен за прошедшие годы, как опыт применения конституционных норм и институтов, так и частичной, точечной корректировки отдельных положений российской Конституции, сегодня даёт нам определённые основания судить о том, насколько Конституция Российской Федерации в её современном состоянии может служить прочной базой, прочным фундаментом для

развития российского общества, Российского государства на основе конституционных ценностей и демократических стандартов. Однако даже 20-летний срок, – а теперь уже почти 21 год прошёл с момента принятия Конституции, – несмотря на свою значительность, всё-таки не даёт оснований для того, чтобы выносить окончательный вердикт по поводу судьбы российской Конституции, по поводу её юридической и фактической состоятельности, хотя он даёт основания серьёзно задуматься над этими вопросами. Если принимать во внимание результаты исследований, если верить американским исследователям, которые попытались проанализировать более 300 конституционных текстов и отследить их действие во времени и которые пришли к выводу, что в принципе среднестатистический возраст конституции составляет около 17 лет, то российская Конституция не только достигла совершеннолетия, но уже и среднестатистический возраст конституционных текстов перешагнула. Поэтому, как я уже сказал, это серьёзное основание задуматься о роли и значении Конституции в нашей жизни.

Конечно, когда мы говорим о конституции, то прежде всего в юридической аудитории мы вспоминаем о её формально-правовых свойствах и признаках. Любая конституция, являясь основным, главным законом государства, обладает отличительными юридическими свойствами, которые выделяют её среди любых других, как внутренних, национальных, так и международных, правовых актов, и эти свойства позволяют судить об исключительной роли конституции. Я в этой аудитории позволю себе только кратко напомнить, что эти свойства заключаются в том, что нормы конституции первичны, они носят программный характер, они являются универсальными, они имеют прямое действие, они обладают высшей юридической силой, для них характерен особый порядок принятия и особый порядок внесения изменений в их содержание. Такими качествами в совокупности не обладает ни один другой нормативный акт, как я уже говорил, будь то акт национальный или международный, и, казалось бы, уже эти качества конституции заставляют выделять её среди других законодательных актов и относиться

к ней с особым почтением. Но мне кажется, что главное в конституции всё-таки не это, главное – её содержательные характеристики. И с этой точки зрения отличительными и неотъемлемыми свойствами любой конституции являются такие её содержательные характеристики, которые проявляются в том, что в конституции признаются и закрепляются основные конституционные ценности, фундаментальные принципы, к которым сегодня традиционно принято относить провозглашение правового государства, принцип разделения властей, верховенство права и признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, признание личной свободы индивида, частной собственности и принципов рыночной экономики, демократию и народное представительство, идеологическое и политическое многообразие, независимое правосудие.

Вот эти перечисленные мною конституционные ценности образуют саму суть, главное предназначение конституции, фактически они отражают современное представление о конституционной идеологии, в основе которого лежит обеспечение надлежащего оптимального баланса между личной свободой и публичной властью. И именно в этом, как мне кажется, заключается основная ценность конституции, в том числе и Конституции Российской Федерации.

Конечно, для того чтобы конституция как ценность была востребована, для того чтобы она была реализована, для того чтобы она оказывала реальное воздействие на государственную и общественную жизнь, исключительно важное значение имеет вопрос об обеспечении стабильности конституции. В юридической доктрине нет единого подхода, единого мнения по вопросу о том, что из себя представляет стабильность конституции. Но если провести даже беглый, краткий обзор мнений, высказанных по этому поводу в юридической литературе, то можно прийти к выводу, что чаще всего под стабильностью понимаются неизменность текста конституции, её постоянство, устойчивость основных конституционных положений, неизменность, долголетие, жизнеспособность конституционных норм, которые задают вполне определённый, устойчивый вектор взаи-

моотношений между личностью, обществом и государством. И с этой точки зрения, конечно, я хотел бы ещё раз подчеркнуть, что именно эти качества, именно обеспечение стабильности на основе прочного, устойчивого правового уклада жизни государства и общества и привлекают к себе особое внимание.

Говоря о стабильности конституции, и в частности о стабильности Конституции Российской Федерации, нельзя не сказать о том, что наша страна не первая из тех, кто решает для себя задачу сохранения конституционного текста, уважительного отношения к ценностям и целям Конституции, гарантирования её постоянства. И в целом, как свидетельствует накопленная конституционная практика, тот опыт, который получили различные страны в процессе своего исторического развития, за те несколько сот лет, которые уже общество проживает с конституцией, сложились и зафиксировались прецеденты как действительного уважительного отношения к долголетию конституции, к её стабильности, так и примеры прямо противоположного порядка. Но чаще всего, когда речь заходит о стабильности конституции, упоминается Конституция США. Как известно, уже более 220 лет этому основному закону, и за этот срок она подверглась всего 27 поправкам, хотя инициатив о внесении изменений в текст американской Конституции насчитывается более тысячи. И всё-таки, при всём уважении к американской Конституции, мне кажется, что она являет собой образец не стабильности, а, скорее, исключительного долголетия. Если говорить о стабильности и понимать под ней неизменность, постоянность конституционного текста, то здесь, скорее, более удачным примером могли бы служить Конституция Японии 1947 года или Конституция Дании 1953 года: эти конституции как были приняты, так до настоящего времени и действуют в оригинальной, первоначальной редакции, не претерпев ни одного изменения. Конечно, были попытки внесения изменений, инициировались законопроекты, но, повторю, до настоящего времени, на мой взгляд, эти две страны являют собой образец стабильности и постоянства конституции.

Конечно, как я уже сказал, история конституционного развития знает и обратного рода примеры. Мне кажется, в этом смысле можно упомянуть Конституцию Южной Кореи: принятая в 1948 году, она на начальном этапе многократно претерпевала изменения, пять раз осуществлялись радикальные реформы текста Конституции, до тех пор пока в 1987 году не была принята новая редакция Конституции, которая вступила в силу в 1988 году. И вот с того времени в южнокорейском обществе чётко, заметно прослеживается тенденция построения всей государственной и общественной жизни на основах конституционного порядка, и, мне кажется, сегодня Южная Корея, хотим мы того или нет, нравится ли это кому-то или нет, является, по сути, лидером в этой части земного шара – лидером по освоению конституционных ценностей. Наверное, это подтверждается не только тем, что в Южной Корее сформирован и очень успешно действует (причём срок его действия превышает исторические рамки деятельности российского суда) Конституционный Суд Республики Корея, – сейчас Корея выступает инициатором создания и активно продвигает идею, по сути, являясь локомотивом, создания международного суда по подобию Европейского Суда по правам человека, только азиатского суда по правам человека. И я опять же подчеркну, что инициатива эта принадлежит южнокорейскому государству. И мне кажется, не в последнюю очередь, быть может, это обусловлено и тем отношением, уважением, которое сложилось в последние годы в Корее к стабильности конституционного текста и к закреплённым в нём ценностям.

Кстати, если говорить о российском опыте, к сожалению, мы можем сказать, что предшествующая российская Конституция, Конституция РСФСР 1978 года, которая в последние годы своего существования, безусловно, уже была явлением конституционного порядка не только по наименованию, но и по содержанию, тоже может являться наглядным примером того, как постоянно в неё вносились изменения и поправки, – по сути, в конечный период её существования в течение двух лет в неё было внесено более 300 поправок. Верховный Суд фактически

беспрерывно корректировал текст Конституции, что, на мой взгляд, в итоге привело к логичному исходу: эта Конституция перестала восприниматься как действующий закон, как настоящий, подлинный регулятор, и в итоге никакой сдерживающей роли, регламентирующей роли во взаимоотношениях между различными ветвями власти и во взаимоотношениях с иными субъектами политико-правового общения уже не выполняла. Ну и участь её, как известно, была весьма печальна, Впрочем, не только её, но и того правового порядка, который сопровождал её действие.

Конечно, если говорить о стабильности и о её значении, нельзя не задуматься над вопросом о том, за счёт чего, собственно говоря, может достигаться эта стабильность, при помощи каких инструментов, средств и способов она может обеспечиваться и гарантироваться. И здесь нельзя не видеть, что прежде всего, наверное, это достигается, и я уже это подчёркивал, при помощи специальных правовых, юридико-технических средств, то есть особый набор правового инструментария используется как для изготовления текста, как для наполнения содержанием самих конституций, с одной стороны, так и, с другой стороны, для внесения изменений и поправок в тексты конституций. И с этой точки зрения, если говорить о сложившихся подходах к созданию текстов конституций, к оформлению их содержания, то надо отметить, что в принципе традиционно принято различать два вида конституций: это развёрнутые конституции и конституции неразвёрнутые. По самому наименованию понятно, что развёрнутые конституции – это те, в которых достаточно подробно, детально регулируются вопросы государственного и общественного устройства, взаимоотношения личности и государства и целый ряд других вопросов – экономической системы, народного представительства и так далее. И мне кажется, что, бесспорно, в настоящее время таким безусловным образцом развёрнутой конституции является Конституция Индии 1949 года, которая вступила в действие в 1950 году: она состоит из множества частей, разделов, статей и приложений, объединяющих около полутысячи статей. Это беспрецедент-

ный по объёму конституционный акт, и, по сути, сопоставимых аналогов современное конституционное мироустройство не знает.

Кстати, если говорить о развёрнутых конституциях, то отечественная история – хотя понятно, что, когда мы говорим о советском периоде, здесь о конституционном развитии нужно говорить с очень серьёзными оговорками и купюрами, – тоже знает примеры того, как подробно и развёрнуто регулировались в Конституции те или иные вопросы. В частности, если взять Конституцию СССР, но не 1977-го, а 1936 года, то мы увидим, что в ней весьма подробно, весьма детально были урегулированы вопросы организации государственной власти и управления: 8 из 13 глав Конституции фактически были посвящены этим вопросам, что, наверное, было неудивительно, тем более учитывая, что, скажем, глава об основных правах и обязанностях советских граждан была всего лишь десятой и предшествовала заключительной главе, о внесении изменений и дополнений в Конституцию. При этом детализация доходила до таких масштабов, что, скажем, статьями 77 и 78 той Конституции закреплялся исчерпывающий перечень министерств, союзных министерств, которые создавались в сфере государственного управления. Это означало, что упразднение любого министерства или создание нового министерства неминуемо влекло за собой внесение изменений в Конституцию, точнее, сначала нужно было изменить Конституцию и только потом можно было создавать соответствующие министерства. Вот до чего доходят детальные, развёрнутые конституции!

Неразвёрнутые конституции всё-таки в этом смысле, как мне кажется, по своей природе, по своей конституционной инженерии в большей степени отвечают природе основного закона как учредительного акта, – в них без деталей, без излишней конкретики закрепляются основные принципы, основные цели, основные процедуры, основные конституционные ценности, и, отталкиваясь от этих конституционных институтов, собственно говоря, Конституция как основной закон задаёт вектор, основные параметры развития государственного и об-

щественного устройства и конституционного развития. Вот нашу, российскую Конституцию, принятую в 1993 году, традиционно принято относить к неразвёрнутым, кратким, конституциям. По этому поводу можно спорить, наверное, но мне кажется весьма наглядным, достаточно иллюстративным аргументом в пользу того, что наша Конституция действительно не изобилует чрезмерным количеством подробностей, является, скорее, неразвёрнутой, свидетельствует огромное количество инициатив по поводу внесения в неё изменений и даже новых глав. Особенно активно эти инициативы высказывались в год 20-летия Конституции. Если посмотреть работы не только известных российских государствоведов, но и политиков, то можно с лёгкостью обнаружить настоятельные рекомендации включить в Конституцию главы об экономической системе, о гражданском обществе, о народном представительстве, об избирательной системе, о парламентском контроле и так далее. Можно по-разному относиться к этим предложениям, но очевидно, что Конституция наша не столь подробна, не столь детальна, если эти главы отсутствуют, и это провоцирует дискуссии по вопросам о том, нужны ли они в тексте российской Конституции или нет.

Второй момент сугубо юридического порядка, который нужно иметь в виду, когда мы говорим об обеспечении стабильности конституции, – это вопрос, связанный с внесением изменений и поправок в конституционный текст. Здесь, как вы, наверное, все прекрасно знаете, конституции разделяются на жёсткие и мягкие. Жёсткие – это те, которые, по сути, устанавливают особый, очень серьёзно усложнённый порядок внесения изменений, поправок в конституцию. Большинство стран, и Российская Федерация в том числе, тяготеют к жёсткому порядку изменения конституции, потому что в противном случае обеспечить стабильность конституции, постоянство конституции, охрану конституции крайне сложно. Способы этого усложнённого порядка внесения изменений, поправок могут быть различными. Скажем, есть страны – и примером может служить Испания, – где парламент может

квалифицированным большинством менять положения Конституции. Но, во-первых, это должно быть квалифицированное большинство депутатского корпуса, а во-вторых, депутатский корпус должен дважды проголосовать за одно и то же изменение Конституции, однократного голосования недостаточно. Скажем, в той же Японии – может быть, это одна из причин, почему она до сих пор не претерпела ни одного изменения, – голосования депутатского корпуса, парламентской воли недостаточно: после того как поправка одобрена, принята парламентом, необходимо её одобрение на всеяпонском референдуме. Согласитесь, это делает Конституцию Японии очень и очень защищённой от любых попыток необоснованной её корректировки. Есть страны, где вообще принципиально запрещается пересматривать определённые концептуальные положения конституции. В частности, если обратиться к Франции, то можно обнаружить, что там запрещено пересматривать республиканскую форму правления, менять и что-то новое в этом смысле устанавливать в тексте Конституции. Основным закон ФРГ запрещает изменять нормы, устанавливающие положения земель в составе Федерации и полномочия земель в законодательстве. Если обратиться к Конституции Мексики, то там устанавливается запрет на отмену или на пересмотр нормы о монополиях государства на нефтедобычу. И такие примеры можно продолжить.

Что касается российской Конституции, то, мне кажется, она вполне жёсткая в этом смысле. Более того, как вы знаете, в российской Конституции принципиально различаются порядок внесения поправок в Конституцию и порядок пересмотра Конституции. Последний касается любого изменения положений глав 1, 2 и 9 Конституции, и для пересмотра этих глав Конституции воли одного парламента недостаточно, обязательно объявляется созыв Конституционного Собрания. И только если Конституционное Собрание посчитает необходимым пересмотреть Конституцию и принять новый основной закон, только в этом случае вопрос о принятии новой Конституции может иметь продолжение, может решаться в установленных

процедурах, то есть либо самим Конституционным Собранием, либо всенародным референдумом Российской Федерации.

Но какими бы жёсткими ни были механизмы внесения поправок в конституцию, всё-таки переоценивать их тоже не надо. Я вот сегодня уже вспоминал Конституцию Мексики, она была принята в 1917 году и объявила себя вечной, запретила, сама запретила отменять себя даже в период и в ходе революции, но это не уберегло её от многочисленных поправок – их уже более четырёхсот. Так что, какими бы ни были процедуры, какие бы установки сама конституция ни задавала, нужно понимать, что юридические средства – это всего лишь юридические средства, а реальная стабильность конституции в этом смысле во многом зависит ещё и от той общественно-политической атмосферы, которая складывается в стране, от политических предпочтений публичной власти и от состояния гражданского общества, от общественных ожиданий. И в этом смысле Конституция Российской Федерации тоже не исключение, и сугубо юридическими механизмами её стабильность не обеспечишь.

В связи с этим мне хотелось бы особо остановиться ещё вот на каком вопросе, говоря о стабильности конституции. В последнее время так, как бы невзначай, и в юридической литературе, и соответственно в политико-правовой практике всё настойчивее проталкивается – ну простите мне данное слово – мысль о том, что, конечно, стабильность важна, но очень важно различать стабильность конституционного строя и стабильность Конституции: вот стабильность конституционного строя – это почти священная корова, вот здесь нужно быть очень внимательным, очень щепетильным, очень ответственным, а когда мы говорим о стабильности Конституции, о её тексте, то здесь чрезмерно, особо почтительного отношения к положениям, к статьям Конституции не требуется. Что можно сказать по этому поводу? Очевидно, что различие между стабильностью Конституции и стабильностью конституционного строя, конечно же, существует. Стабильность конституционного строя, конституционного порядка и постоянство Конституции не одно и то же, с этим, наверное, никто не будет спорить, но очевидно, что никто не будет

спорить – хотелось бы, по крайней мере, надеяться – и с тем, что при всём при том это не одно и то же, хотя различия между ними порой весьма условны и нередко едва уловимы, и никто и никогда не возьмёт на себя – ну, наверное, если будет руководствоваться здравым смыслом, – смелость утверждать, что та или иная поправка в Конституцию будет иметь сугубо точечный, сугубо частный характер и ни при каких обстоятельствах не коснётся основ конституционного строя, конституционных основ жизни Российского государства и общества. К сожалению, зачастую последствия принимаемых решений прогнозируемы не в полном объёме, и в этом смысле, мне кажется, вот эта теоретическая идея имеет право на существование, но если эта теоретическая идея начинает использоваться в качестве методологического обоснования возможностей и даже необходимости уточнения конституционного текста, внесения в него поправок, к ней, как мне кажется, нужно относиться весьма и весьма осторожно и, во всяком случае, всё это требует очень серьёзного критического анализа.

Говоря о стабильности конституции, конечно, нельзя обойти стороной, не остановиться на такой теме, как то, что конституция при всём её значении, при всей её важности, при всей её исключительности – это всего лишь правовой документ, пусть главный правовой документ любой страны, но правовой документ, и в этом смысле ни одна конституция не может быть самодостаточной, не может являться самоценностью, потому что предназначение конституции не просто явить миру свою благообразность и не просто служить фоном для общественных и политических процессов – назначение конституции, как мне кажется, состоит в том, чтобы создавать прочные правовые основания, фундамент, для того чтобы государственный и общественный порядок развивался в строгом соответствии с конституционными ценностями. И в этом смысле, конечно, необходимо различать значение конституции и тот реальный правовой порядок, тот реальный конституционализм, тот реальный конституционный строй, который существует в государстве. Мне кажется, это очень важно и для Конституции Российской Федерации, а может быть, в особенности важно, потому что...

ну, я не скажу сейчас, наверное, ничего зазорного, подчеркнув, что Россия ведь пришла к конституционализму не естественным, эволюционным путём, во многом использование Конституции носит заимствованный характер – не наше общество, не наше государство открыло конституцию, не наше общество и не наше государство апробировало основные конституционные принципы, догмы, аксиомы, ценности, мы в известной степени их заимствуем. И кстати, мне кажется, действительно в этом ничего зазорного нет, потому что большинство зарубежных стран конституционализм заимствуют. И исходя из этого, поскольку это не плод естественного развития, а в известной степени заимствование, конечно, для России тем более очень важно постепенно, длительным, эволюционным путём осваивать конституционные ценности, внедрять их и на основе этого создавать свой конституционный миропорядок.

С этой точки зрения, мне кажется, вполне оправданно говорить о юридическом конституционализме как совокупности не любых норм, не любых правил, а правил и норм определённого содержания. Я сейчас поясню, о чём идёт речь. Прежде всего нужно понимать, что само существование конституции автоматически не гарантирует конституционного порядка, конституционной идеологии, конституционного права и конституционных ценностей. Вообще, притом что конституция, и конституционный порядок, и конституционализм – вещи рядоположные, между ними жёсткой зависимости причинно-следственной нет. Ну, в этом легко убедиться. В конце концов, общепризнанно, что колыбелью современного конституционализма является Великобритания, но там нет конституции – конституции нет, а конституционализм, конституционное право есть. И в этом смысле Англия далеко не одинока: и Новая Зеландия, и Израиль обходятся без основных законов, без текстов конституций, но вряд ли кто рискнёт утверждать всерьёз, что конституционализма как такового в этом смысле, и конституционного порядка, и конституционного права там нет. И напротив, как мне кажется, наличие конституции, основного закона, вовсе автоматически не гарантирует, что в обществе признают-

ся конституционные ценности, что оно живёт по конституционным правилам, что основу государственного общественного порядка составляет конституционная идеология.

Ну, чтобы убедить вас в этом, приведу, наверное, только один пример – Конституцию Северной Кореи, Конституцию КНДР 1972 года, действующую сейчас в редакции 2009 года. Несмотря на то что есть Конституция, объявленная как основной закон, говорить о конституционализме, и о конституционном порядке, и о конституционном праве применительно к этому государству, ну, у меня язык не поворачивается. Почему? Потому что, если взять, к примеру, основные положения этой Конституции, этого основного закона, что мы там увидим? Что северокорейское государство представляет собой государство, основой которого является морально-политическое единство северокорейского народа, нерушимый союз рабочих и крестьян во главе с рабочим классом, социалистические производственные отношения, национальная экономика и опора на собственные силы и приоритет армии. Можно ли исходя из подобного рода конституционных идеологических установок говорить о том, что Северная Корея для себя избрала конституционный путь развития и что конституционализм с северокорейским лицом безусловно существует? Я для себя на этот вопрос отвечаю отрицательно.

Кстати, если вспомнить советский опыт, – здесь есть, наверное, всё-таки те, кто это ещё не забыл, – ну, фактически, если называть вещи своими именами, конституционное право в период СССР было, по сути, объявлено нон грата: в юридических вузах не преподавалось конституционное право, там преподавалось советское государственное право и советское строительство; учебники по конституционному праву не издавались, издавались учебники по государственному праву. Единственное исключение, пожалуй, – это учебник, который был издан профессорско-преподавательским коллективом Ленинградского государственного университета, который так и назывался – "Советское конституционное право", он был издан в 1975 году. Насколько мне известно, это, пожалуй, единственное исключение, всё остальное – это

установка на то, что для советского государства конституционная идеология в чистом виде неприемлема.

Несмотря на то что страны исламского мира всё активнее принимают конституции – они появились и в Кувейте, и в Иордании, и в Саудовской Аравии, и во многих других странах арабского мира, – мне кажется, что и здесь говорить о том, что принятие конституций означает переход на конституционные принципы государственного и общественного устройства, тоже нет никаких оснований, поскольку как минимум очевидно, что принятие конституций в этих странах не повлекло за собой решительного отказа от шариата, и в этом смысле приоритет конституционных ценностей, конституционной идеологии, конституционного права в этих странах тоже, как мне кажется, в значительной мере сомнительный.

Конституция, несмотря на то, что её существенная идентичность неоспорима, – я уже говорил о том, что в принципе должно присутствовать в конституции, для того чтобы на её основе складывался реальный конституционный порядок, – не исключает того, что каждая конкретная страна при освоении конституционных ценностей, конституционных принципов, конституционной идеологии может, безусловно, адаптировать эти ценности к своим собственным историческим, национальным, культурным и иным традициям и особенностям. И это означает, что в принципе конституционализм многолик, он не тождественен, он вариативен. И в этом смысле вполне оправданно говорить, скажем, об американском конституционализме, о немецком конституционализме, о скандинавском, в историческом плане о классическом и о современном конституционализме. И в этом контексте, безусловно, нет никакой крамолы, когда мы пытаемся обосновать тезис, что современный российский конституционализм самодостаточен в том смысле, что он не похож на другие конституционные модели, это такое явление, которое имеет собственный облик и вбирает в себя определённые специфические свойства, обусловленные накопленными за предыдущие столетия культурно-нравственными и государственно-правовыми предпочтениями.

Мне кажется, в том, что современный российский конституционализм – это явление не надуманное, и в том, что современный российский конституционализм отличается "лица необщим выраженьем", можно убедиться, если обратиться к институту президентской власти. Вот такой конфигурации института президента, которая закреплена в Конституции нашей страны и реально складывается в конституционном правопорядке, нет практически ни в одной другой стране мира. За это нас там характеризуют как суперпрезидентскую республику и наделяют другими, может быть, менее лестными эпитетами, но, как мне кажется, это вполне предопределено всей историей развития нашей страны. И те полномочия, и тот статус, которым наделён президент по Конституции, вполне, как мне кажется, отвечают задаче обеспечения баланса между российскими традициями и конституционными ценностями.

Можно привести и другой пример этого же ряда – это модель российского федерализма. Некоторые полагают, что в последние годы она мимикрирует в сторону унитарного государства. Я с такими оценками не согласился бы, но признал бы, что действительно в нашей стране модель федеративного устройства имеет устойчивые и чётко выраженные центростремительные контуры, но это, как мне кажется, согласуется, это не наносное, это не искусственное, а это вполне естественное и ожидаемое явление, если учитывать весь исторический опыт развития нашего государства.

Я здесь хотел бы ещё один пример привести, он касается, в частности, того запрета на создание политических партий по национальному и религиозному признакам, который установлен Федеральным законом "О политических партиях". Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации признал этот запрет конституционно обоснованным, и я очень коротко напомним логику, которой он руководствовался. Он определил, что особенности, отличительные, конституционно значимые особенности Российской Федерации как многонационального и многоконфессионального государства, в котором задача сохранения гражданского мира и общественного согласия весьма ответственна

и весьма значима, не могут не предопределять особой, может быть, чрезмерной, дополнительной заботы о том, чтобы не допустить ни проявлений радикального национализма, ни фундаментальных проявлений религиозных чувств и настроений. И с этой точки зрения запрет, который был установлен парламентом, на создание партий по религиозному и национальному признаку вполне укладывается в конституционный принцип обеспечения равенства перед законом независимо от национальной или религиозной принадлежности.

Таким образом, хотел бы донести до всех, что отношение к Конституции, уважение к ней должно быть на самом высоком, на самом серьёзном уровне, любые попытки даже в гомеопатических дозах совершенствовать Конституцию должны быть крайне продуманными и очень осторожными. Нужно помнить о том, что отношение к Конституции должно быть таким, как образно выразился в своём публицистическом эссе "День Конституции" Валерий Панюшкин, чтобы она, с одной стороны, не представляла из себя детский фотоальбом, а с другой стороны – не превратилась в портрет Дориана Грея, описанный Оскаром Уайльдом. И, как мне кажется, тут же можно напомнить и о наших культурных традициях: важно помнить о том, чтобы, как в известной пьесе Евгения Шварца, реальный конституционный порядок, реальный конституционализм, подобно тени, не ушёл от своего хозяина и не зажил своей жизнью, чтобы Конституция и конституционный порядок были едины.

И в заключение я ещё скажу, что нужно помнить, как подчеркнул один из известных русских поэтов, что Россия – особая страна и что в России не умеют ждать, в России правят нетерпение и неуёмное стремление всё радикально поменять. Мне очень хотелось бы, чтобы это стремление обошло стороной Конституцию, во всяком случае, чтобы все осознали, что освоение Конституции – это длительный путь и он будет успешен только тогда, когда его будут поддерживать и государство, и гражданское общество.

Спасибо за внимание.

**Лекция полномочного представителя
Правительства Российской Федерации
в Конституционном Суде Российской Федерации
и Верховном Суде Российской Федерации
М. Ю. Барщевского**

12 ноября 2014 года

Добрый день, дорогие друзья, уважаемые коллеги! Я не хотел бы, чтобы вы воспринимали моё выступление сегодня как академическую лекцию, я вообще не люблю читать лекции, я сегодня с вами делюсь некоторыми своими мыслями, обозначу вопросы, на которые вы сами будете искать ответы.

Но для того чтобы создать ту атмосферу в зале, которую я люблю, я, как адвокат, начну с такой истории. Это было где-то в 1995-м или в 1996 году. После стажировки, работы по контракту в одной американской фирме я приехал в Россию, естественно, и выпустил книгу "Адвокат. Адвокатская фирма. Адвокатура". Издатель поинтересовался, на какой тираж я рассчитываю. Я ответил, что тысяч на десять, хотя для середины 90-х годов тираж десять тысяч экземпляров – это было просто что-то невероятное, колоссальное, так как книги тогда вообще плохо продавались: население было бедное. Мне говорят: "Михаил Юрьевич, ну это



очень много!" – "Вот вы увидите, десять тысяч уйдут за три месяца, я вам гарантирую". В результате продали за три месяца пятнадцать тысяч, было четыре допечатки, но не потому, что книга была очень умная, а потому, что я хитрый: в конце этой книги было приложение, а в приложении – анекдоты об адвокатах, которые я привёз из Америки, то есть я перевёл на русский язык американскую книжку "Анекдоты про адвокатов" и в качестве приложения опубликовал. Студенческая аудитория скупала эту книгу просто ради анекдотов! Так вот начну своё выступление с моего любимого анекдота из этой книги.

Итак, традиционная ситуация – кораблекрушение, в лодке оказываются трое: священник, бизнесмен и адвокат; в общем, плывут они на этой лодке, а вокруг кишат акулы, лодка даёт течь и набирает воду, и понятно, что кому-то надо прыгать за борт, иначе все утонут. Священник говорит: "Я всю жизнь прослужил Господу Богу, он меня спасёт" – и прыгает за борт, акулы его сжирают. Проходит какое-то время, опять надо кому-то прыгать за борт. Бизнесмен говорит: "Я столько денег пожертвовал в фонд охраны дикой природы, должна же быть какая-то справедливость" – и прыгает за борт, акулы его сжирают. Лодка плывёт дальше, набирает, набирает воду, и вот она уходит в воду; адвокат оказывается в воде, вокруг кишат акулы, они подхватывают его на плавники и выносят на берег. Вот что такое корпоративная солидарность!

Ну а теперь о серьёзном. В зале в основном сидит молодёжь, поэтому я позволю себе рассказать небольшую историю. Я очень хорошо помню первую волну отъезда из страны – это были 80-е годы, когда открыли занавес и можно было уезжать. И когда люди уезжали в 1980-х годах, тогда же появилась шутка, что жена-еврейка – это не роскошь, а средство передвижения. Так вот уезжали от чего? Уезжали от тоталитарной системы, уезжали от уравниловки, уезжали от дефицита, уезжали от полного отсутствия свободы слова. Следующая волна, большая волна отъезда была в 90-е годы. Тогда люди уезжали от пустых прилавков, уезжали от начавшейся – поскольку я в стенах Государственной Думы, употреблю мягкое выражение – непо-

нятной ситуации. Вы не можете себе представить, что это такое, когда тыходишь в продуктовый магазин и на прилавке, вот в этих рядах, только лавровый лист и уксус, и ничего больше, – я не преувеличиваю! – ничего нет больше: лавровый лист и уксус, всё, тоже можно было понять желание уехать. А вот где-то года четыре тому назад опять началась достаточно большая отъездная волна. По некоторым данным, только в Лондоне 600 тысяч наших сограждан, в Берлине – около 300 тысяч. От чего уезжают? Ну, в 90-е – понятно: не хотели пустых прилавков, боялись, что вернутся коммунисты, вернее, даже не коммунисты, а большевики, те большевики, настоящие, в кожаных тужурках, которые отменяют приватизацию, всё отберут и так далее. А сейчас-то почему люди уезжают из страны? Что, сегодня на прилавках пусто? Что, сегодня есть опасность какой-нибудь революции? Что, есть какая-нибудь другая страна, где можно зарабатывать так, как можно зарабатывать в России? Есть какая-нибудь другая страна с более гуманной налоговой системой? Почему многие уезжают? Причём уезжает, что называется, креативный класс. Я стал спрашивать у тех, кто уехал, у тех, кто вывез туда детей, почему, и мне ответили, что их побудила правовая незащищённость, ощущение правовой незащищённости. И я задумался на эту тему, причём это всё было ещё до санкций, когда всё было ещё супер-пупер, всё хорошо, и я, кажется, понял, в чём дело: у людей, особенно у среднего класса и выше, нет ощущения, что их защитит суд, вот нет такого ощущения! Почему? Что, судьи неграмотные? Конечно, есть неграмотные судьи – это другая тема, – но это не основная проблема, а проблема в том, как мне показалось, что все эти люди, у которых я спрашивал, говорили: у нас суд – это не просто одна из ветвей власти, это инструмент власти и суду доверять нельзя, потому что суд всегда играет в одни ворота. На самом деле я по практике знаю, что это не так: из 100 процентов обращений граждан в Конституционный Суд 80 процентов удовлетворяется Конституционным Судом в пользу граждан, из 220 заявлений граждан, рассмотренных в прошлом году Верховным Судом, о признании недействующими нормативных актов пра-

вительства, удовлетворено 75 процентов. Так почему же такое ощущение? И тогда я понял, что речь идёт всё-таки в основном о независимости рядового судьи, одного судьи.

И вот сейчас я вам изложу некоторые тезисы, которые, как мне кажется, надо было бы принять на вооружение и которые надо реализовывать, с моей точки зрения, срочно, потому что – я абсолютно убеждён в этом – именно судебная система, пользующаяся авторитетом, – это залог соответствующего инвестиционного климата, это залог неутечки мозгов, это залог многого-многого другого и, кстати говоря, это один из самых действенных элементов борьбы с коррупцией. Возьмите бизнесмена, у него альтернатива: либо дать взятку чиновнику – это большие деньги, – чтобы получить лицензию, либо пойти в суд и обжаловать действия этого чиновника, который не выдаёт лицензию, – это копейки, госпошлина. Что выберет бизнесмен? Конечно, второй вариант. Почему? Потому что: а) не рискованно, б) намного дешевле. Но это если он доверяет суду, если он надеется, что в суде он сможет доказать свою правоту.

Так вот несколько тезисов. Я не знаю, как в бюджете этого года, но в прошлом году расходы на судебный департамент, практически на всю судебную систему составили, по-моему, 0,7 процента расходной части бюджета, и каждый год судебная система идёт на поклон вначале в Минфин, чтобы им в проекте бюджета записали какую-то цифру, потом в правительство, потом сюда, в Государственную Думу, чтобы утвердили вот эту цифру. Как вы думаете, можно говорить о независимости одной ветви власти, когда ежегодно она должна идти на поклон к двум другим ветвям власти и просить денег на своё существование? По-моему, это довольно трудно. Как сделано во многих европейских странах? А там вот этот процент средств, которые расходуются на судебную систему, именно процент, я подчёркиваю, зафиксирован законом минимум на пять лет, в некоторых странах – на десять. То есть какой бы бюджет вы ни приняли, но вот эти установленные проценты вы судебной системе отдадите: с экономикой хорошо – будет большая цифра, плохо – меньшая цифра, но процент будет одинаковый. С моей точки

зрения, это обеспечивает реальную независимость судебной системы. Это первое.

Второе. У нас председатели судов назначаются указами президента. Я не знаю, как вы, а я лично президенту абсолютно доверяю. Только вы думаете, это президент лично решает вопрос, кого из председателей судов утвердить, а кого нет? Нет. Начинается процесс с федерального инспектора, работающего там, потом полпред президента, потом... и вся цепочка пошла, пошла, пошла... А станет ли человек, работающий председателем суда и знающий, что его будут переутверждать через два-три года, ссориться с губернатором, с полпредом президента? Нет, не станет. А теперь представьте себе, что председатели судов назначаются, например, Советом Федерации, как члены Верховного Суда, или, например, избираются на Пленуме Верховного Суда, – ситуация в корне меняется!

Что ещё, с моей точки зрения, абсолютно необходимо сделать. Положение председателя суда должно быть положением хозяйственника, завхоза, он не должен иметь никаких властных полномочий в отношении судей, а сегодня он их имеет. Найдите мне судью, который рискнёт поссориться с председателем суда! Да ему через три дня полномочия прекратят! Значит, судья зависим от председателя суда – а хорошо ли это? По-моему, нет. Причём все эти технические изменения очень просто осуществить.

Следующий момент. Посмотрите на кадровый состав судей – попробуйте найти среди них бывших адвокатов, да что там адвокатов – прокуроров найдите! Прокуроры есть, несколько процентов, а в основном это бывшие милиционеры, бывшие следователи, а чаще всего бывшие секретари и помощники судей. А знаете, из чьих рук человек получает лицензию судьи, например, в Великобритании, кто судей в Великобритании утверждает? Королевская адвокатская палата. А в Европе, чтобы стать судьёй, нужно отвечать формальному требованию: в некоторых странах необходимо три года, в некоторых странах пять лет стажа работы прокурором и пять лет стажа работы адвокатом: вот поработай адвокатом, поработай прокурором,

и только тогда ты сможешь быть над схваткой, только тогда, когда ты побывал по обе стороны барьера, ты начнёшь сообщать, где кто как хитрит и химичит, только тогда ты будешь уважаемым лицом! Вот мне кажется, что это одна из фундаментальнейших составляющих, которую необходимо ввести в нашу судебную систему. Я не говорю, что надо выгонять, или, как сейчас модно говорить, люстрировать старых судей, нет, пусть работают, но новый кадровый состав должен формироваться только из тех, кто имеет опыт работы по обе стороны судебных баррикад.

К вопросу о прекращении полномочий судьи. Судья выносит приговор или решение именем Российской Федерации, а его полномочия чьим именем прекращаются? Вот мне кажется, что полномочия, например, мирового судьи должны прекращаться только решением заксобраний субъекта Федерации, а полномочия федерального судьи – только процедурой импичмента в Государственной Думе: это федеральный судья, он действует от имени Российской Федерации, значит, палата высшего представительного органа Российской Федерации – Государственная Дума, только она должна иметь право прекратить полномочия судьи, а их не так много, судей, их на всю Россию 32 тысячи, включая судей арбитражных судов. А каково общее количество дел, рассматриваемых в рамках российской судебной системы за один год? Вспоминается такая забавная история. Я вёл передачу на "Эхе Москвы" "Dura Lex", куда пригласил Алексея Навального, который очень много говорил по поводу нашей судебной системы, о необходимости её в корне сломать, до основания. Это, с моей точки зрения, достаточно интересный персонаж, с ним интересно разговаривать, но не на темы, в которых разбираешься. Я его спросил, сколько, с его точки зрения, у нас в течение года дел рассматривается. Он ответил – а прямой эфир идёт, – что точной цифры он не помнит, но что-то порядка 90 тысяч. Я ему: а ничего, что 25 миллионов?!

То есть он не совсем понимает суть проблемы, которую хочет решить. Если было бы 90 тысяч дел, она легко решалась бы! Но давайте произведём одно простое арифметическое действие:

25 миллионов (немножко округлим) разделим на 25 тысяч – что получится? Тысяча дел в год на одного судью, причём мы берём всех судей, но ведь есть судьи Верховного Суда, областных судов, которые непосредственно дела не слушают. Тысяча в год! Теперь дальше: вычтем количество выходных и отпускных дней, у нас останется 200 рабочих дней, плюс-минус, – получается, пять дел в день. А ведь за каждым делом судьба человека, за каждым делом! Это мы называем количество дел, а сколько раз дела откладываются, сколько проходит заседаний по одному делу? Я не думаю, что можно говорить о том, что каждое второе дело слушается в первом же заседании, – откладываются дела многократно! Такова судьба судьи сегодня, и поэтому судья должен быть очень квалифицированным, у него должна быть очень хорошая зарплата, он должен быть реально независимым, он не должен всё время оглядываться на председателя суда, – если это судья, то должно быть так!

Дальше. У нас в законе очень хорошо сказано по поводу того, что судьи – это спецсубъекты: оперативно-розыскные мероприятия в отношении судей возможны только с санкции суда. Правда, недавно была принята такая маленькая поправка в закон, маленькая, о том, что санкцию на осуществление оперативно-розыскных мероприятий в отношении судьи данного суда может дать любой судья Российской Федерации, а не только судья этого субъекта. И получилось, что если кому-то надо провести ОРМ в отношении московского судьи, то санкцию можно получить у судьи районного суда где-нибудь на Камчатке. Но ведь судья, как вы понимаете, слушая, допустим, уголовное дело, должен быть абсолютно независимым от обеих сторон, а если право на ОРМ есть у МВД, Следственного комитета, ФСБ, органов наркоконтроля, то как насчёт независимости этого судьи? Он что, глупый? Он что, не понимает, что где-то там, на Камчатке, было взято разрешение на проведение ОРМ и его прослушивают? Причём он не коррупционер, нет, но у него, например, любовница есть – вполне достаточно для того, чтобы на него надавить, и даже не любовница, а, допустим, какое-то заболевание у тётки. Поэтому я предлагаю такое

радикальное решение: необходимо создание специального органа (некая аналогия со службой маршалов США), я назвал бы этот орган "Федеральная служба судебной охраны". Это должен быть силовой орган, подчиняющийся Верховному Суду, и только, он должен иметь право осуществления оперативно-розыскной деятельности в отношении судей, именно по его представлению могут быть прекращены полномочия судьи или судья отстранён от должности, временно отстранён, именно с его подачи могут возбуждаться уголовные дела в отношении судей. Но это должен быть орган, который не только за судьями следит, чтобы те вели себя хорошо, главное – этот орган должен иметь право преследования в отношении лиц, пытающихся оказать на суд давление: административное, уголовное, коррупционное и так далее. И вот если такой орган будет создан, то, я думаю, любой взяточник побоится даже попробовать к судье подойти, любой чиновник, будь то губернатор или кто-то ещё, выше или ниже, побоится по телефону судье позвонить и сказать: слушай, ты там дело повнимательней посмотри, то есть вот эта служба, ФССО, подчиняющаяся только Верховному Суду, должна будет отслеживать ещё и все случаи давления на судей. Вот тогда мы обеспечим реальное ощущение независимости судей и реальную независимость судьи.

В рамках этого пакета, я считаю, необходимо сильно ужесточить санкции за любую попытку давления на судью: скажем, для чиновника – отстранение от должности, для депутата – прекращение полномочий. Ответственность за дачу взятки и за покушение на дачу взятки судье должна быть выше, чем любая аналогичная ответственность за дачу взятки, то есть должны быть предусмотрены спецсоставы именно в отношении защиты судей. То же самое касается и убийства судьи, любой угрозы жизни, здоровью, имуществу или повреждения имущества: санкции должны очень отличаться от санкций по аналогичным составам преступлений.

Теперь о более частных вопросах. Мне, например, в арбитражной системе очень нравилась – и пока ещё нравится – территориальная система. Например, у нас сегодня в системе судов

общей юрисдикции первая инстанция и апелляция – в рамках субъекта Федерации, кстати, кассация, по-моему, тоже... А вот в арбитражной системе первая инстанция – в субъекте, а апелляционная – уже межтерриториальная, уж про кассационную я не говорю. Подобная система избавляет апелляционную инстанцию как минимум от давления губернатора или любого другого чиновника областного уровня. Мне кажется, что эту систему суды общей юрисдикции сейчас могли бы перенять.

Вообще, перед вами стоит человек, которого в течение почти десяти лет оплёвывали за идею объединения Верховного и Высшего Арбитражного Судов. Честно говоря, я не знаю, почему президент предложил это два года назад, не знаю, но, с моей точки зрения, это был первый шаг в рамках судебно-правовой реформы, без которой нам не обойтись. Но коли этот шаг сделан, самый сложный шаг, психологически самый трудный шаг, мне кажется, нужно идти дальше, причём перенимая лучшее из того, что возникло в системе арбитражных судов, и лучшее консервативное от системы судов общей юрисдикции. Что касается территориальной подсудности, я всё-таки считаю, что у арбитражников это лучше.

Следующее. Вот вы слышали цифру – 25 миллионов дел. А вообще, это хорошо или нет? Мне кажется, это очень плохо. А почему так много дел? А потому, что у нас правосудие очень дешёвое. У нас госпошлина копеечная. Мы все удивляемся, спрашиваем: а почему у нас институт медиации не работает, почему у нас никто мировое соглашение подписывать не хочет? А потому что в суд пойти дёшево. А нужно сделать так, чтобы госпошлина была не заградительная, но пугающая. Обращение в суд – это должно быть дорого! И тогда люди будут договариваться, начнёт работать институт медиации, вообще в суд будут ходить поменьше (я сейчас говорю о гражданских делах).

Надо восстановить то, что было хорошо при советской власти, – претензионный порядок, то есть когда нельзя обратиться в суд без предварительного заявления о претензии. Я, например, убеждён: 50 процентов дел, связанных с защитой прав потребителей, с налоговыми делами, с расчётами по ЖКХ, решались бы

на претензионном уровне, потому что, если ты не удовлетворил претензию и пошёл в суд и проиграл, с тебя взыщут госпошлину, причём ту госпошлину, большую, и, понятно, к чему это приведёт, – это разгрузит суды. Другое дело, что, конечно, для того чтобы не нарушить принцип доступности правосудия, необходимо предоставить судьям право по своему усмотрению уменьшать размер госпошлины в отдельных конкретных случаях мотивированно, потому что иначе та же самая бабушка-пенсионерка вообще в суд прийти не сможет.

И наконец, последний тезис.

Странная у нас история произошла: объявили создание суда присяжных, долго экспериментировали, потом мы его компетенцию расширили, распространили на всю Российскую Федерацию, и, как только распространили, начали тут же её урезать. Причём, вы посмотрите, урезаем-то мы забавно: первое сокращение компетенции суда присяжных касалось дел о терроризме, то есть запретили суду присяжных рассматривать дела о терроризме, – класс! – тем самым автоматически освободив террористов от смертной казни, потому что смертная казнь может быть предусмотрена только по тем делам, которые находятся в компетенции суда присяжных. Другое дело, что смертная казнь у нас не применяется, и это хорошо, это правильно, но вообще о чём думали? Ну и дальше началось сокращение, сокращение, сокращение... А с моей точки зрения, компетенцию суда присяжных нужно всё больше и больше расширять. Более того, я считаю, что суд присяжных необходимо вводить в сферу гражданских дел, многих категорий гражданских дел, потому что, с моей точки зрения, суд присяжных – это прямое, истинное народовластие!

Позвольте мне на этом закончить выступление. Я повторяю ещё раз то, что сказал в самом начале: я не сообщаю вам никаких истин, это не академическая лекция – мол, я знаю то, чего вы не знаете, законспектируйте и выучите наизусть, – нет, я с вами делюсь своими сомнениями, своими мыслями. Наше поколение достаточно много сделало для будущего России, но мы не можем обеспечить рывок России, не можем: мы чересчур много

пережили, у нас чересчур много стереотипов, которые были вбиты в голову в молодости, нас хорошо обработал в своё время агитпроп ЦК КПСС, в 90-е годы агитпроп другой организации, находящейся не на территории России, нам не просто было. Ваше поколение – это поколение, с которым лично я связываю реализацию предсказаний Нострадамуса о том, что в XXI веке восточная страна – он имел в виду Россию – станет мировым лидером. Поэтому всё, что я вам говорю сегодня, я говорю для того, чтобы вы подумали, посмотрели вокруг, и вот тогда, когда вы начнёте занимать те позиции, на которых вы уже сможете принимать какие-то решения, что-то из того, что я сегодня сказал, вы, может быть, вспомните и реализуете. Хотя должен вам сказать, что две мои идеи, которые я высказывал многократно, за что был бит, они оказались уже реализованы сегодня, на что я, честно говоря, не рассчитывал. Одна из идей – это объединение Верховного и Высшего Арбитражного Судов, и, кстати говоря, я-то считаю, что и с Конституционным Судом надо было бы объединить, хотя, впрочем, у Конституционного Суда своя специфика и он имеет право быть в стороне. А когда я вторую идею высказал, в прессе появилась заметка пресс-секретаря "этого" ведомства, в которой было написано (я уже работал в правительстве), что Михаил Барщевский до сих пор не может прервать связи с преступными группировками, которые он защищал, будучи адвокатом, и делает всё возможное для развала российской правоохранительной системы, – и это официальный текст в отношении полпреда правительства во всех трёх на тот момент высших судах, не слабо, да?! Заметка была опубликована тогдашним пресс-секретарём тогдашней Генпрокуратуры. А знаете, что я предлагал? Страшную вещь! Я предлагал создать следственный комитет, вот так! Поэтому, может быть, я доживу и до того, что что-то из того, о чём я сегодня вам здесь говорил, будет реализовано.

**Лекция заместителя председателя
Комитета Государственной Думы по конституционному
законодательству и государственному строительству,
полномочного представителя Государственной Думы
в Конституционном Суде Российской Федерации
Д. Ф. Вяткина**

19 ноября 2014 года

Добрый день, уважаемые коллеги, гости! На самом деле этой лекции я, честно скажу, долго добивался, потому что выступать здесь, в этом зале, перед этой аудиторией – достаточно ответственная задача. На мой взгляд, цикл лекций, которые уже на протяжении года с лишним здесь проводятся, закладывает своего рода ориентиры для дальнейшего развития законодательства, для дальнейшего развития юридической науки, правоприменения. Здесь прекрасная площадка, где можно



высказать, к примеру, то, что не всегда можно высказать на заседании суда или, допустим, на заседании Государственной Думы, поэтому я заранее хотел бы договориться с вами, что те тезисы, идеи, мысли и отчасти предложения, которые я сегодня постараюсь до вас донести, отражают мою точку зрения, а не официальную точку зрения Государственной Думы – всё-таки это мои

размышления по итогам анализа той практики, которая складывается в Конституционном Суде.

Моя задача в качестве полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде – можно назвать меня адвокатом Государственной Думы в Конституционном Суде, или адвокатом законов, – в соответствии с положением (есть такое положение) состоит в том, чтобы отстаивать конституционность нормы, в любом, в каждом деле отстаивать конституционность нормы. Не всегда это можно сделать легко и просто, случается, доходят до рассмотрения в Конституционном Суде такие дела, когда, по большому счёту, конечно же, норму надо признавать неконституционной, но в принципе существуют определённые механизмы, и мы о них сегодня поговорим, когда норма признаётся конституционной, но вместе с тем Конституционным Судом высказывается правовая позиция, которая позволяет и законодателя загрузить, и правоприменителя поправить, и защитить, восстановить нарушенные права гражданина, – это очень важно!

Я хотел бы процитировать бывшего Председателя Конституционного Суда Марата Викторовича Баглая (это можно, наверное, в качестве эпиграфа вынести). В своё время он написал, что Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, имеет в своём основании диалектический принцип, который заключается в том, что для недопущения изоляции трёх ветвей государственной власти необходимо единство разделённых ветвей власти. Я постараюсь объяснить, каким образом этот принцип проявляется в практике взаимодействия Государственной Думы и Конституционного Суда.

Сегодня, поздравляя с днём рождения, с юбилеем, одного из судей Конституционного Суда, я сказал, что мы, по большому счёту, занимаемся одной и той же работой: с одной стороны, мы защищаем права граждан, с другой – создаём нормы права. И законодатели, и судьи Конституционного Суда – мы занимаемся одной и той же работой. Органы законодательной и судебной власти, конечно же, действуют в рамках своих полномочий, но, так или иначе, мы не можем избежать взаимно-

го влияния. Мы, как законодатели, постоянно создаём поводы, обеспечиваем работой правоприменителей, и в том числе Конституционный Суд. Каждый вновь принятый закон, каждый закон, который применяется в конкретном деле непосредственно в суде, может стать объектом абстрактного или конкретного нормоконтроля, и иногда это происходит сразу же, непосредственно после принятия законодательного акта. Такой случай был буквально пару лет назад, в 2012–2013 годах, когда наши коллеги по Государственной Думе воспользовались своим конституционным правом и, собрав достаточное количество подписей, провели в Конституционном Суде так называемое – ну, мы, конечно, неофициально, шутя это так называем – четвёртое чтение закона, то есть все аргументы против принятия того или иного закона, которые высказывались здесь, в Государственной Думе, нашими коллегами, в дальнейшем были высказаны в заседании Конституционного Суда. Это достаточно интересная практика, такое бывает, не очень часто, но бывает.

В свою очередь, те акты, которые принимают судебные инстанции, высшие судебные инстанции, в первую очередь, конечно, Конституционный Суд, становятся основанием для реагирования законодателя: мы обязаны привести законодательство в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда, обязаны исключить из текста закона нормы, которые признаны не соответствующими Конституции, или видоизменить их таким образом, чтобы это удовлетворяло тем требованиям, которые высказал Конституционный Суд.

Процесс взаимодействия, взаимного влияния правоприменителей из высших судебных инстанций – будем говорить конкретно, из Конституционного Суда, – и законодателей – в данном случае я говорю о Государственной Думе, – этот процесс непрерывен, но я бы никогда не стал рассматривать его как некое противостояние. Я всегда исповедую следующий тезис: несмотря на диаметрально противоположность позиций сторон – стороны, оспаривающей акт, и стороны, принявшей и подписавшей акт (с другой стороны в обязательном порядке

участвуют представители Государственной Думы, Совета Федерации и президента), – победителей и проигравших в этом процессе нет по одной простой причине: потому что всегда торжествует правосудие. И в том случае, когда закон признан неконституционным полностью или частично, когда Конституционным Судом высказана определённая правовая позиция, обязывающая законодателя и правоприменителя поступить соответствующим образом, не проигрывает ни государство, ни Государственная Дума, ни Совет Федерации, ни кто-либо ещё – выигрывает гражданин, выигрывает лицо, которое защитило свои права, которое сможет с помощью акта Конституционного Суда восстановить свои права.

И в этом плане – хотел бы сразу сказать, что ещё вернусь к этой теме, – на мой взгляд, значение Конституционного Суда как органа, который стоит на защите конституционных прав и свобод граждан, который непосредственно может воздействовать на иные ветви власти, гораздо более высокое и, наверно, самое важное, если сравнивать, допустим, с международными инстанциями, в частности с Европейским Судом по правам человека: то, что может сделать Конституционный Суд, не может сделать и никогда не сделает Европейский Суд по правам человека, особенно в последнее время, с учётом практики.

Поэтому вызывает по меньшей мере недоумение, когда представители сторон в том или ином процессе заявляют публично в средствах массовой информации: нас не устраивает решение суда и мы будем судиться вплоть до Страсбургского суда. Какая чушь! Европейский Суд по правам человека рассматривает жалобы, поступившие от граждан стран, присоединившихся к Европейской конвенции по правам человека и являющихся членами Совета Европы, долго, неэффективно и с большой, если можно так сказать, колоссальной выбраковкой. До 97 процентов жалоб, в частности поступивших из Российской Федерации, признаются неприемлемыми в Европейском Суде по правам человека. Это означает, что те граждане, которые наивно рассчитывали решить вопрос о защите своих

прав в Страсбургском суде, не получают такой защиты никогда. В то же время Конституционный Суд действует на том же поле гораздо более эффективно, применяя гораздо больший арсенал средств для защиты прав граждан. Поэтому, на мой взгляд, представители граждан и юридических лиц, когда публично высказываются о готовности идти до конца, должны всегда говорить, что пойдут вплоть до Конституционного Суда, – вот это будет звучать более весомо! На самом деле почему так происходит? Ну, вы поймёте сейчас.

Взаимодействие высших судебных органов и высшего законодательного органа может происходить по самым разным направлениям. Понятно, что есть возможность реализовать право законодательной инициативы у Верховного Суда и у Конституционного Суда. Верховный Суд этим правом достаточно активно пользуется, Конституционный Суд, надо сказать, этим правом не пользуется – если вы заглянете в автоматизированную систему обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД), в том числе на сайте Государственной Думы, не найдёте ни одного законопроекта, который бы был внесён Конституционным Судом. Некоторые исследователи, учёные считают, что Конституционному Суду право законодательной инициативы вообще принципиально не нужно. Ну, во-первых, может возникнуть определённая коллизия, когда инициатором законопроекта выступит Конституционный Суд, а потом этот акт станет, так сказать, предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Ну вот, в частности, Талия Ярулловна Хабриева, академик, считает, что в принципе в таком случае у Конституционного Суда не должно быть права законодательной инициативы, потому что никто не может быть даже теоретически судьёй в своём деле. Можно с этим, наверное, согласиться. И тем не менее Конституционный Суд не пользуется этим правом потому, что у него есть иные полномочия, когда он может не только фактически влиять на законодательство, давая негативную оценку, через дисквалификацию норм права, но и выступать в том числе как активный нормотворец через проявление судебного активизма, некоторые это называют иными терминами, но факт

остаётся фактом: если вы проанализируете Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", то увидите, что решения Конституционного Суда обязательны, правовые позиции, которые высказывает Конституционный Суд, имеют обязательную силу – фактически говорится о том, что Конституционный Суд может создавать нормы права, которые в дальнейшем должны реализовываться через решения, которые будет проводить законодатель.

Сами судьи Конституционного Суда неоднократно указывали на нормативность своих решений, фактически легитимируя, узаконивая право Конституционного Суда на создание новых правовых норм. Это не пустые слова, по большому счёту, так оно и есть. И здесь возникает целый ряд вопросов: где проходит граница между полномочиями законодателя и органа конституционного контроля, существует ли чёткое разграничение этих полномочий, возможно ли такое разграничение и, вообще, нужно ли это разграничение в принципе?

Валерий Дмитриевич Зорькин в одной из своих статей указывал, что объективно возникает коллизия между принципом представительной демократии, согласно которому законы принимаются Федеральным Собранием Российской Федерации, и противостоящим ему принципом судебного конституционности. Согласно федеральному конституционному закону номер 1 Конституционный Суд может принимать два вида постановлений – о признании нормы соответствующей Конституции либо о признании нормы не соответствующей Конституции – и делает это в самых различных формулировках. Ну, самой распространённой, понятно, является признание нормы не соответствующей Конституции либо соответствующей Конституции, и в первом случае закон, акт теряет свою юридическую силу. Примеров тут множество, я приводить их не буду, вы их можете найти сами. Кстати, для тех, кто интересуется вопросами конституционного права и практики Конституционного Суда: на сайте Конституционного Суда все определения, все постановления есть, вплоть до самых-самых первых. Почитайте – очень, очень интересная

практика, хотя к языку, которым излагаются и определения, и постановления Конституционного Суда, надо немного привыкнуть для начала. И надо сказать, что со временем формулировки и язык изложения усложняются, оттачиваются. Первые решения, допустим, начала 90-х годов, по содержанию короче и проще для восприятия, откровенно говоря, ну а самые объёмные решения, постановления Конституционного Суда, которые за последнее время принимались, насчитывают более ста страниц печатного текста – это практически, ну, как главы монографии, если судить по тем вопросам теоретическим, которые в них поднимаются.

Есть интересные случаи, когда Конституционный Суд обязывает законодателя предпринять те или иные действия по внесению изменений в закон, но не высказывается или высказывается очень своеобразно по части конституционности оспариваемой нормы. Можно привести примеры решений, которые содержат рекомендации в части принятия того или иного нормативного акта законодателем при толковании нормы Конституции, когда, скажем так, обязанность принятия того или иного нормативного акта как бы ставится под отлагательным условием.

В качестве примера – можете записать, почитать, посмотреть – приведу Постановление Конституционного Суда № 12-П от 14 июля 1997 года "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области". Цитата: "В целях обеспечения конституционного порядка стороны обязаны принять все необходимые меры для достижения согласия. В отсутствие такого согласия федеральному законодателю надлежит принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и её субъектов..." То есть если будет достигнуто согласие – закона не надо, а если вдруг не договорятся – нужен закон. То есть у законодателя обязанность объективно возникает, но как её исполнять – это другой вопрос, об этом мы ещё поговорим.

Стоит отметить случай, когда проверка не вступивших в законную силу международных договоров проводится в обязательном порядке, и только после принятия решения Конституционным Судом такой международный договор может быть рассмотрен парламентом и передан на подпись президенту. Такой случай был совсем недавно: это Постановление от 19 марта 2014 года № 6-П "По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов" – решение Конституционного Суда в данном случае обязательно.

Встречаются случаи, когда норма признаётся не противоречащей Конституции, но параллельно законодателю в резолютивной части постановления указывается на необходимость восполнения пробела в законодательстве, принятия конкретного законодательного акта. Такой случай тоже был в практике: это Постановление от 27 марта 2012 года № 8-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова". Я в этом деле участвовал, к тому моменту я уже представлял интересы Государственной Думы в Конституционном Суде. Интересное дело: и норма признана конституционной, то есть соответствующей Конституции, и законодателю было предписано, причём в течение трёх месяцев, этот правовой пробел восполнить. Надо сказать, что в этом случае у правительства по статье 80 федерального конституционного закона номер 1 формально не возникала обязанность готовить и вносить соответствующий законодательный акт, но это сделал я, потому что у меня право законодательной инициативы есть, и мы достаточно оперативно решили этот вопрос. Коллизия? Ну, в определённом смысле да. Мы в дальнейшем, правда, изменили статью 80-1-ФКЗ и указали, что помимо правительства вносить законопроекты о реализации постановлений Конституционного Суда могут самые разные субъекты. Естественно, этого права по статье 104 Конституции никто

у нас не отнимал, но тем не менее тогда с правительства снимается контроль: дескать, всё, что надо сделать, сделано.

Однако я хотел бы обратить внимание на постановления Конституционного Суда, которые стали основной тенденцией в практике Конституционного Суда на протяжении последнего, уже достаточно длительного времени. Это практика, при которой обжалуемая норма в целом признаётся соответствующей Конституции: допустим, в резолютивной части пункт 1 – признать такую-то норму такого-то закона соответствующей Конституции Российской Федерации, потому что она устанавливает такое-то и такое-то правовое регулирование, и пункт 2 – признать ту же норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, потому что в том смысле, который придаётся ей правоприменительной практикой, она может истолковываться так-то, так-то и так-то, что не соответствует Конституции.

Ставя вопрос перед федеральным законодателем об изменении таких норм, Конституционный Суд не просто даёт оценку норме с точки зрения того, соответствует или не соответствует она Конституции, а ставит, по сути дела, – это именуется правовой позицией – чёткое указание, как буквально должна быть сформулирована норма, каким образом должно проводиться регулирование тех или иных отношений, для того чтобы это было конституционно, для того чтобы это соответствовало основному закону.

Мы увидим, что формально, исходя из буквального прочтения 79-й статьи закона "О Конституционном Суде..." эта обязанность возникает только у правоприменителя, то есть у суда. Если суд применил норму в том или ином деле неправильно – так как её прочтение, толкование, которое суд раскрыл, не соответствует Конституции, по мнению Конституционного Суда, и её надо было применять совершенно по-другому, исходя из того толкования, которое Конституционный Суд даёт, – это распространяется только на правоприменителя. Но тем не менее во всех комментариях, и фактически на практике, и зачастую в тексте постановления делается указание законодателю:

в дальнейшем при принятии тех или иных норм придерживаться только этой трактовки, только этой правовой позиции, которую высказал Конституционный Суд.

И я ещё раз приведу мнение Валерия Дмитриевича Зорькина: "В практике Конституционного Суда сложилась тенденция избегать признания оспоренного законоположения неконституционным, если имеется возможность выявить конституционно-правовой смысл этого законоположения и в его контексте – должное конституционное содержание нормы, исключающее любое иное истолкование законоположения в правоприменительной практике". Судья Конституционного Суда Сергей Дмитриевич Князев пишет, что в силу этого Конституционный Суд не стремится добиваться восстановления нарушенного конституционного порядка исключительно путём обязательной дисквалификации проверяемого закона, а предпочитает всегда, когда для этого нет объективных препятствий, следовать правилу разумной сдержанности и избегать его признания неконституционным, очищая официальное толкование оспоренных правовых норм от всего того, что не укладывается в рамки Конституции. Талия Ярулловна Хабриева данное мнение соотносит с тем, что, осуществляя защиту основ конституционного строя, прав и свобод граждан, обеспечивая верховенство основного закона, Конституционный Суд проявляет себя не только как негативный законодатель, его решения не сводятся исключительно к дисквалификации законов, напротив, в последнее время он чаще, особенно в тех случаях, когда отступление от требований Конституции обусловлено не самим законом, а его правоприменительной интерпретацией, воздерживается от вердикта о неконституционности нормы, выявляя её конституционно-правовой смысл, который, учитывая юридическое значение решений Конституционного Суда, становится обязательным для всех органов и должностных лиц.

Таким образом, решения Конституционного Суда по делам о проверке конституционности имеют по сути нормативный характер – то, о чём пишет опять же Валерий Дмитриевич Зорькин, – и как таковые приобретают прецедентное значение.

Статья на эту тему была написана им в 2007 году, ещё до внесения масштабных изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", где была закрыта последняя, по сути дела, возможность для теоретического преодоления, или трансформации, скорее так правильно сказать, правовых позиций Конституционного Суда. Вместе с тем решения Конституционного Суда с содержащимися в них правовыми позициями и не прецеденты, и не преюдиция в чистом виде ни для самого Конституционного Суда, ни для других органов – это нормативные акты особого рода, имеющие определённые прецедентные, преюдициальные свойства. Правовые позиции Конституционного Суда, содержащиеся в его решениях, фактически отражают особого рода правосотворчество. Вот то, о чём я говорил.

Теперь мы будем рассуждать следующим образом. Ну, во-первых, суд должен принять всё-таки одно из двух постановлений в соответствии с ФКЗ номер 1, но практика... Мы не будем оспаривать практику Конституционного Суда, она, на мой взгляд, направлена исключительно на восстановление нарушенных конституционных прав, следовательно, она оправданна, и я это особо хочу подчеркнуть. Другой вопрос, что законодатель, осуществляя свои дискреционные полномочия, принимая закон, осуществляя регулирование в той или иной сфере, действует исключительно в рамках своих конституционных полномочий. Во-вторых, мы не способны, естественно, предугадать то, как норма будет применяться на практике, потому что иногда толкование правоприменителем тех или иных норм права, которые сформулированы, на наш взгляд, достаточно чётко, определённо, недвусмысленно, – буквально бери, что написано, так и поступай, – тем не менее, случается, удивляет. Мы, конечно же, не всегда способны предугадать, как отзовется наше слово, выраженное в виде правовой нормы, но тем не менее, ставя вопрос о единственно верном толковании о соответствии Конституции той или иной нормы, Конституционный Суд не просто обязывает правоприменителя трактовать только так и пересмотреть те решения, которые стали основанием для

рассмотрения дела в Конституционном Суде, но и законодателя обязывает трактовать данную норму только таким образом и, соответственно, регулировать только таким образом, и никак иначе.

Можно ли здесь усмотреть вторжение в дискреционные полномочия законодателя? Кто-то из исследователей считает, что это действительно ограничение права законодателя, если ему говорят, что те-то и те-то отношения должны регулироваться так и никак иначе. Но мы-то, наверное, имеем право регулировать это как-то по-другому, и если это напрямую не признано не соответствующим Конституции, вернее, признано и соответствующим, и не соответствующим, то, наверное, этот вопрос всё-таки более к правоприменителям, нежели к законодателям.

Есть ещё один момент: если принимать во внимание невозможность преодоления силы постановления Конституционного Суда, а также то, что в настоящий момент правовые позиции Конституционного Суда не могут быть неким образом трансформированы, в том числе и путём иного нормативного регулирования, то есть принятия иного текста закона, то такие прецеденты, о которых (я цитировал) говорили Валерий Дмитриевич и другие многоуважаемые судьи, становятся своего рода супернормативными по одной простой причине: потому что чётко записывается, как должна быть сформулирована норма права.

Мы можем поменять Конституцию, внести в неё изменения, у нас есть механизм – правда, не принят соответствующий федеральный конституционный закон, – когда Конституция может быть изменена путём принятия нового текста. В настоящий момент не существует механизма некой трансформации правовых позиций Конституционного Суда – я разговаривал с судьями, – здесь, в общем-то, нет коллизии или чего-то такого трагического, но с увеличением количества принятых постановлений – а это количество уже подходит к тысяче, если не перевалило за тысячу за 20 лет работы Конституционного Суда, то есть мы берём и определения, и постановления, выраженные в них правовые позиции, которые невозможно ни оспо-

речь, ни трансформировать, ни изменить, – мы сталкиваемся с формированием некоего такого массива, по сути дела, норм, которые могут соперничать с Конституцией. Не поймите меня буквально, но поменять в настоящий момент правовые позиции Конституционного Суда невозможно.

О чём можно было бы в данном случае подумать? До ноября 2010 года существовала 73-я статья в 1-ФКЗ, которая предусматривала такую, казалось бы, абстрактную формулировку о том, что палатой Конституционного Суда может быть передано дело в случае формирования противоречивых правовых позиций – той, которая была сформулирована раньше, и той, которая формулируется в палате, – на рассмотрение пленарного заседания Конституционного Суда. Валерий Дмитриевич Зорькин в 2007 году писал, что эта возможность трансформации правовой позиции Конституционного Суда единственная. В настоящий момент эта возможность не предусмотрена, статья 73 исключена из федерального конституционного закона. Других возможностей пока нет.

Я бы для обдумывания предложил следующую формулу, вытекающую из статьи 79: правоприменительная практика, конечно же, следует за законом, закон меняется, правоприменительная практика меняется в связи с обязательным учётом правовых позиций Конституционного Суда, но при этом закон может быть изменён. То есть если Судом формулируется правовая позиция, при которой признаётся неконституционным толкование оспариваемого акта правоприменителем, то тогда законодатель не лишается возможности изменить эту норму права, принимая её в том числе не в той трактовке, которую даёт Конституционный Суд. Это достаточно смело, коллеги из Конституционного Суда явно с этим предложением не согласятся. Но тем не менее, подчеркну ещё раз: постепенно накапливаемый объём правовых позиций, высказываемых Конституционным Судом, формирует очень серьёзный массив нормативного материала, который не может быть ни оспорен, ни изменён, ни преодолён ни при каких обстоятельствах, ибо правового механизма в настоящий момент для этого не существует.

Что остаётся нам, законодателям? Нам остаётся реализовывать постановления Конституционного Суда. Есть термин "исполнение" – это правда: исполнение связано с некой директивой. Но представим себе: Государственная Дума – это орган, который формируется по политическому принципу и при рассмотрении того или иного проекта закона Государственная Дума может проголосовать так, а может проголосовать иначе, нет такого механизма, который бы обязывал законодательный (представительный) орган проголосовать определённым образом. Последствия могут быть разные. Мы знаем, что, допустим, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации могут быть распущены и полномочия депутатов досрочно прекращены, если они в течение определённого срока не внесут изменения, ну, к примеру, в устав субъекта, в конституцию республики в составе Российской Федерации в случае, если будет выявлено, что она не соответствует Конституции Российской Федерации, например, или федеральному законодательству. Да, такие случаи есть, но не проголосовать они всё равно могут даже ценой прекращения своих полномочий и роспуска. Государственная Дума может проголосовать, а может не проголосовать. Поэтому, на мой взгляд, притом что мы уважаем и обязаны исполнять решения Конституционного Суда, ни Регламент, ни само устройство Государственной Думы невозможно отменить, так как оно установлено Конституцией, и мы в настоящий момент всё-таки должны говорить о реализации постановлений Конституционного Суда.

Вот маленькая статистика вам для сведения. В прошлом году мы исполнили 22 решения Конституционного Суда, в этом году, за первое полугодие, – пять решений, но я думаю, что их будет гораздо больше по итогам этого года. Надо сказать, что вопрос о реализации постановлений Конституционного Суда у нас в Государственной Думе поставлен под особый контроль. Этому всегда особое внимание уделяет Председатель Государственной Думы Сергей Евгеньевич Нарышкин. И в общем, в настоящий момент в Государственной Думе рассматриваются

25 законопроектов по требующим исполнения 39 постановлениям, по 14 судебным актам проекты законов ещё пока готовятся в правительстве. Это процесс непрерывный, и конечно же, надо требовать от законодателя, чтобы всё было исполнено на 100 процентов, но какие-то акты, конечно же, будут всегда находиться в процессе исполнения.

Мы взаимодействуем с Конституционным Судом на основе взаимного уважения, и я думаю, что будем так делать и впредь, но тем не менее, говорю исходя из практики, всегда можно найти те моменты и те вопросы, над которыми стоит просто подумать и порассуждать.

Спасибо за внимание.

**Лекция судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Н. С. Бондаря**

26 ноября 2014 года

Добрый день, дорогие друзья! Для меня выступление в парламенте Российской Федерации, перед депутатами Государственной Думы и перед студентами, будущими юристами, – это, конечно же, большая честь, но и, прекрасно понимаю, огромная ответственность, ответственность не только как учёного, представителя конституционно-правовой науки, но, вероятно, в первую очередь как судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Когда я говорю, что большая честь и ответственность – выступление в Государственной Думе, речь, конечно, не идёт о каких-то скрытых, а тем более, не дай бог, негативных оттенках, характеризующих взаимоотношения Государственной Думы и Конституционного Суда. Напротив, свою повышенную ответственность я вижу в том, что Государственная Дума, в особенности, как мне кажется, последних созывов, чрезвычайно внимательно относится к каждому слову Конституционного Суда, к каждому решению, которое исходит от Конституционного Суда. И вот чтобы хотя бы в какой-то мере облегчить свою



участь, я предлагаю воспринимать меня в рамках лекции как учёного прежде всего, а когда я буду отвечать на ваши вопросы, возможно, уже и как судью Конституционного Суда, я разделю таким образом свои статусные характеристики.

Моя лекция посвящена конституционным ценностям в теории и практике российского конституционализма. Это очень важная, архиактуальная, но, естественно, не самая простая тема, и моя задача, как я её вижу, заключается сейчас в том, чтобы, может быть, минимизировать какие-то философско-правовые аспекты анализа этой темы и показать в том числе прикладное, инструментальное значение конституционных ценностей как для конституционно-судебной практики, как для практики нормоконтроля, когда мы проверяем законы на соответствие Конституции, по сути высшим конституционным ценностям, так и для законотворческой деятельности – деятельности Государственной Думы и Совета Федерации.

Хочу сказать, что о ценностях можно, наверное, начать говорить в соотношении с ценами, как это ни покажется на первый взгляд неожиданным. Цены абсолютно конкретны, осязаемы, а ценности носят абстрактный характер, как сказали бы философы, метаюридический, метафизический характер. И конечно же, ценности воспринимать значительно сложнее, чем цены. Но другое не менее, а более важное отличие цен от ценностей (я хотя бы на два момента обращаю внимание) – это то, что цены подвижны, они могут изменяться под влиянием конъюнктуры, более того, можно торговаться по поводу цены на тот или иной товар. А что касается ценностей, они не подвержены никакой инфляции, девальвации, не должны быть подвержены политической конъюнктуре и в этом качестве должны передаваться из поколения в поколение. Я сказал о двух моментах, но есть ещё один важный момент с точки зрения самой природы. Цены имеют какую природу? Договорную, на договорных началах можно определить ту или иную цену и самые различные цены. А ценности имеют нормативное значение, то есть обязательны для всех. Какое именно нормативное значение – это уже зависит от характера ценностей.

Ну вот, если иметь в виду молодёжную аудиторию, конечно же, я могу назвать прежде всего такие ценности, как дружба и любовь. Это ценности? Да, конечно. А где они закреплены, каким образом? Это нравственные ценности, и они передаются из поколения в поколение как нравственные требования по отношению ко всем. Вера в Бога, вера в Аллаха, вера в Будду – это религиозные ценности, а если говорить о правах человека, о суверенитете государства, о полновластии народа, о парламентаризме, – это уже правовые, в том числе конституционные, ценности. И вот эти ценности конституционные, правовые ценности, имеют нормативное значение, они обязательны для всех и, получая конституционное закрепление, обладают преимуществом, верховенством по отношению ко всем остальным. Конституционные ценности не порождаются формально юридическим актом, они являются порождением социальных, экономических, политических процессов в обществе и государстве, и одновременно при всей их стабильности они очень чувствительны к социальным процессам.

На презентационном плане* я как раз обозначил, что глобальные перемены, титанические изменения в современном мире имеют не только экономические, политические характеристики, они связаны также с глубоким системным кризисом современного конституционализма. И вот если говорить о глубоком системном кризисе современного конституционализма, вероятно, на первое место, в крайнем случае, на одно из первых мест, можно и необходимо поставить ситуацию, связанную с переоценкой ещё недавно казавшихся незыблемыми, понятными, рациональными представлений о конституционных ценностях. О каких конституционных ценностях? Я имею в виду, например, что один из первых документов конституционно-правового значения формирующегося на тот момент современного конституционализма – Декларация прав человека и гражданина, принятая во Франции в 1789 году, – закреплял три основополагающие ценности: *Liberté, Egalité, Fraternité* – свободу, равенство, братство. В каком нормативном, нравственно-этическом, политическом состоянии находятся эти конституционные ценности в настоящее время?

* Здесь и далее иллюстративный материал не приводится.

Сейчас мы являемся свидетелями того, как "по-новому" ("по-новому" в кавычках, наверное, надо использовать) трактуются порой права человека на основе двойных политических стандартов, как защита права на самоопределение наций, прав национальных религиозных меньшинств уступает требованиям защиты прав сексуальных меньшинств. Равноправие и обеспечение защиты таких ценностей, как семья, детство, материнство, без которых невозможно не только демократическое развитие общества и государства, но и само существование современного общества, – эти ценности претерпевают глубокую эрозию.

И не только предлагаются, но реально в некоторых странах возводятся на конституционный уровень новые, как они считают, конституционные ценности – равноправие однополых и традиционных браков, свобода пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений, в том числе среди несовершеннолетних, ну а французский лозунг "Fraternité!" замещён сейчас идеями толерантности, политкорректности, сексуальной терпимости и так далее. И вот на практике это как раз приводит к тому, что эрозии подвергаются не только сами по себе конституционные ценности, но и государственные институты власти, причём в различных проявлениях.

Ну, например, институт парламентаризма сегодня нередко характеризуется не тем, что обеспечивается максимальное выражение воли населения и при формировании парламента учитывается в первую очередь воля граждан в процессе реализации их избирательных прав, а на первое место выходят избирательные технологии и иные, не имеющие никакого отношения к выборам технологии смены национальных политических режимов по демократическим рецептам, подготовленным в других странах.

И вот в этих условиях особую актуальность приобретает бережное отношение к национальным конституционным ценностям, сохранение и защита их в соответствии с социокультурными традициями общества и государства. Основа национальных ценностных ориентиров России, как я попытался отразить на следующей схеме, – это прежде всего стремление к равенству, к справедливости, к правде.

Основа национальных ценностных ориентиров имеет глубокие корни. Достаточно сказать, что первый юридический акт (я условно скажу), имеющий квазиконституционное значение, – это "Русская Правда" в период Киевской Руси. И вот эта традиция потом была воспринята в XIX веке – "Русская правда" Пестеля 1823 года и так далее. Это надо иметь в виду, говоря о проблеме сохранения, развития и укрепления ценностей, и это необходимо осуществлять прежде всего с учётом того, что главный инструмент решения этих проблем – Конституция. Почему Конституция? Потому что Конституция не просто основной закон, Конституция – это юридическое зеркало, отражающее душу нации, её социокультурный портрет, и в этом смысле Конституция – это своего рода светская библия: как в Библии записаны основополагающие религиозные ценности, требования, так и в Конституции это закреплено.

И здесь я позволю себе привести слова из Евангелия от Иоанна: "Закон был дан через Моисея, но благодать и истина... пришли через Христа". Что это означает? Это означает, что закон, имеющий конституционное значение, как Библия, имеет двуединые характеристики: с одной стороны, это юридический акт, воплощение политической воли законодателя (а Моисей – законодатель – пророк), с другой стороны, Конституция – это правовой свод духовных ценностей личности, общества, государства, тот духовный свод ценностей, который основан на благодати и истине. И поэтому, говоря о конституционных ценностях, необходимо иметь в виду отнюдь не букву, текст Конституции. Вот если мы будем читать статьи последовательно от начала до конца, мы необязательно сможем проникнуть в сакральные характеристики конституционных ценностей – для понимания конституционных ценностей необходимо проникнуться духом Конституции, тех положений, которые носят наиболее общий характер принципов, конституционных основ, конституционных начал организации общества, государства, взаимоотношений государства и личности, – вот в этих положениях и раскрывается дух Конституции.

Более того, я хочу сказать, что в Конституции не только содержится свод конституционных ценностей, но сама Консти-

туция является высшей ценностью социальной и юридической. И как социальная ценность это очень сложное явление, потому что это, во-первых, порождение социальных противоречий, во-вторых, отражение и признание тех противоречий, которые есть в обществе, и, в-третьих, это закрепление механизмов разрешения этих противоречий на основе поиска баланса конституционных ценностей. Соответственно, в Конституции тоже могут содержаться, содержатся те конституционные ценности, которые необязательно можно выстроить в горизонтальный ряд, они имеют свою иерархию. Но значение этого заключается в том, что Конституция позволяет нам ответить на вопросы о том, кто мы есть и с точки зрения политической организации, и с точки зрения экономической, и с точки зрения положения личности в обществе, и это имеет не только принципиальное значение в связи с какими-то подходами общего характера, в том числе с ответами на вопросы, но и более конкретное. Например, перед Конституционным Судом ставился вопрос о том, возможно ли в условиях многопартийности, политического и идеологического плюрализма создание религиозных партий, – вопрос совершенно конкретный. На этот вопрос в 2004 году Конституционный Суд Российской Федерации, ориентируясь на основополагающие ценности в сфере публичной организации власти, с одной стороны, и на обеспечение гражданского мира, прав и свобод граждан – с другой стороны, сделал вывод о том, что в наших конкретно-исторических условиях, связанных с многоконфессиональным характером государства, состоянием национальных конфессиональных отношений, создание религиозных партий является неконституционным.

И я хочу сказать, что когда 15 декабря 2004 года Конституционный Суд России принял такое решение, было немало критики, в том числе со стороны представителей Европейского Суда по правам человека. Но в последующем, спустя, если не ошибаясь, где-то четыре года, в Конституционном Суде России состоялась международная конференция по проблемам многопартийности с участием в том числе представителей Европейского Суда по правам человека, и они согласились с тем, что жизнь подтвер-

дила разумность, правильность решения Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу.

Ценности, которыми должен руководствоваться Конституционный Суд, как и законодатель, в своей деятельности, они действительно многоуровневые. Я мог бы привести какие-то, может быть, отчасти неожиданные вопросы и сказать, как государство должно относиться к их решению, есть ли в Конституции рецепт ответа на эти вопросы. Вот, в частности, отношение государства к лицам с нетрадиционной сексуальной ориентацией, отношение к однополым бракам, отношение к суррогатному материнству – по всем этим вопросам Конституционный Суд дал совершенно определённые ответы, эти ответы различны и порой, может быть, даже опять же и неожиданны.

Остановлюсь на одном вопросе – отношение к суррогатному материнству. Речь идёт о том, что в нашем законодательстве предусмотрено положение, в соответствии с которым генетические родители могут быть записаны органами ЗАГС в качестве родителей только с разрешения суррогатной матери. И это очевидный конфликт интересов, с одной стороны, генетических родителей и, с другой стороны, суррогатной матери. Конституционный Суд, рассматривая этот вопрос, пришёл к выводу, что, закрепив именно таким образом порядок разрешения данной проблемы в Семейном кодексе Российской Федерации, законодатель не вышел за пределы тех общих принципов, которыми определяются интересы, с одной стороны, генетических родителей и, с другой стороны, суррогатных матерей. Но здесь же Конституционный Суд указал, что это не означает невозможность и иных способов, моделей регулирования этих отношений, в том числе с точки зрения дальнейшего поиска баланса интересов между этими различными категориями. В чём особенность этой проблемы? Конституционный Суд исходил из того, что поиск баланса ценностей в такой сфере – это вопрос прежде всего законодателя, а не судебной власти на основе дискреции законодателя.

И мы часто как раз из этого и исходим. В связи с этим, кстати, в презентации я поместил даже один материал: буквально недавно, 18 ноября, в газете "Известия" появилась достаточно

пространная статья с названием "Конституцию хотят изменить ради запрета аборт" по поводу предложения статью 20 Конституции дополнить положением, что "человеческая жизнь возникает с момента зачатия". И вот тогда вопрос: действительно ли в Конституции имеется пробел, который не может позволить Конституционному Суду разрешить эту проблему? В Конституционный Суд таких обращений не поступало, но они могут быть. Как судья Конституционного Суда, я, конечно, имею какие-то ограничения для подробного изложения позиции, но в качестве общего подхода могу сказать, что Конституция беспробельна, но не по своему тексту, не по букве, а по конституционным ценностям, по духу. И если поступит такое обращение, Конституционный Суд обязан будет принять его к рассмотрению независимо от того, что статья 20 Конституции не содержит этого положения, которое предлагалось внести. Рассматривая эти и многие другие вопросы, чем должен руководствоваться Конституционный Суд, равно как и законодатель? Тем, что конституционные ценности представляют собой стройную иерархическую систему, которая заключается в том, что на первом месте стоят ценности, закреплённые в преамбуле Конституции, – общая судьба, гражданский мир и согласие, государственное единство и так далее.

Глава 1 Конституции "Основы конституционного строя" включает не только публично значимые, но и частноправовые, личностные моменты. Достаточно отметить статью 2 Конституции, которая определяет, что высшей ценностью является человек, его права и свободы. И далее – государственный суверенитет, характеристика нашего государства как демократического, правового, федеративного. Глава 2 Конституции закрепляет права и свободы человека и гражданина.

И вот глава 1, а также главы 2 и 9 Конституции только в особом порядке могут быть изменены – это метаюридическая часть ценностей, с которыми должны соотноситься, соизмеряться все другие интересы. Но при этом, конечно же, могут возникать конфликты и коллизии конституционных ценностей, и вот эти конфликты и коллизии даже могут привести к вопросу о том, в какой

мере соответствуют, например, положениям главы 1 Конституции конституционные положения других глав. И такой вопрос перед Конституционным Судом стоял в 1995 году и в последующие годы, а совсем недавно, 17 июля 2014 года, мы совершенно определённо приняли по этому поводу положение о том, что Конституционный Суд не может оценивать конституционность норм самой Конституции. Но если речь вести об изменении Конституции, в определении от 17 июля 2014 года сказано, что Конституционный Суд средствами конституционного правосудия может осуществлять предварительный нормоконтроль поправок к Конституции, но только в том случае, если законодатель это право предоставит Конституционному Суду – либо путём внесения изменений в статью 125 Конституции, либо путём внесения изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации". То есть здесь Конституционный Суд подошёл тоже с предельно максимальным доверием к законодателю с точки зрения того, что этот вопрос должен разрешить законодатель. И это имеет очень важное значение в случае возникновения тех или иных ситуаций, связанных с разрешением конфликтов, коллизий конституционных ценностей, того, что выходит на уровень Конституции.

И здесь можно было бы привести конкретные примеры. Например, в юбилейный период, к 20-летию Конституции, было немало самых различных предложений, в том числе и экзотических, я уже привёл пример с запретом на проведение аборт, но были и серьёзные, очень серьёзные предложения, ну, например, внести поправку в статью 13 Конституции. Такую поправку внести нельзя – статья 13 определяет основы конституционного строя, – можно только принять новую Конституцию, ведь речь идёт о запрете государственной и иной обязательной в обществе и государстве идеологии.

Так вот я хочу взять на себя ответственность и сказать, что, когда вносятся такие предложения, мне кажется, недостаточно системно толкуются положения статьи 13, части 1, 2 и 3, и другие положения Конституции. Здесь не учитывается, что эти положения обеспечивают юридизацию скрытых полити-

ческих, экономических и иных интересов и, соответственно, закрепление на этой основе определённых перспективных государственно-властных целей. По состоянию на 1993 год эти перспективные цели заключались прежде всего в преодолении монополизма единственной на тот момент известной идеологии. А если взять другие положения Конституции, мы можем уже иерархию конституционных ценностей, баланс ценностей выводить не только из части 2 статьи 13. Но тем не менее конфликты и коллизии конституционных ценностей возможны. И более того, я могу сказать, что они разрешаются, могут разрешаться в тех или иных странах, в тех или иных национальных правовых системах по-разному.

Вот такой простой, элементарный пример. У нас пенсионный возраст по действующему законодательству для женщин – 55 лет, для мужчин – 60 лет. Ещё в 2000 году и в последующие годы поступали обращения в Конституционный Суд по вопросу о дискриминационном характере такого положения. Мы приняли решение, что здесь никакой дискриминации нет. А вот в некоторых странах, ну, например, в Польше, соответствующее положение было признано неконституционным. Или вот вопрос изучения религии в государственных школах. В данном случае уже не Конституционный Суд, а Верховный Суд Российской Федерации принял решение о законности такого изучения. В некоторых странах приняли решение о том, что это неконституционно. Почему это так? А потому, что конституционные ценности – это отражение социокультурного кода нации и государства. И в каждом конкретном случае это можно было бы, конечно, обосновать, проиллюстрировать, но это уже относительно самостоятельные вопросы. Но тем не менее, чтобы это учитывать, надо исходить из того, что сам по себе конституционализм – это не есть некое наднациональное космополитическое понятие. К сожалению, и в нашей современной российской литературе конституционализм иногда представляется в схематичном варианте как протестантизм, плюс индивидуализм, плюс частная собственность. А что это означает? Если протестантизма нет, если индивидуализм недостаточно развит, нет и конституционализма. Категорически с этим невозможно со-

гласиться, конституционализм – социокультурное понятие, выражающее национальную культуру, отражающее конституционные ценности общества и государства, и в этом смысле Россия – и Родина, и творец национального конституционализма.

Активным участником формирования, развития и защиты конституционных ценностей является, конечно, Конституционный Суд. Почему Конституционный Суд является хранителем и, я бы сказал, генератором конституционных ценностей? Конституционные ценности можно вывести не только из текста самой Конституции, но и из решений Конституционного Суда. Это объясняется тем, что Конституционный Суд, в моём представлении, больше чем суд. Во-первых, суд – это судебно-юрисдикционный орган, но как судебно-юрисдикционный орган Конституционный Суд судит не человека, а закон. Ответчиком в Конституционном Суде является парламент в лице Государственной Думы, Совета Федерации и подписавшая сторона. Конституционный Суд в этом смысле – это суд над властью, во-вторых, и он всегда между Сциллой и Харибдой. В одной из публикаций я позволил себе написать, что Конституционный Суд не любит ни одна власть, потому что это суд над властью. А дальше я написал, что оппозиционные партии нередко ещё больше не любят, потому что далеко не всегда решения на их обращения в Конституционный Суд удовлетворяют их. Поэтому вот так и получается. В-третьих, Конституционный Суд – это квазиправотворческий орган. Речь идёт о том, что это действительно тот орган, который обладает возможностью выражать и нормативные, и доктринальные идеи в своих решениях, в том числе формируя конституционные ценности.

И вот ещё один своего рода конституционный парадокс: решение Конституционного Суда не законодательный акт, но по юридической силе оно сильнее, чем закон. И это тот парадокс, который предопределяется спецификой государственно-властных полномочий Конституционного Суда, связанных с возможностью формирования вот этих уникальных конституционно-судебных нормоустановлений, которые являются особым видом источников права. И это в том числе источник прак-

тической юриспруденции, причём во всех сферах: и в судебной, и в законотворческой, и в административно-исполнительной. И это средство преодоления вот этих деформаций, средство преодоления конфликтов между конституционными ценностями как в правотворческой, так и в правоприменительной сфере.

Наиболее важной с точки зрения формирования конституционных ценностей является такая форма деятельности Конституционного Суда, как официальное толкование Конституции. Конституционный Суд 13 раз прибегал в рамках публичных заседаний к официальному толкованию Конституции, и 12 из этих 13 раз были по обращениям Государственной Думы. Но здесь я должен с определённой долей сожаления отметить то обстоятельство, что последнее такое обращение по поводу официального толкования Конституции было в 1999 году, а постановление Конституционного Суда – 7 июня 2000 года. Конституционный Суд по собственной инициативе не может толковать те или иные положения, также как и рассматривать вопрос о конституционности тех или иных актов, он может это делать только по обращениям установленных субъектов.

И говоря о конституционных ценностях, я хотел хотя бы в двух словах ещё отметить, что очень важная особенность их заключается в том, что они обладают политико-правовой природой. И вот здесь нужен очень тонкий инструментарий, которым должны владеть и судебные органы, и законодатель, и правоприменитель, чтобы не политизировать конституционные ценности. Недопустима, не просто недопустима политизация, а необходима конституционализация политики: в политической сфере надо руководствоваться конституционными ценностями, а не пытаться политизировать их.

И заключительный вопрос, очень важный, тоже объёмный, – национальные конституционные ценности, которые получили закрепление в отечественном основном законе. Они действуют и в судебной сфере, и в законотворческой, и в сфере деятельности исполнительной власти, конечно же, в соответствии с тем принципом, который закреплён в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, определяющей, что со-

ставной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры.

И вот в связи с этим возникает вопрос о соотношении ценностей, закреплённых, например, в европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и конституционных ценностей, закреплённых в международной и национальной конституционной юрисдикции. Признавая приоритет международных норм и принципов по отношению к действующему законодательству, мы исходим из безусловного признания верховенства Конституции. И в этом плане имеет очень важное значение постановление Конституционного Суда от 6 декабря 2013 года по так называемому делу Маркина (уже нет времени, к сожалению, рассказать о нём), в котором был определён механизм разрешения возможных коллизий, противоречий между конституционными и международными конвенционными ценностями, в частности в судебной деятельности.

И в заключение хочу сказать, что иногда только в самом конце выступления лектор начинает понимать, с чего надо было начинать, чтобы успеть сказать о главном. И вы, наверное, обратили внимание, что в конце я большие блоки вопросов тезисно обозначил. Но оправданием мне будет то обстоятельство, что конституционные ценности носят всеобъемлющий характер и данное выступление является только введением в эту тему. И хотелось бы надеяться, что такого введения достаточно для понимания того, что конституционные ценности – это не только теоретическая, но прежде всего архиважная тема практического характера как для законодателя, так и для судебной власти и всех органов исполнительной власти. Более того, могу сказать, что конституционные ценности – это нормативы, ориентиры не только в профессиональной деятельности, ими приходится руководствоваться всегда и во всём, в том числе и в частной, в личной жизни, например, соотнося ценности, интересы личные и публичные. Я всем желаю находить баланс, гармонию в наших основополагающих конституционных ценностях.

Спасибо за внимание.

СОДЕРЖАНИЕ

Об Отчёте о состоянии российского законодательства в 2014 году. Из выступления Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина на заседании Государственной Думы 17 декабря 2014 года	3
Лекция помощника Президента Российской Федерации – начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации Л. И. Брычёвой	9
Лекция декана факультета мировой политики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова академика-секретаря Отделения общественных наук Российской академии наук А. А. Кокошина	24
Лекция директора Института государства и права Российской академии наук академика Российской академии наук А. Г. Лисицына-Светланова	34
Лекция председателя Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П. В. Крашенинникова	48
Лекция заместителя председателя учёного совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ю. А. Тихомирова	59
Лекция председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И. А. Яровой	82
Лекция директора Института философии Российской академии наук академика РАН А. А. Гусейнова	100
Лекция судьи Конституционного Суда Российской Федерации С. Д. Князева	115

Лекция полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации М. Ю. Барщевского	131
Лекция заместителя председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д. Ф. Вяткина	142
Лекция судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондаря	157

Развитие правовой системы в Российской Федерации

Лекции в Государственной Думе
2014–2015

Издание подготовлено отделом
редакционно-издательских работ
Управления организационного обеспечения
законодательного процесса
Аппарата Государственной Думы

Электронное издание

Макет подготовлен ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано к выпуску 12.11.2015
Формат А5