



КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК № 4 (22)

Независимый журнал по вопросам конституционализма

Выпуск подготовлен
к 25-летию Конституции Российской Федерации



Издание осуществлено при поддержке
консалтингового агентства «Румянцев и партнеры»
www.rumyantsevconsulting.ru

Выражаем признательность
Ассоциации юристов России,
В. В. Ильичёву (Союз ветеранов правоохранительных
органов и спецподразделений),
А. А. Лобановой (Международное общественное движение
«Мы любим Россию»)
за поддержку подготовки юбилейного заседания
Конституционного клуба 6 декабря 2018 г. и опубликования
его материалов в настоящем номере журнала

Фонд конституционных реформ

Москва
Март 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВОДНОЕ СЛОВО

<i>О.Г. Румянцев.</i> О 25-летию Конституции Российской Федерации и новом номере «Конституционного вестника»	6
--	---

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ: 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обсуждение статьи В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции» (Российская газета. 10 октября 2018 г.). Стенограмма юбилейного заседания Конституционного клуба (Москва, Президент-Отель, 6 декабря 2018 г.). <i>О.Г. Румянцев, С.В. Александров, М.А. Краснов, С.Н. Бабурин, В.И. Лафитский, С.А. Марков, А.А. Клишас, В.Д. Мазаев, М.А. Митюков, В.Л. Шейнис, В.А. Лекарева, Б.С. Эбзеев, С.А. Полозков, Ю.Ю. Болдырев, В.А. Чаплин (Отец Всеволод), П.А. Медведев, С.А. Козловский, В.Б. Евдокимов, И.Г. Шаблинский, В.Н. Лихачев, В.Б. Исаков, Н.Т. Ведерников, А.А. Лобанов, А.Н. Ким, А.Ю. Царёв, Ю.А. Тихомиров, А.Л. Головин, И.А. Безруков, И.В. Стариков, В.Н. Подопригора, Н.В. Каплина, О.Ю. Качанов</i>	19
Непроизнесенные выступления членов и гостей Конституционного клуба. <i>А.А. Гольцблат, В.Б. Евдокимов, В.В. Еремян, Я.А. Пляйс, Н.Б. Слюсарь, В.Е. Чиркин, А.Б. Шатилов, М.А. Краснов</i>	88
О некоторых итогах дискуссии на заседании Конституционного клуба 6 декабря 2018 г. (<i>А.М. Воробьев</i>)	114
Об участии Фонда конституционных реформ в юбилейных мероприятиях к 25-летию Конституции Российской Федерации (<i>А.Д. Жилкин</i>)	117

РАЗДЕЛ II. ТРИБУНА КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА

<i>В.Б. Исаков.</i> Четверть века под знаменем Конституции: рефлексивные заметки	121
<i>В.Л. Шейнис.</i> Конституционная реформа. Невнятный юбилей	132
<i>В.И. Лафитский.</i> Эрозия Конституции и конституционной правоприменительной практики (критические заметки в преддверии юбилея Конституции РФ 1993 г.)	140
<i>Л.Г. Бызов.</i> Юбилей Конституции России и вопрос об общественном согласии	151
<i>А.Ю. Царёв.</i> Существует ли в России конституционная ответственность	154

и самоопределение народов. Преамбула идет от имени многонационального народа. И самая важная, с моей точки зрения, позиция, что Россия — это часть современного мирового сообщества. Первое, идеология.

Второй очень важный момент. Если сравнивать тексты, в том числе и текст американской Конституции, и посмотреть, как там присутствует международное право, хочу сказать, что наша действующая Конституция (и это ее плюс) дает настолько актуальное, правильное, позитивное прочтение норм международного права, которое позволяет Российской Федерации, с моей точки зрения (это субъективная точка зрения, может быть), назвать международно-правовой личностью. Международно-правовая личность!

Те общепринятые нормы, принципы, которые указаны в тексте Конституции, это говорит о позитиве.

Третий очень важный момент, который авторы Конституции сделали и довели, с моей точки зрения, до определенного оптимума, это обозначение механизма принятия и проведения в жизнь внешнеполитических решений.

Поэтому, принимая во внимание вот эту триаду, последующее развитие конституционных положений во многих договорах, соглашениях, декларациях с участием Российской Федерации, я не могу не сделать вывод о позитивности и о перспективности дальнейшего действия в XXI в. вот этих, по крайней мере, положений.

Да, совершенствоваться надо. Но я согласен с теми коллегами, которые полагали, что сегодня акцент надо делать на правоприменении, на новом прочтении. И, идя, мне кажется, этим путем, мы действительно создадим очень мощное, авторитетное, имиджевое, с достаточно высоким уровнем аксиологичности, правовое пространство Российской Федерации. И это задача не только для России, но и для международного сообщества, частью которого мы являемся.

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо, Василий Николаевич. Прекрасное выступление.

Коллеги, если кто-то будет готов предоставить для «Конституционного вестника» свои тезисы, то, пожалуйста, присылайте на электронную почту. Конечно, некоторым не удалось высказаться в полной мере, поэтому ваши тезисы мы будем ждать.

Сейчас выступит Владимир Борисович Исаков, член Конституционной комиссии, народный депутат Российской Федерации, был в начале деятельности Верховного Совета Председателем его нижней палаты — Совета Республики, ныне профессор Высшей школы экономики.

В. Б. Исаков. Уважаемые коллеги!

Жизнь так распорядилась, что я активно участвовал в конституционном процессе 1990–1993 гг., был избран членом Конституционной комиссии, участвовал в обсуждении проектов Конституции, выезжал в регионы Российской

Федерации. Вместе с Р. Г. Абдулатиповым выступил инициатором разработки федеративного договора.

Могу констатировать, что при всем разнообразии мнений, а порой и острых противоречий по проектам Конституции, в тот период существовало общее убеждение, что принятие новой Конституции — необходимый этап обновления общества и государства, который позволит освободиться от ошибок прошлого, развязать накопившиеся противоречия, приступить к созданию нового, свободного и справедливого общества.

С того времени прошло ни много, ни мало — 25 лет, четверть века! Это достаточный срок для того, чтобы взглянуть на результаты, оценить последствия, посмотреть, что из задуманного осуществилось, а где мы ушли в сторону от намеченных целей.

Руки и язык чешутся пройти по всем 137 статьям Конституции и 9 статьям Приложения — проанализировать, как сработала та или иная статья за эти годы, оправдала надежды или опровергла их. Но это, конечно, не для пятиминутного выступления. Дарю идею нашим конституционалистам, у которых, может быть, хватит сил и терпения провести такую работу.

В своем выступлении я хотел бы остановиться всего на трех проблемах действующей Конституции.

Первая: соотношение единоличной власти и коллективного руководства.

Большинство из присутствующих, безусловно, помнят активную кампанию, развязанную в 90-х гг. в негосударственных СМИ против так называемого «коллективного руководства»: «богадельня», «дом престарелых», «ничего не понимают», «ничем не управляют» и даже «выжившие из ума кремлевские старцы».

В немалой степени эта кампания основывалась на уверенности, что в условиях доминирования прозападных настроений в СМИ президентом России будет избран, несомненно, «демократ», который станет «локомотивом демократических реформ».

Сегодня мы имеем возможность оценить, насколько оправдались эти надежды. Промолчу насчет «демократа» и «локомотива демократических реформ». Здесь, я думаю, некоторых наших коллег постигло глубокое разочарование. Очевидно, что концентрация власти в одних руках, еще более расширенная текущим законодательством, не прибавила стране ни стабильности, ни динамизма, ни демократии. Ошибок и субъективизма, особенно в сфере кадровой политики, стало не меньше, а значительно больше. Обойдусь без примеров, они у всех на слуху. Даже активные сторонники президентской власти сегодня пожимают плечами и считают такую концентрацию власти избыточной. Верхняя палуба государственного корабля оказалась перегруженной полномочиями и недогруженной ответственностью, что грозит в очередной раз перевернуть корабль кверху килем.

В этой связи очевидно, что возвращение некоторых форм коллективного руководства, уравнивающих единоличную власть, и развитие института

политической ответственности первого лица — одна из ключевых задач будущей конституционной реформы.

Второе: избирательная система.

Одним из бесспорных достижений демократических реформ 90-х годов было упразднение фиктивных советских выборов, приближение их к демократическим стандартам. Тогда казалось, что и партийный, и административный ресурс будет устранен из выборов навсегда. Но прошло совсем немного времени, и он успешно восстановился. Лично у меня стоит перед глазами телевизионная картинка: 8 или 10 губернаторов стоят рядом и президент Б. Н. Ельцин награждает их орденами за «успешное проведение президентских выборов». А в конце сурово предупреждает остальных, что те, которые не показали у себя в регионах нужных результатов, «почувствуют на себе тяжелую руку президента».

Представьте себе на минуту, что с подобным заявлением выступил бы, например, Михаил Сергеевич Горбачев. Да от него бы мокрого места не осталось: общественность и СМИ в то время разорвали бы его авторитет на мелкие клочки.

Мы привыкли, как к некоей неизбежности, к «демократии по-российски» или, как ее некоторое время назад называли, «суверенной демократии». К тому, что вскоре после голосования появляются сообщения о многочисленных фальсификациях, причем не голословные, а с фактами, с цифрами, с фотографиями фальсифицированных бюллетеней. И что? И ничего. Прокуратура не реагирует, суды в исках отказывают. Редким исключением стал случай, когда даму, председателя избирательной комиссии, все же привлекли к уголовной ответственности. Но та умудрилась прямо перед телекамерами затолкать в ящик целую пачку бюллетеней. Это показали по телевидению, и власть была вынуждена как-то реагировать, сделала крохотный шаг к демократии и законности. А в остальном поддерживается прежний, обкатанный еще с советских времен консенсус: «Вы обеспечиваете нам нужный процент на выборах, а мы закрываем глаза на беззакония, которые вы творите в своих регионах».

В частных разговорах высокие должностные лица иногда признают, что да, проблема существует, но объясняют ее так: «Нельзя же в самом деле отпустить выборы на самотек, ни в одной стране этого нет», «народ не готов, изберет экстремистов и психически больных». На это я отвечаю: «Посмотрите на нынешнее Федеральное Собрание, сформированное, в значительной степени, по указке кремлевских и местных чиновников. Неужели вы полагаете, что народ, если ему не мешать, изберет хуже?»

Третья проблема: бюджетный процесс. Во всех странах, которые мы называем демократическими, это мощнейший рычаг влияния законодательной власти на власть исполнительную. А как обстоит дело в России? По-моему, никак. За многие годы я не припомню ни одного случая, чтобы парламент ограничил Правительство и тем более Президента в каких-то бюджетных инициативах. Все пожелания и затеи утверждаются беспрекословно.

У нас утвердилась неприемлемая практика, когда доходы бюджета искусственно занижаются. В результате Правительство получает в свои руки, по существу, второй бюджет, которым затем бесконтрольно распоряжается.

Каждый год в сентябре мы становимся свидетелями спектакля под названием «Обсуждение и утверждение федерального бюджета». Телевидение показывает, как бюджет вносится в Государственную Думу. В последние годы он невероятно распух и выглядит вместе с приложениями как пресловутая коробка из-под ксерокса. Прочитать его от корки до корки немыслимо. Эксперты глубокомысленно обсуждают, какие статьи расходов выросли, какие — сократились и стал ли бюджет более «социальным». Перед телекамерами разыгрывается «борьба нанайских мальчиков», и бюджет, в конечном счете, утверждают. Уф-ф-ф! Ну, слава Богу, страна будет жить с бюджетом!

Позвольте спросить: кто-нибудь помнит, чтобы по телевидению так же подробно показали хотя бы один отчет об исполнении бюджета? Чтобы Правительство перед телекамерами объяснило, как оно исполнило федеральный бюджет? Какие статьи были недофинансированы и по каким причинам? Какие средства пошли на цели, не предусмотренные бюджетом? Какие — были элементарно украдены и кто понес за это ответственность? В отличие от утверждения бюджета, отчет о его исполнении проходит в прессе даже не вторым, а третьим планом, проскакивает незаметной серой мышкой, никаких дискуссий не вызывает.

Приведу удивительный, с моей точки зрения, пример. С 1993 по 1998 г. отчеты об исполнении федерального бюджета вообще не утверждались. В 1996 г. Дума набралась смелости и вернула отчет об исполнении бюджета в Правительство на доработку. Результат был таков. Виктор Степанович Черномырдин, который тогда возглавлял Правительство, обиделся и сказал: больше никаких отчетов я в эту Думу не понесу. И не вносил. Государственная Дума даже приняла специальный федеральный закон, обязывающий Правительство вносить отчеты об исполнении бюджета. Напрасно. Президент подписал этот закон, и он вступил в силу, но остался не исполненным. Т. е. между Правительством и Государственной Думой началась такая своеобразная игра в кошки-мышки. Президенту было бы достаточно поднять телефонную трубку, чтобы прекратить эту игру, но он этого не сделал.

Собираясь на заседание клуба, я на всякий случай перепроверил по базе данных: федеральных законов об исполнении бюджета с 1993 по 1998 г. в ней нет! Первый федеральный закон об исполнении бюджета был принят в 2001 г. уже при новом Президенте.

Вот вам три примера, когда, принимая Конституцию, думали и надеялись на одно, а получили в итоге совсем другое.

Вместе с тем я присоединяюсь к тем, кто полагает, что запускать новый конституционный процесс сейчас, в сложившихся внутренних и внешних условиях, несвоевременно и опасно.

Несколько ранее в нашей дискуссии были приведены цифры о том, что российское общество якобы настроено на принятие новой Конституции. Я отношусь к этим цифрам критически, но ничего удивительного в них не вижу. Дело в том, что СМИ целенаправленно канализируют общественное недовольство в этом направлении. Кто виноват в низких темпах экономического развития? Конституция! Почему в богатейшей стране столь низок уровень жизни? Конечно же, Конституция виновата! Почему в стране не работают демократические институты? Ясен пень, все дело в ней, в Конституции! Ведь ответить и возразить она не может.

Я мысленно переношу нынешнюю политтусовку в декорации конституционного процесса и спрашиваю себя: а куда она двинется, куда ее понесет? И не придется ли опять, как в 1993 г., заканчивать конституционные дебаты под танковые выстрелы?

Мне могут возразить: да не волнуйтесь вы, Владимир Борисович, не пугайте народ, ничего страшного не случится. Куда режиссер скажет, туда эта тусовка и двинется.

Да, скорее всего, так и случится: куда скажут, туда ее и понесет.

И это нам надо?

Спасибо.

О. Г. Румянцев. Большое спасибо, Владимир Борисович, за глубокое и содержательное выступление.

Я бы попросил сейчас выступить Николая Трофимовича Ведерникова, судью Конституционного Суда в отставке, до назначения судьей КС бывшего членом и Конституционной комиссии, и Верховного Совета РСФСР.

Прошу Вас, Николай Трофимович.

Н. Т. Ведерников. Спасибо, Олег Германович.

Уважаемые коллеги!

Здесь уже достаточно много говорилось и вносилось предложений о совершенствовании Конституции, от радикальных до точечных изменений. Я бы хотел обратить ваше внимание, что единственным органом, который имеет право по действующей Конституции давать толкования положений Конституции, является Конституционный Суд Российской Федерации.

Валерий Дмитриевич в своей статье, о которой мы сегодня довольно часто говорим, предлагает и дальше развивать правовой потенциал нашего основного закона, в том числе и путем толкования.

Совершенно правильное предложение, но я хотел бы обратить ваше внимание на то, что субъекты, которые могут обращаться в Конституционный Суд за толкованием Конституции, их число очень ограничено. Там Президент у нас называется, палаты Федерального Собрания, Правительство Российской Федерации и законодательные органы субъектов Федерации. Все!

Встает вопрос: кто из этих субъектов инициирует вопрос перед Конституционным Судом о толковании того или иного положения Конституции. Во вся-