

АРТЁМ РУСАКОВИЧ

КАК СОЗДАТЬ ХОРОШУЮ КОНСТИТУЦИЮ: 30 СОВЕТОВ

Сравнительное конституционно-
правовое исследование



Поправки к Конституции РФ, принятые по предложению президента Владимира Путина в 2020 г., вызвали оживлённую дискуссию о главном законе страны, его достоинствах и недостатках, а также о необходимости конституционных реформ в будущем. Некоторые юристы и политики начали предлагать свои поправки в Основной закон и даже альтернативную Конституцию. К таковым, в частности, относятся партия «Яблоко» и группа экспертов, собранных политиком Романом Юнеманом. Впрочем, и до этого в России были интересные конституционные проекты (в частности, проект студентов и преподавателей Высшей школы экономики).

В некоторых из них совпадают основные идеи. Скажем, все три перечисленных проекта предусматривают выборность верхней палаты парламента, сокращение власти президента и конкретизацию некоторых конституционных прав и свобод. Т. е. их авторы примерно одинаково видят стоящие перед Россией проблемы и пути их решения.

К сожалению, эти проекты не имеют подробного политико-правового обоснования. Авторы обычно не пишут, на опыт каких стран они опираются, какие проблемы нынешней Конституции хотят решить и почему предлагают именно такие изменения, а не другие.

Я полагаю, что невозможно создать хорошую Конституцию при помощи абстрактных умозрительных аргументов. Любой такой проект должен учитывать печальный опыт нынешней Конституции и позитивный зарубежный опыт. Нам стоит разобраться, какие российские проблемы мы хотим решить и какие проверенные рецепты для этого существуют. Иными словами, прежде чем писать новую Конституцию, следует понять, для чего и как мы будем это делать.

В данном исследовании я сравниваю российскую Конституцию с конституциями демократических государств и значимыми российскими конституционными проектами,

разбираю основные проблемы российской политической системы и пытаюсь сформулировать рекомендации для авторов будущей Конституции.

В исследовании использованы конституции Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Израиля, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Латвии, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Словакии, Словении, США, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Чехии, Швейцарии, Швеции, Эстонии и Японии.

В некоторых странах конституция называется особым образом и (или) состоит из нескольких документов. В частности, в Австрии это Федеральный конституционный закон (Bundes-Verfassungsgesetz), в Швеции – Форма правления (Regeringsformen), в Германии – Основной закон (Grundgesetz) и т. д. В США помимо собственно конституции столь же важен Билль о правах – собрание поправок к американской конституции (по смыслу это скорее дополнения к ней). А в Израиле конституция представляет собой не единый документ, а серию так называемых Основных законов. Далее по тексту все эти правовые акты для удобства читателя я буду называть конституциями.

Здесь не рассматривается опыт Великобритании и близких к ней в политико-правовом отношении Австралии, Канады и Новой Зеландии. Конституционные нормы этих стран не систематизированы и часто даже не зафиксированы письменно: они содержатся во многих документах, судебных решениях и неписаных конституционных обычаях. Всё это затрудняет изучение и заимствование политического опыта данных стран, поэтому их я в своей работе использовать не буду.

Кроме того, в настоящей работе использованы три российских конституционных проекта: «Конституция свободных людей» (проект партии «Яблоко»), «Конституция Общества.Будущее»

(проект группы экспертов под руководством Романа Юнемана) и «Проект Конституции России» студентов и преподавателей Высшей школы экономики.

Для простоты восприятия исследование построено по следующей схеме: заголовок (рекомендация одним предложением) – краткое изложение (более развёрнутая рекомендация

одним абзацем) – обоснование (подробный рассказ о рекомендации с опорой на российский и зарубежный опыт).

Все советы разбиты на шесть разделов: «Общие рекомендации», «Высшие органы власти», «Выборы и референдумы», «Права и свободы», «Федеративное устройство» и «Политические компромиссы».

Общие рекомендации

1. Опирайтесь на позитивный зарубежный опыт

При создании будущей российской Конституции необходимо использовать зарубежный опыт. Наиболее полезен опыт европейских стран, поскольку их конституции помогли создать устойчивые и успешные демократические режимы.

Всего в мире почти двести стран, и у каждой есть своя конституция. Мы можем изучить и сравнить эти документы и найти в них что-то полезное для России.

Наша задача сильно облегчается, поскольку не все конституции одинаково полезны. Нет нужды изучать опыт государств, где почти никогда не было демократии. Достаточно взять те страны, где длительное время существуют устойчивые демократические режимы. Большинство из них находятся в Европе: Германия, Франция, Италия, Испания, Австрия, Финляндия и многие другие. Они близки России исторически и культурно, почти все их конституции переведены на русский.

В европейских конституциях есть общие закономерности. Скажем, подавляющее большинство этих стран имеют парламентскую форму правления: парламент формирует правительство и может отправить его в отставку, а у президента или короля нет значимых полномочий. То есть это конституционная норма, проверенная временем и успешным опытом десятков стран. И очевидно, что её нужно заимствовать.

И наоборот – отсутствие каких-то норм в европейских конституциях

помогает нам задуматься над разумностью предложений, выдвигаемых российскими конституционалистами. Например, все три известных российских конституционных проекта ограничивают численность представителей одной партии в парламенте: партия «Яблоко» предлагает установить лимит в 40% (ч. 1 ст. 79.9), проект «Конституция Общества.Будущее» – 51% (ч. 4 ст. 96), проект Высшей школы экономики – 60% (ч. 4 ст. 9). Между тем европейские конституции не содержат подобных норм. Опять же нельзя просто так игнорировать этот факт – нужно либо привести веские аргументы, почему мы вводим такую необычную и ранее нигде не применявшуюся норму, либо отказаться от этой идеи.

Кстати, европейские страны тоже пришли к демократии не сразу: Великобритания, Франция и Нидерланды стали демократиями ещё до начала XX в., Италия и Германия – после Второй мировой войны, Испания, Португалия и Греция – в 1970-е гг., бывшие соцстраны (Польша, Чехия, Венгрия и т. д.) – в 1980-е гг. Так что при переходе к демократии у европейских стран была возможность учесть опыт своих соседей и заимствовать опробованные ими конституционные нормы.

То же самое стоит делать и нам. К сожалению, пока авторы конституционных проектов почти не обращаются к опыту других стран. Вся аргументация носит в основном умозрительный характер: мол, вот так, на наш взгляд, будет лучше – без ссылок на зарубежный опыт.

Я же предлагаю не изобретать велосипед и не искать особый путь. Нет никакой тайны в том, как построить демократию: все рецепты известны и многократно опробованы в разных странах. Надо

лишь внимательно изучить конституции этих стран и взять из них всё лучшее.

При этом предостерегу авторов будущей российской Конституции от опоры на американский опыт. Да, конституция США тоже создала устойчивую демократию, однако эта система до сих пор является уникальной. В мире почти нет демократических государств, где глава государства имеет такие же огромные полномочия, как президент США. И опыт создания демократии в одной президентской республике хоть и важен, но не сравнится с опытом множества стран, построивших демократию в парламентской системе. Иными словами, лучше следовать примеру нескольких десятков европейских государств, чем примеру одного американского.

2. Учитывайте печальный российский опыт

Конституция должна учитывать проблемы, которые существуют в российской политической системе. Если какой-то из этих проблем мы хотим избежать в будущем, это должно найти отражение в новой Конституции.

Говорят, что инструкция по технике безопасности написана кровью – в том смысле, что прописанные в ней правила опираются на печальный опыт предыдущих поколений. Кто-то на стройплощадке погиб от того, что кирпич упал ему на голову, – и после этого всех заставляют надевать каску.

Примерно так же часто действуют при написании конституции. Во многих странах конституционные документы учитывают авторитарное или тоталитарное прошлое и делают всё, чтобы оно не повторилось.

Например, в английском Билле о правах 1689 г. первая половина посвящена перечислению того, что плохого делал старый король (отменял законы и вводил налоги без разрешения парламента, заключал под стражу тех, кто обращался к нему с петициями, и т. д.). А вторая половина говорит о том, что запрещается делать новому королю: отменять законы и вводить налоги без разрешения парламента и далее по тексту.

В американской Декларации независимости 1776 г. перечислены претензии к английскому королю. А конституция США и поправки к ней

перечисляют вещи, которых нужно избегать. И здесь тоже есть много пересечений, в том числе необычных для современного человека. Скажем, в Декларации независимости указано, что английский король утверждал акты, «служившие... для расквартирования у нас крупных соединений вооруженных сил». А в поправке III к конституции США указано, что «ни один солдат не должен в мирное время размещаться на постой в каком-либо доме без согласия его владельца; в военное время это возможно, но лишь в порядке, установленном законом». Т. е. для американцев проблема расквартирования вооружённых сил в частных домах без согласия их владельцев была настолько острой, что они посчитали нужным прописать это в конституции.

В России есть целый букет куда более острых проблем. Многие из них достались нам в наследство от царского и советского времени: преследование людей за инакомыслие, концентрация власти в руках одного человека, чрезмерная централизация государственного управления и т. д. И будущая российская Конституция должна предложить способы решения этих проблем.

Нельзя просто повторять нормы действующей Конституции о демократии и правах человека и надеяться, что в России без Путина они будут работать. Нет, мы должны разобраться, почему такие хорошие и правильные нормы не работали в путинской России и не спасли нас от диктатуры и произвола.

Скажем, свобода слова, которая торжественно провозглашена Конституцией 1993 г., фактически ничего не стоит, если сразу за ней идёт расплывчатая норма о том, что «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду». Под эту формулировку можно подвести почти любое высказывание. Соответственно, с этой проблемой надо что-то делать и в новой Конституции предложить способ её решения.

Таким образом, хотя мы и должны использовать опыт других стран, не стоит забывать и про наш собственный опыт и сложившиеся политические традиции. Хорошие традиции нужно поддерживать, а с плохими – бороться.

3. Не меняйте что-то без лишней нужды

Новая российская Конституция не должна без острой необходимости что-то менять в политической и правовой системе. То, что и так нормально работает, переписывать не нужно.

«Если не сломано, не чините», гласит английская поговорка. Наряду с игнорированием важных и острых проблем легко впасть в другую крайность – начать переделывать в Конституции то, что в этом совершенно не нуждается.

За время действия Конституции 1993 г. уже сложились определённые правила и принципы, которые сами по себе не приносят никакого вреда. Например, в России действует логичная и понятная система нормативных правовых актов. Все уже привыкли к тому, что у нас есть законы (в порядке убывания юридической силы: Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы) и подзаконные акты (в порядке убывания юридической силы: указы президента, постановления правительства и приказы министерств и ведомств). Нет никакой нужды менять названия этих актов и ломать сложившуюся иерархию. Единственное дополнение – в условиях парламентской республики для всех или большинства указов президента, видимо, нужно будет ввести механизм контрасигнатуры (контрасигнации). Согласно ему указ главы государства получает юридическую силу только после того, как его заверит глава правительства или профильный министр.

Также лучше сохранить за высшими органами власти России привычные наименования. Верховный суд, Конституционный суд, Федеральное собрание, Совет Федерации, Государственная Дума, президент, правительство – ко всем этим названиям мы привыкли, и менять их нет никакой необходимости.

Один из неудачных примеров – проект «Конституция Общества.Будущее» Романа Юнемана, где Совет Федерации предлагают переименовать в Государственный Совет. Таким образом авторы проекта, видимо, хотят отдать дань уважения Российской империи, где в начале XX в. верхняя палата парламента действительно называлась Госсоветом. Однако это создаёт лишнюю путаницу и приводит к необходимости переписывать массу нормативных актов.

А проект Высшей школы экономики, в свою очередь, хочет отдать дань уважения европейским конституциям и предлагает переименовать Совет Федерации в «Сенат», а федеральные конституционные законы – в «органические» (это название законов с повышенным уровнем юридической силы, принятое во многих европейских странах). Для этого переименования нет никаких веских причин.

Существует много других конституционных норм, которые в целом нормально работают и не нуждаются в изменениях: основные принципы гражданства (например, то, что гражданин РФ не может быть лишен гражданства или права изменить его) и другие правовые принципы (вроде презумпции невиновности или права не свидетельствовать против себя и своих близких), названия и статус регионов, возраст наступления дееспособности и т. д. Если и менять их, то только в сторону дополнения и расширения прав граждан и полномочий регионов.

Всё это, разумеется, не означает, что в российской Конституции вообще не нужно ничего менять. Нет, её нужно переписывать почти полностью. Однако, повторюсь, то небольшое, что не нуждается в изменениях, менять не нужно. Это обеспечит более комфортный и мягкий переход к будущему послепутинскому демократическому режиму.

4. Не прописывайте решения, которые люди будут принимать на выборах и референдумах

Не пытайтесь с помощью Конституции решить текущие политические вопросы. Ограничьтесь созданием правил, по которым будет работать политический процесс.

Конституция нужна не для того, чтобы определять политику страны. Она нужна для того, чтобы политику страны определяли граждане. Будет ли армия призывной или добровольной, разрешат ли в стране однополые браки и лёгкие наркотики, с какими странами введут безвизовый режим, каков будет размер налогов – решение этих и многих других вопросов и составляет суть политического процесса. И в демократической стране граждане сами решают эти вопросы, создавая партии и участвуя в их работе, голосуя на выборах и референдумах, выходя на митинги или направляя обращения в органы власти.

Конституция не должна решать эти вопросы за граждан. Задача конституции – создать правила, по которым работает демократия. И если демократия работает, то граждане всё это прекрасно решат сами.

К сожалению, почти во всех конституционных проектах видно непонимание этого принципа. Скажем, Коммунистическая партия РФ как-то предлагала зафиксировать в Конституции, что коммунальные платежи не должны превышать 10% дохода семьи. «Конституция свободных людей» партии «Яблоко» запрещает частные военные компании. А умеренно-националистический проект «Конституция Общества. Будущее» предусматривает приобретение гражданства в упрощённом порядке для представителей русского и всех других коренных народов России. Т. е. фактически российские политики при составлении конституционных проектов вписывают туда свои программы.

Людям сложно отделить то, что необходимо для создания демократии, от того, что необходимо для реализации их собственных взглядов. Чтобы избежать этой логической ловушки, нужно постоянно задавать себе вопрос, примут ли те или иные конституционные нормы представители главных политических течений современной

России (левые, либералы и националисты). Левым нужно поразмышлять, примут ли их конституционный проект националисты и либералы. Либералам то же самое стоит подумать о левых и националистах, а националистам – о левых и либералах.

И если у представителей других политических лагерей не будет возражений, значит, вы действительно пишете Конституцию для всей страны, а не для своих соратников по партии.

Политики, которым кажется, что их идеи популярны и будут приняты народом, должны понять, что нет нужды прописывать их в Конституции. Ведь если создать по-настоящему демократическую систему, они смогут предложить эти идеи гражданам и добиться их реализации. Если же они не уверены в том, что это произойдёт, то и не нужно ничего навязывать людям.

Пожалуй, есть лишь несколько норм, которые противоречат отдельным политическим идеологиям, но без которых невозможно обойтись в Конституции. Это, например, гарантии прав частной собственности и равноправие граждан независимо от этнической принадлежности. Первое входит в противоречие с радикальными левыми идеологиями, второе – с радикальными правыми. Однако без этих гарантий невозможно нормальное функционирование политической системы. Если коммунисты, придя к власти, могут национализировать бизнес предпринимателей, спонсирующих либеральные и правые партии, значит, они по сути лишат опоры и поддержки своих политических конкурентов. А если националисты, придя к власти, запретят голосовать представителям национальных меньшинств, это тоже в значительной мере лишит поддержки их конкурентов. Всё это, конечно, грубое упрощение, но смысл, я думаю, понятен – данные конституционные принципы обеспечивают устойчивость и демократичность системы, и они не должны нарушаться.

Оба этих шага, повторюсь, могут не понравиться радикальным левым и радикальным правым. Однако если мы говорим об умеренных – тех, кто составляет большинство в обоих политических лагерях – то, полагаю, они сами понимают необходимость подобных ограничений и не будут возражать.

5. Пишите так, чтобы было удобно читать

Конституция должна быть написана понятно и однозначно. В тексте лучше избегать сложных словесных конструкций, лишних повторов и бессодержательных предложений.

Конституция 1993 г. в целом написана неплохо, и её легко понять. Тем не менее уровень удобочитаемости этого документа можно повысить.

Скажем, сейчас в тексте часто встречается тяжеловесная конструкция «Российская Федерация». Я во всех цитатах из Конституции сокращаю её до «РФ», но законодателям почему-то кажется, что это выглядит несолидно. В результате появляются громоздкие нормы вроде «Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу» (ст. 113 Конституции РФ).

Думаю, словосочетание «Российская Федерация» можно приберечь для более торжественных случаев (скажем, для преамбулы), а в остальных местах либо обойтись аббревиатурой РФ, либо вообще убрать её. Вряд ли при чтении указанного выше фрагмента у людей будут сомнения, что речь идёт именно о президенте и правительстве нашей страны. Большинство европейских конституций обходятся без указаний на государственную принадлежность органов власти и люди понимают их вполне однозначно.

Ещё в Конституции можно не писать бессодержательные фразы о том, что какие-то вопросы решаются в порядке, установленном федеральным законом. Подобные отсылочные нормы не имеют никакого смысла, поскольку они сами по себе не закрепляют никаких принципов или правил. С таким же успехом Конституция РФ могла бы содержать нормы о том, что «защита прав потребителей регулируется федеральным законом», «налогообложение регулируется федеральным законом» или «пытки в России запрещены за исключением случаев, установленных федеральным законом».

Такая практика имеет смысл только при

ссылке на федеральные конституционные законы (ФКЗ). Дело в том, что данные законы принимаются в усложнённом порядке: за их принятие должны проголосовать не менее 2/3 депутатов Госдумы и 3/4 членов Совета Федерации (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Соответственно, норма о том, что какой-то вопрос регулируется ФКЗ, подчёркивает его важность и то, что по нему нужно достигнуть согласия между главными политическими силами страны (в том числе оппозиционными).

Если же мы говорим о федеральном законе, то аналогичная норма (при отсутствии указания на какие-либо принципы, которые должны быть прописаны в данном законе) ничего по сути не меняет. Ведь в этом федеральном законе можно написать всё что угодно. В связи с этим подобная отсылочная норма де-факто не имеет никакого смысла.

Возможно, авторы Конституции РФ хотели таким образом сказать, что данные вопросы не должны регулироваться подзаконными актами (указами президента и постановлениями правительства). Однако при демократии эта норма бесполезна – парламент и так может регулировать любой вопрос, если сочтёт нужным, и дополнительные полномочия ему не нужны. А если в стране установлена диктатура, то нет разницы, где будут прописаны несправедливые правовые нормы – в законе или подзаконном акте.

Вот яркий пример: «Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ» (ч. 2 ст. 62). Как видите, эта норма не даёт никаких гарантий россиянам, имеющим иностранное гражданство. В итоге федеральным законом предусмотрено, что такие люди не могут избираться в органы власти (ч. 3.1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). А при желании их можно также лишить права на пенсию, образование, медицинскую помощь и т. д. – ведь если так предписывает федеральный закон, всё это будет соответствовать российской Конституции. Соответственно, эта норма не защищает ничьи права и можно её либо вовсе выкинуть, либо убрать ту часть, что начинается

со слова «если» (кстати, именно это сделано в проекте «Конституция Общества.Будущее» в ст. 12).

Или норма о том, что «обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 2 ст. 47). Она тоже не несёт никакого смысла. Ведь законодатель может установить, что суд присяжных применяется всего по нескольким статьям Уголовного кодекса и таким образом лишить права на суд присяжных 99,9% подсудимых.

В общем, нормы о необходимости принятия того или иного закона не несут никакого смысла, если не прописаны хотя бы базовые принципы, которыми нужно руководствоваться при написании этих законов.

Наконец, в тексте Конституции можно упростить и сделать более понятными наименования органов власти и нормативных актов. У нас есть много сложных терминов, которые используются в юридических документах, но имеют более простые аналоги.

Скажем, одно из немногих полезных изменений в Конституции, произошедших в

2020 г. – то, что членов Совета Федерации теперь официально можно называть «сенаторами». Данный термин и так уже фигурировал в СМИ и разговорной речи, поэтому логично и разумно закрепить его в Конституции.

Аналогично можно поступить с председателем правительства (называть его также «премьер-министром») и самим правительством (ввести дополнительное название «кабинет министров»). Словосочетание «субъект федерации» можно дополнить словом «регион», «закон субъекта федерации» – «региональный закон», «органы местного самоуправления» – «муниципальные органы» и т. д.

Здесь можно не прибегать к радикальным изменениям и не переименовывать всё целиком – иначе придётся менять всё текущее законодательство. Достаточно просто дать альтернативные варианты. Т. е. в Конституции можно написать «премьер-министр (председатель правительства)», «регион (субъект федерации)» и т. д. и разрешить использовать оба наименования. Так нам не придётся переписывать существующие законы: новые, более понятные названия будут приживаться в законодательстве и постепенно вытеснят старые и более сложные.

Высшие органы власти

6. Помните о разделении властей

Конституция должна распределять полномочия между многими людьми и органами власти и не давать одному человеку или небольшой группе людей сконцентрировать всю государственную власть в своих руках. Для этого нужно заимствовать политико-правовые механизмы, опробованные в других странах.

Одна из главных идей конституционного права – теория разделения властей. Согласно этой теории, государственную власть нужно распределить между разными органами власти с чётко прописанными правами и обязанностями. Это исключает сосредоточение всех полномочий в руках одного человека и тем самым предотвращает

произвол, узурпацию власти и ошибки в управлении страной.

Традиционным считается деление государственной власти на три вида (или, как их называют, три ветви власти): законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательную власть обычно осуществляет парламент – собрание депутатов, избранных гражданами. Этот орган принимает решения большинством голосов. В России парламент называется Федеральным собранием и состоит из двух палат (частей): нижняя палата – Государственная Дума, верхняя палата – Совет Федерации.

Исполнительная находится в руках правительства (в России – правительство РФ).

Это группа министров, отвечающих за работу государства в разных сферах общественной жизни.

И, наконец, судебную власть реализуют суды. Во главе судебной системы обычно стоит один или несколько высших судов (в России это Верховный суд РФ и Конституционный суд РФ). Верховный суд может отменить любое решение нижестоящего суда, а Конституционный суд – признать закон, принятый парламентом, не соответствующим Конституции. Поэтому важно, чтобы они также не зависели от других ветвей власти.

Если упростить, то парламент издаёт законы, правительство управляет страной на основании этих законов, а суды разрешают споры, возникающие в связи с исполнением этих законов.

К сожалению, действующая российская Конституция создаёт плохо работающую систему, поскольку над всеми этими органами ставит фигуру президента. Он формально не относится ни к одной ветви власти, но может так или иначе влиять на них. В частности, президент самостоятельно формирует правительство и принимает решение о его отставке. Также он может наложить вето на новый закон, преодолеть которое могут лишь 2/3 парламентариев. Наконец, президент предлагает кандидатуры судей высших судов и инициирует их отставку.

Таким образом, президент в значительной мере контролирует работу исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Соответственно, в стране не могут проводить политику, которая не устраивает президента, утверждать законы, которые ему не нравятся, и принимать судебные решения, которые могут его расстроить. За президентом остаётся последнее слово в принятии всех политических решений – целая страна зависит от настроения, капризов и прихотей одного человека и его ближайших друзей.

Чтобы избежать этого, будущая российская Конституция должна предусмотреть распределение полномочий между разными государственными органами и отсутствие у одного человека большого объёма власти. Для этого можно использовать разные политико-правовые механизмы, прописанные в европейских конституциях и проверенные многолетним опытом: формирование правительства парламентом, принцип контрасигнатуры (заверение премьер-

министром указов президента), вынесение важнейших вопросов государственного значения на референдум и т. д.

В итоге в процессе принятия важнейших государственных решений будет задействовано множество людей и госорганов. Всё это будет выполнять роль своеобразной гарантии или страховки и не позволит людям, находящимся у власти, принимать неразумные решения, переписывать законы под себя и захватывать власть. О наиболее важных механизмах речь пойдёт дальше.

7. Предоставьте Госдуме право формировать и отправлять в отставку правительство

Нижняя палата российского парламента – Государственная Дума – должна получить исключительное право формировать правительство и отправлять его в отставку. Только в этом случае политика правительства будет отражать запросы и предпочтения большинства граждан.

Напомню, что правительство – это высший орган исполнительной власти в стране. Он состоит из министров, каждый из которых занимается определённым кругом вопросов государственного значения (иностранными делами, обороной, финансами и т. д.). Именно правительство осуществляет оперативное руководство страной, ему подчиняются большинство чиновников, полицейских и военнослужащих.

В России этот орган формируется следующим образом: президент представляет Госдуме кандидатуру председателя правительства, депутаты утверждают кандидата, после чего президент назначает его (п. «а» ст. 83 и ч. 1-3 ст. 111 Конституции РФ). Но при этом – внимание! – если Госдума трижды отказывает президенту, тот всё равно назначает своего кандидата на пост председателя правительства. При этом он вправе распустить Госдуму и назначить новые выборы в этот орган (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Т. е. Госдума не может не согласиться с президентом, а её голосование – ритуал, не имеющий политического значения.

Причём президент даже не обязан предлагать разных людей на пост председателя правительства – можно трижды заявить одного и того же

кандидата. Это подтвердил Конституционный суд РФ в своём постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П. По этой схеме, в частности, председателем правительства в 1998 г. стал Сергей Кириенко. Президент несколько раз предлагал его кандидатуру Госдуме. Депутаты дважды голосовали против, но в третий раз согласились, так как у них не было иного выхода.

Что касается других членов правительства, то они после принятия поправок 2020 г. разделены на две категории: главные и второстепенные. Президент единолично назначает главных министров: обороны, юстиции, внутренних и иностранных дел (п. «д1» ст 83). Правда, делать он это должен после консультаций с Советом Федерации, но ход и результаты этих консультаций не имеют никакого значения. А кандидатуры всех остальных министров председатель правительства представляет Госдуме (ч. 2 ст. 112). И далее действует примерно та же схема, что и в случае с самим премьером: т. е. если Госдума будет трижды возражать против этих кандидатур, президент может наплевать на её мнение и назначить тех министров, которых предлагает председатель правительства (ч. 3 ст. 112).

Таким образом, президент совершенно самостоятельно формирует правительство и в этот орган попадают только верные ему люди. Участие Госдумы в формировании правительства – это фикция, поскольку её несогласие никаких политических последствий не влечёт (точнее, влечёт вредные для Госдумы последствия), а расклад сил в парламенте никак не влияет на состав правительства.

Далее – как происходит отставка правительства. Госдума может выразить недоверие правительству (т. е. заявить о необходимости отправить его в отставку). Однако это опять же не влечёт никаких последствий. В первый раз президент может просто не согласиться с мнением Госдумы. А если Госдума выразит недоверие правительству ещё раз в течение трёх месяцев, президент может не только проигнорировать мнение депутатов, но и распустить Госдуму (ч. 3 ст. 117). Т. е. российский парламент опять же никак не влияет на отставку правительства. Более того – Конституция позволяет президенту наказывать депутатов, если те выразят недовольство работой правительства.

При этом президент может отправить

правительство в отставку в любой момент, не спрашивая ни у кого разрешения (ч. 2 ст. 117).

Таким образом, президент полностью контролирует правительство, поскольку единолично формирует этот орган и единолично принимает решение о его отставке. В результате министры проводят ту политику, которую хочет президент, а парламент никак на них не влияет.

В чём состоит вредность такой нормы? Казалось бы, раз президент избран народом, почему бы ему и не формировать правительство?

Как бы парадоксально это ни звучало, даже избранный народом президент чаще всего не представляет большинство граждан.

Чтобы понять эту странную на первый взгляд мысль, рассмотрим ситуацию, когда в стране проходят одновременно парламентские и президентские выборы. Для простоты представим, что партии на парламентских выборах набирают столько же, сколько кандидаты от этих партий – на президентских выборах. Например, вообразим такие результаты:

- коммунистическая партия и её кандидат в президенты набирают 18%;
- социал-демократическая партия и её кандидат в президенты – 22%;
- либеральная партия и её кандидат в президенты – 20%;
- консервативная партия и её кандидат в президенты – 23%;
- националистическая партия и её кандидат в президенты – 17%.

В результате парламентских выборов у нас формируется парламент, представляющий пять политических сил, ни одна из которых не имеет большинства. На президентских же выборах необходим второй тур. В него выходят два кандидата, набравших больше всего в первом туре: консерватор (23%) и социал-демократ (22%). Один из них во втором туре набирает больше половины голосов и становится президентом.

В итоге страну возглавляет президент, чью программу и чью партию по факту поддерживает менее четверти избирателей. Однако нынешняя российская Конституция даёт ему возможность формировать правительство единолично, без оглядки на парламентское большинство. Ничто не мешает ему создать правительство лишь из членов

своей партии. А если он поссорится с выдвинувшей его партией, то вообще может сделать министрами своих друзей и родственников.

Как мы видим, проблема любой президентской формы правления (в том числе в России) состоит в том, что она даёт одному человеку полный контроль над правительством. Президент может не принимать во внимание парламентское большинство. В итоге работа этого органа отражает запросы не большинства избирателей, а всего лишь одного человека.

Эта проблема решается использованием более разумной и логичной модели, принятой в большинстве демократических государств (в т.ч. почти во всех европейских странах): правительство формируется парламентом и отвечает перед ним за свою работу.

Президент по Конституции должен назначить председателя правительства, которого предложило парламентское большинство (одна партия или коалиция из нескольких партий, договорившихся о составе будущего правительства). Сам президент не может отправить правительство в отставку иначе как по просьбе депутатов Госдумы.

А распускает Госдуму и назначает новые выборы президент лишь в том случае, если депутаты не смогли сформировать правительство. Это нужно, чтобы расклад голосов в парламенте поменялся и процесс переговоров начался на других условиях. Например, если на выборах три партии набрали примерно равное количество голосов и никто ни о чём не смог договориться – только в этом случае президент распускает парламент и назначает новые выборы. Тогда, возможно, одна из этих партий наберёт больше половины голосов и сформировать правительство будет намного проще.

Итак, правительство будет состоять из членов партий, которые договорились о составе правительства и его политике. В случае с результатами наших гипотетических выборов (коммунисты 18%, социал-демократы 22%, либералы 20%, консерваторы 23%, националисты 17%) у нас будет три наиболее вероятных варианта:

- левая коалиция (коммунисты + социал-демократы + либералы = 60%);
- правая коалиция (либералы + консерваторы + националисты = 60%);
- центристская коалиция (социал-демократы +

либералы + консерваторы = 55%).

Любая из этих коалиций будет отражать запросы более половины избирателей и, следовательно, проводить политику, которая устраивает большинство граждан. Данная система хороша тем, что заставляет разные партии не замыкаться в себе, а сотрудничать с другими политическими силами и искать компромиссы. А это крайне полезно для российского общества, страдающего от конфронтации и разделения на враждебные друг другу части.

Таким образом, Россия должна перейти к парламентской форме правления, которая успешно опробована и работает в большинстве демократических государств мира. Данная форма правления может существовать в виде парламентской республики либо парламентской монархии. Существенной разницы между ними нет, глава государства (король или президент) в обоих случаях играет символическую роль.

Что касается президентской формы правления, то она почти нигде, кроме США, не привела к устойчивой демократии, так что её не стоит рассматривать в качестве рабочего варианта. Больше деталей о недостатках президентской республики вы можете узнать из статьи политолога Хуана Дж. Линца «Опасности президентства».

В большинстве демократических государств (в том числе почти во всех европейских) закреплено исключительное право парламента отправить в отставку правительство. В частности, это прописано в конституциях Франции (ст. 50), Германии (ст. 67), Австрии (ч. 1-2 ст. 74), Испании (ст. 113-114), Португалии (ст. 194-195), Италии (ст. 94), Ирландии (ч. 10 ст. 28), Бельгии (ст. 96), Дании (ст. 15), Финляндии (ст. 64), Швеции (ст. 5 главы 6 «Правительство»), Эстонии (ст. 92), Латвии (ст. 59), Литвы (ст. 101), Польши (ст. 158), Чехии (ч. 2 ст. 73), Словакии (ст. 114-116), Венгрии (ч. 2 ст. 20 раздела «Государство»), Словении (ст. 116), Хорватии (ст. 113), Сербии (ст. 130-131), Черногории (ст. 110), Северной Македонии (ст. 92), Болгарии (ст. 89, ст. 111), Греции (ст. 38), Румынии (ч. 2 ст. 110, ст. 113-114), Израиля (ст. 28 Основного закона «Правительство») и Японии (ст. 69).

Во всех перечисленных государствах парламентское большинство постоянно контролирует правительство и может отправить его в отставку в любой момент, если министры

будут плохо работать. А у короля или президента такого права нет. Таким образом, вся политика в стране не зависит от произвольных решений одного человека.

При этом в зарубежных конституциях не всегда чётко прописана обязанность главы государства назначать того председателя правительства, за которого выступает парламентское большинство. Где-то просто указано, что король или президент назначают премьер-министра, например, в конституциях Франции (ст. 8) и Австрии (ч. 1 ст. 70). Т. е. парламентская форма правления здесь действует благодаря традициям и здравому смыслу: адекватный президент понимает, что должен сформировать правительство с учётом мнения парламента (иначе парламент отправит правительство в отставку). К счастью, французские и австрийские политики поступают согласно здравому смыслу и следуют этому неписаному правилу, даже когда это не совпадает с их взглядами. Например, во Франции трижды случалась ситуация, когда президент, принадлежащий к одной партии, вынужден был назначить и терпеть премьер-министра от конкурирующей партии, имеющей большинство в парламенте: в 1986-1988 гг., 1993-1995 гг. и 1997-2002 гг.

Где-то есть косвенное указание на то, что глава государства должен учитывать мнение парламента. Например, это прописано в конституции Португалии: «премьер-министр назначается Президентом Республики после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики и с учётом результатов выборов» (ч. 1 ст. 187). Или в конституции Италии, где президент сам назначает председателя правительства (ст. 92), но при этом правительство должно получить доверие обеих палат (ст. 94).

Ну а где-то конституция вообще не регулирует этот вопрос (например, в Норвегии, Нидерландах и Великобритании). Однако в этих странах за несколько столетий уже сложился конституционно-правовой обычай: король назначает премьер-министром лидера парламентского большинства и тот исполняет свои обязанности, пока пользуется поддержкой этого большинства.

Но я предлагаю учесть наш опыт и ориентироваться на страны, где главе государства (президенту или королю) вменили в обязанность

следовать указаниям парламента. В частности, так поступили авторы конституций Германии (ст. 63), Испании (ст. 99), Греции (37), Польши (ст. 154), Венгрии (п. f ч. 2 ст. 1, ст. 16 раздела «Государство»), Ирландии (ст. 13), Швеции (ст. 2-4 главы 6 «Правительство»), Финляндии (ст. 61), Швейцарии (ч. 2 ст. 175), Болгарии (ст. 99), Румынии (ч. 1 ст. 85, ст. 103), Словении (ст. 111), Сербии (ст. 127), Черногории (ст. 103), Македонии (ст. 90), Чехии (ст. 68), Литвы (ст. 92), Эстонии (ст. 89) и Японии (ст. 6 и ст. 67).

В перечисленных конституциях глава государства (король/президент) либо обязан назначить премьер-министра на основе голосования в парламенте, либо назначает его сам, но премьер тут же должен получить одобрение парламента. В общем, в любом из этих вариантов последнее слово при формировании правительства остаётся за парламентом.

Иногда президент даже формально ничего не делает, а парламент совершенно самостоятельно формирует правительство, как, например, указано в конституции Швейцарии: «Члены Федерального Совета [правительства] избираются Федеральным Собранием [парламентом] после каждого полного обновления Национального Совета [нижней палаты парламента]» (ч. 2 ст. 175).

Т. е. в перечисленных странах не рассчитывают на здравомыслие президента, а прямо обязывают его слушать мнение парламента. Этому правилу стоит следовать и в России: так мы избежим возможных конфликтов между президентом и парламентом и наша страна сразу станет полноценной парламентской республикой.

Отдельно стоит проговорить одну важную, но, видимо, не всем понятную вещь: парламент должен формировать правительство и отправлять его в отставку простым большинством голосов. Дело в том, что в некоторых проектах почему-то отходят от этого правила. Так, проект «Конституция Общества. Будущее» предусматривает, что президент сам формирует правительство без учёта мнения парламента, а парламент может отправить правительство в отставку – но не простым большинством, а двумя третями голосов (ч. 2 ст. 104).

Это идея является неудачной по следующим причинам. Если мы вспомним результаты наших гипотетических парламентских и президентских выборов (коммунисты 18%, социал-демократы

22%, либералы 20%, консерваторы 23%, националисты 17%), то увидим, что президентом во втором туре станет либо социал-демократ, либо консерватор. И получится, что президенту достаточно договориться ещё с одной партией, чтобы создать правительство парламентского меньшинства. Скажем, президент от социал-демократов сможет договориться с коммунистами и сформировать правительство на основе двух политических сил. Оставшиеся партии будут иметь большинство в 60% голосов, но это меньше двух третей, так что они не смогут отправить правительство в отставку. И то же самое может произойти с президентом-консерватором, который договорится с националистами.

В результате всю политику в стране будет определять президент, за которого изначально хотело голосовать менее четверти населения и который имеет поддержку всего 40% депутатов. В общем, это очень странная и крайне неустойчивая конструкция. Конечно, власть меньшинства лучше, чем власть одного человека. Но ещё лучше сразу перейти к власти большинства и дать Госдуме право формировать правительство и отправлять его в отставку простым большинством голосов – так, как это сделано практически во всех европейских государствах.

Опыт европейских стран показывает, что формирование правительства парламентом – главный принцип, не позволяющий одному человеку сконцентрировать всю власть в своих руках и установить диктатуру. Если другие принципы, о которых речь пойдёт дальше, меняются от страны к стране, то эта идея неукоснительно соблюдается в подавляющем большинстве демократических государств. Поэтому в будущей российской Конституции без неё не обойтись.

8. Лишите президента права налагать вето на новые законы

Президента необходимо лишить права блокировать вступление в силу нового закона. Вся полнота законодательной власти должен иметь парламент.

Нынешняя Конституция позволяет президенту существенно влиять на законодательный процесс. Президент вправе отклонить любой закон, принятый парламентом,

и направить его тем самым на новое рассмотрение (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ). При этом во время нового голосования для принятия закона требуется согласие более 2/3 от общего числа депутатов Госдумы и членов Совета Федерации.

В итоге может получиться, что президент, принадлежащий к парламентскому меньшинству, может блокировать законы, принимаемые парламентским большинством.

Нагляднее всего это видно, если вспомнить приведённые выше результаты парламентских и президентских выборов (коммунисты 18%, социал-демократы 22%, либералы 20%, консерваторы 23%, националисты 17%). Представим, что президентом будет избран социал-демократ (в первом туре 22% голосов). Тогда он сможет заблокировать принятие закона, за который выступают либералы, консерваторы и националисты (в сумме 60% голосов). Если же президентом выберут консерватора (в первом туре 23% голосов), то он сможет заблокировать закон, за который выступают коммунисты, социал-демократы и либералы (в сумме 60% голосов).

Последние двадцать лет мы не сталкивались с подобной ситуацией, но она вполне возможна в будущем. И такая норма крайне вредна, потому что ставит большинство в зависимость от меньшинства (точнее, от одного человека).

Практически ни одно демократическое государство не имеет такой нормы. Что-то подобное можно найти лишь в конституциях США (разд. 7 ст. 1) и Польши (ч. 5 ст. 122). В США парламент может преодолеть президентское вето 2/3 голосов, в Польше – 3/5 голосов. Плюс в конституции Португалии указано, что по отдельным законам (например, о международных отношениях) президентское вето можно преодолеть 2/3 голосов парламента (ч. 3 ст. 136). Однако по большинству законов достаточно простого большинства (ч. 2 ст. 136).

То есть всего несколько демократических конституций имеют такую необычную норму. Другие же не позволяют президенту вмешиваться в законодательный процесс. Например, в конституции Германии прописано, что закон вступает в силу после одобрения парламентом, а затем утверждается президентом и подлежит официальному опубликованию (ст. 78, ст. 82). При этом президенту не дано возможности самому выразить протест. Также такого права

нет у президентов Австрии, Израиля, Ирландии, Словении, Швейцарии.

Максимум, что может быть у президента в некоторых странах – это так называемое отлагательное вето. Т. е. президент может отказаться подписывать новый закон и тем самым направить его на новое рассмотрение. Однако парламенту достаточно вновь поддержать закон большинством голосов, чтобы он вступил в силу даже без одобрения президента. Такое правило прописано в конституциях Франции (ст. 10), Италии (ст. 74), Финляндии (ст. 77), Венгрии (ч. 5 ст. 6 раздела «Государство»), Исландии (ст. 26), Чехии (ст. 50), Словакии (ч. 2 ст. 87), Сербии (ст. 113), Греции (ч. 2 ст. 42), Эстонии (ст. 107) и Румынии (ч. 2 ст. 77).

Таким образом, президент не должен иметь права блокировать закон в том виде, в каком это право прописано в действующей российской Конституции. Максимально допустимое проявление власти президента – это отлагательное вето, т. е. обязанность парламента повторно рассмотреть закон, если президент выступит против него. Также можно вообще исключить президента из законодательного процесса и обязать его подписывать все законы, принятые парламентом. Любой из этих двух вариантов будет лучше, чем тот, что действует в нынешней Конституции.

9. Введите принцип контрасигнатуры и ограничьте полномочия президента

Конституция должна предусматривать заверение актов президента главой правительства или профильным министром (т.н. контрасигнатура), а также ограничивать полномочия президента перечнем, установленным Конституцией.

Большинство демократических стран – это парламентские республики и парламентские монархии. Однако даже там существует формальный глава государства (в монархии король, в республике президент), представляющий страну и имеющий символические полномочия: он подписывает новые законы, утверждает одобренного парламентом главу правительства, назначает послов и т. д.

При этом власть такого единоличного главы государства стараются максимально ограничить,

чтобы никакие важные решения не зависели от произвольных желаний одного человека.

Один из механизмов, позволяющих реализовать подобный принцип, – контрасигнатура (контрасигнация). Согласно нему все либо большинство актов главы государства действительны только после заверения главой правительства или профильным министром. Вот как, например, это прописано в конституции Австрии (ч. 2 ст. 67): «Все решения Федерального президента, если иное не установлено конституционным законодательством, для обеспечения их действительности должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра».

Данный принцип действует в большинстве парламентских монархий, а из республиканских государств он прописан также в конституциях Франции (ст. 19), Германии (ст. 58), Португалии (ст. 140), Италии (ст. 89), Финляндии (ст. 65), Венгрии (ч. 5 ст. 9 раздела «Государство»), Польши (ч. 2 ст. 144), Исландии (ст. 19), Чехии (ч. 3 ст. 63), Греции (ст. 35), Болгарии (ч. 2 ст. 102), Латвии (ст. 53), Литвы (ст. 85) и Израиля (ст. 12 Основного закона «Президент Государства»).

В этих странах президент самостоятельно принимает очень мало решений и постоянно находится под контролем правительства и парламента. Такой дополнительный механизм сдерживает возможный произвол главы государства. И этот принцип, опробованный во многих странах, нужно ввести и в России.

К сожалению, российские политики и политологи вообще не касались данного вопроса. Только в проекте «Конституция Общества. Будущее» предложен механизм, схожий с контрасигнатурой. В нём акты президента должен утверждать Государственный Совет (так в проекте называют Совет Федерации): «Нормативные указы Президента вступают в силу после утверждения простым большинством членов Государственного Совета и опубликования» (ч. 2 ст. 90).

Это интересный, но всё же слишком оригинальный механизм, не опробованный в других странах. Полагаю, лучше использовать ту идею, которая уже проверена в большинстве европейских государств.

А для ещё большей надёжности можно ограничить власть президента перечнем,

установленным Конституцией. Дело в том, что нынешняя Конституция РФ позволяет президенту получить дополнительные полномочия. Например, в 2000-х гг. президенту дали право фактически назначать и увольнять глав российских регионов. Это не было предусмотрено российской Конституцией, однако и прямого запрета на подобные действия в ней не было. Поэтому депутаты без каких-либо проблем внесли соответствующие изменения в законодательство.

Получается, что закон может предоставить президенту полномочия, которых у него нет по Конституции – по крайней мере, если они прямо не отнесены к ведению какого-либо другого органа власти.

В будущей российской Конституции лучше заранее исключить такой вариант. Можно взять формулировку из конституционного проекта партии «Яблоко»: «Полномочия Президента РФ ограничены перечнем, предусмотренным Конституцией РФ» (ч. 5 ст. 80). Такую норму в конституциях обычно не прописывают. Но напомним, что мы должны учитывать российский опыт. Последние тридцать лет говорят о том, что в России многие склонны творчески подходить к Конституции, поэтому лучше всё же чётко зафиксировать такое правило.

10. Лишите президента права руководить силовым блоком правительства

Президент не должен иметь полномочий в силовой сфере и руководить вооружёнными силами. Это предотвратит дезорганизацию работы правительства и военный переворот.

Президент по нынешней Конституции имеет огромные полномочия в силовой сфере. Он сам назначает и увольняет министров обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций (п. «д1» ст. 83), Генерального прокурора, его заместителей и региональных прокуроров (п. «е1» ст. 83), а также высшее командование Вооружённых Сил (п. «л» ст. 83). Т. е. ему напрямую подчиняются все люди с оружием (в т.ч. военные и полицейские).

К сожалению, идея о том, что президент должен руководить силовиками, настолько укоренилась в сознании российских граждан, что встречается даже в либеральных конституционных проектах. Например, студенты и преподаватели Высшей

школы экономики хотя и предлагают в своём проекте передать Госдуме право формировать правительство, но одновременно пишут о том, что президент «осуществляет руководство федеральными органами исполнительной власти в сферах иностранных дел, обороны, разведки и контрразведки, полицейской деятельности, юстиции» и «назначает и освобождает высшее командование Вооружённых Сил России» (ст. 133).

Что-то похожее описывает политолог Григорий Голосов в книге «Демократия в России. Инструкция по сборке». Он предлагает вывести за рамки правительства министерства обороны, национальной безопасности и иностранных дел и сформировать из них отдельный орган – Совет национальной безопасности во главе с президентом. Этот же орган будет управлять страной в случае войны – Голосов полагает, что в это время только сосредоточение власти в руках президента позволит «обеспечить единство политической воли».

И даже в конституционном проекте «Яблока» первоначально планировалось дать президенту право назначать и увольнять с согласия Совета Федерации глав МВД, МИД, Минобороны и Минюста. К счастью, после критики проекта это предложение поменяли: теперь данные министры назначаются так же, как и другие (по предложению председателя правительства, избранного Госдумой) и нуждаются лишь в дополнительном одобрении Совета Федерации (п. «в» ст. 83). Это тоже не самое удачное решение, но такая система всё же лучше, чем президент, контролирующий всех вооружённых людей страны.

Идея президента-силовика кроет в себе несколько опасностей. Первая – мы фактически делим правительство на две части, одна из которых формируется Госдумой, а другая президентом. При этом правительство – это команда, которая должна проводить более или менее единую политику. Если мы говорим о парламентской республике, то этот коллектив проводит ту политику, которую хочет парламентское большинство. Соответственно, все члены правительства должны работать на выполнение обещаний, которые партии парламентского большинства дали на последних выборах.

Если же часть министерств контролирует президент, он никак не связан результатами

парламентских выборов. Как мы помним, он даже может принадлежать к партии парламентского меньшинства. Так что у него может быть своё видение стоящих перед страной проблем и он может проводить совершенно иную политику. В итоге партии, победившие на выборах, не смогут толком реализовать свою программу – ведь важнейшие министры будут под контролем президента и смогут игнорировать указания премьер-министра.

Вторая опасность: все вооружённые люди в стране окажутся под контролем одного человека. При этом любой бюрократ и политик имеет склонность к усилению своей власти. А что может дать больше власти человеку, которому подчиняются люди с оружием? Ответ – вооружённый конфликт внутри страны или за её пределами. То есть мы получим человека, которому выгодно разжечь войну, чтобы получить больше власти и влияния. И Конституция фактически будет подталкивать президента к тому, чтобы расставить в силовых структурах верных людей, спровоцировать вооружённый конфликт и осуществить переворот.

Посмотрим на опыт других стран. Я изучил конституции большинства европейских демократических государств и нигде не смог найти норму о том, что министры внутренних дел, иностранных дел и юстиции должны подчиняться непосредственно президенту. Такой принцип не опирается ни на зарубежный опыт, ни на здравый смысл – как я уже написал, он вносит раскол в работу правительства и не позволяет партиям, победившим на выборах, полноценно реализовать свою политику. Поэтому такая норма, конечно, не должна присутствовать в будущей российской Конституции.

Что касается роли верховного главнокомандующего, то такой статус присвоен главам государств (королям и президентам) в некоторых странах. Так, президент формально руководит вооружёнными силами согласно конституциям Франции (ст. 15), Ирландии (ч. 4 ст. 13), Италии (ст. 87), Австрии (ч. 1 ст. 80), Португалии (ст. 120), Финляндии (ст. 128), Польши (ст. 134), Венгрии (ч. 2 ст. 9 раздела «Государство»), Сербии (ст. 112) и Чехии (п. с ч. 1 ст. 63).

Однако власть президента здесь не так велика, как можно подумать. Дело в том, что

его полномочия сдерживает упоминавшийся ранее принцип контрасигнатуры. Т. е. решения президента в военной сфере обычно требуют заверения министром обороны. Ну а где-то конституция вообще указывает, что наиболее важные решения по поводу вооружённых сил всё равно принимает правительство. Например, президент Венгрии провозглашён верховным главнокомандующим, но при этом решения о перемещении и применении военной силы принимает правительство с согласия парламента (ч. 1 и 3 ст. 47 раздела «Государство»).

Таким образом, президенту в основном достаётся символическая роль верховного главнокомандующего. И эти функции он всё равно осуществляет под контролем парламента и правительства.

Кроме того, есть страны, где президент полностью отстранён от руководства армией и даже формально не является верховным главнокомандующим. Например, конституция Германии устанавливает, что вооружёнными силами в мирное время командует министр обороны (ст. 65а), а в случае войны – премьер-министр (статья 115b).

Самый же показательный пример – это Израиль. Он регулярно воюет со своими соседями, оставаясь при этом развитым демократическим государством, так что его опыт для нас наиболее полезен. В Израиле армией руководит министр обороны (ст. 2 Основного закона «Армия»). По его рекомендации правительство назначает начальника генерального штаба (высшая должность в израильской армии) (ст. 3 Основного закона «Армия»), а война начинается только на основании решения правительства (ст. 40 Основного закона «Правительство»). Таким образом, израильский президент никак не связан с этим процессом.

Собственно, Израиль наглядно опровергает идею о том, что только единоличная власть президента обеспечит эффективное ведение войны, а премьер-министр якобы с этим не справится, т.к. будет связан ответственностью перед своей партией и парламентом. Израиль все годы своего существования был парламентской республикой и одновременно наиболее сильным в военном отношении ближневосточным государством. Ещё один пример – Великобритания, которая несколько лет в одиночку сдерживала наступление Гитлера в

Европе, будучи парламентской монархией, а позже успешно участвовала в различных вооружённых конфликтах (например, в Фолклендской войне 1982 г.).

Можно сказать, что парламентский контроль во время войны нужен даже больше, чем в мирное время. Ведь во время войны особенно опасна ситуация, когда вся политика зависит от взглядов и прихотей одного человека. Президент, обладающий верховной властью в условиях вооружённого конфликта, сможет начать войну, когда её никто не хочет, или закончить войну, когда большинство хочет её продолжения, а также раздать своим друзьям госзаказы на поставку в армию оружия и продовольствия или нажать на войне другим способом. Всех этих последствий можно избежать, если люди, руководящие войсками, будут отвечать перед парламентом и постоянно находиться под его контролем.

11. Дайте парламенту право избирать президента

Право избрания президента стоит передать парламенту. Это позволит уйти от вождистской и персоналистской системы и не даст одному человеку возможность говорить от имени всего народа.

В парламентской республике важно, чтобы президент не вступал в конфликт с парламентом и не пытался взять на себя больше полномочий. Он должен оставаться в рамках представительских символических функций. К сожалению, президент, избранный всенародным голосованием, имеет склонность к тому, чтобы ставить себя выше парламента и говорить от имени народа.

Поэтому почти в половине парламентских республик президент избирается не гражданами, а парламентом. В частности, такой порядок предусмотрен в конституциях Германии (ст. 54), Италии (ст. 83), Швейцарии (ч. 2 ст. 176), Венгрии (п. е ч. 2 ст. 1 раздела «Государство»), Греции (ст. 30-32), Латвии (ст. 35), Эстонии (ст. 79) и Израиля (ст. 3 Основного закона «Президент Государства»).

Такой порядок полезен тем, что президент, избранный парламентом, имеет больше шансов сохранить адекватность и меньше возможностей выстроить вокруг себя культ личности. Кроме того, нет смысла тратить деньги на всенародные выборы президента, если он не имеет существенных

полномочий.

Интересно, что два западноевропейских государства, сильнее всего пострадавших в XX в. от культа личности и абсолютной власти одного человека – Германия и Италия – сразу после этого приняли конституции, по которым глава государства избирается парламентом. Мы тоже имеем схожий печальный опыт и поэтому нам, возможно, стоит последовать примеру немцев и итальянцев.

Если в стране действует двухпалатный парламент, то президента обычно избирают обеими палатами, как это предусмотрено в конституциях Италии и Швейцарии (и почти так же в конституции Германии, где президента избирает специальное собрание, состоящее из депутатов Бундестага и такого же количества представителей регионов). Таким образом, в России президента можно избирать на совместном заседании Госдумы и Совета Федерации. Срок полномочий такого символического главы государства должен составлять четыре года, а всего он может иметь право избираться на этот пост не более двух раз (разумеется, без всякого слова «подряд»).

12. Расширьте полномочия Совета Федерации

Совету Федерации стоит дать дополнительные полномочия по влиянию на политику страны, особенно в сфере регионального развития.

Совет Федерации – верхняя палата российского парламента (Федерального Собрания). Во многих странах мира, в том числе у нас, парламент разделён на две части (палаты). Нижняя палата (в России – Госдума) избирается напрямую гражданами, чтобы представлять всё население страны. А верхняя палата обычно формируется менее демократичным путём: чаще всего она включает представителей регионов, а к кандидатам предъявляют более высокие требования (например, по возрасту). В итоге верхняя палата в меньшей степени отражает предпочтения граждан, что делает её более консервативной и менее политизированной.

Главная роль верхней палаты парламента – представлять регионы страны и учитывать их мнение. Как правило, она может проголосовать по поводу любого закона, принятого нижней палатой. И если верхняя палата отклоняет подобный закон,

он либо не принимается, либо отправляется в нижнюю палату на повторное рассмотрение. Кроме того, верхняя палата парламента может назначать отдельных должностных лиц (например, в России – судей высших судов) или рассматривать вопросы, касающиеся федеративного устройства страны.

Полномочия верхней палаты сильно различаются в разных конституциях. В некоторых странах любой закон должен быть принят обеими палатами – т. е. если верхняя палата голосует против, то закон не принимается. Такой порядок, в частности, прописывают конституции Италии (ст. 70-72), Нидерландов (ст. 85) и Швейцарии (ч. 2 ст. 156). В других странах верхняя палата вправе лишь отложить принятие закона: если она голосует против, нижняя палата может снова проголосовать за него и тогда закон вступит в силу независимо от мнения верхней палаты. Такой порядок, в частности, прописывают конституции Австрии (ч. 4 ст. 42), Ирландии (ст. 20, 23), Испании (ст. 74), Польши (ст. 121) и Чехии (ст. 47).

В конституциях Германии (ст. 76-79) и Бельгии (ст. 77-79) действует более сложная процедура: по некоторым законам требуется положительное решение обеих палат, а в остальных случаях после возражения верхней палаты достаточно повторного закрепления закона нижней палатой.

Действующая российская Конституция в этом вопросе предусматривает свой особый порядок. В случае если Совет Федерации голосует против закона, принятого Государственной Думой, то депутаты Госдумы могут собраться и проголосовать ещё раз. Если 2/3 депутатов Госдумы вновь проголосуют за, тогда закон считается принятым, несмотря на мнение Совета Федерации (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ).

Если Россия перейдёт к полноценной парламентской республике, а Госдума получит право формировать правительство, то Совету Федерации, возможно, тоже стоит предоставить дополнительные полномочия. Этот орган должен стать выразителем интересов регионов и заниматься укреплением и развитием федеративных отношений.

Здесь можно ориентироваться на опыт Германии, где подобные функции выполняет собрание представителей регионов – Бундесрат.

Этот орган формально не является частью парламента, но фактически играет роль верхней палаты и решает ряд важных вопросов, касающихся регионального развития. Так, например, по германской конституции, без одобрения Бундесрата не могут вступить в силу федеральные инструкции, адресованные органам исполнительной власти регионов (ч. 2 ст. 84, ч. 2 ст. 85), законы о разграничении полномочий между федерацией и регионами (ч. 1 ст. 85, ч. 3 ст. 87, ст. 87с, ч. 2 ст. 91а), об изменении статуса регионов (ч. 7 ст. 29), о железных дорогах (ч. 5 ст. 87е), почте (ч. 1 ст. 87f) и т. д. Ну и, конечно, одобрение верхней палаты нужно для решения ключевых государственных вопросов, например принятия бюджета или изменения конституции.

В российской Конституции тоже можно установить обязательное согласие Совета Федерации на принятие законов по этим вопросам. Сейчас в Конституции сказано лишь, что ряд важных законов подлежат обязательному рассмотрению в этом органе (ст. 106). Возможно, стоит не только обязать Совет Федерации рассмотреть их, но и установить, что без его согласия эти важнейшие законы не вступают в силу (даже если за принятие выступит 2/3 депутатов Госдумы). По данным ключевым вопросам нижняя и верхняя палаты должны достичь соглашения, как это сделано в конституциях некоторых других государств (Германии и Швейцарии). Это будет стимулировать более скрупулёзную и ответственную законодательную работу над важнейшими вопросами государственного значения.

Что касается менее значимых законов, связанных с текущей политикой, то там, наоборот, решающую роль должна играть нижняя палата парламента (Государственная Дума), поскольку она в теории формируется более демократичным путём и лучше отражает актуальные предпочтения граждан. И здесь можно ориентироваться на ту же Германию и большинство европейских стран с двухпалатным парламентом. Там верхняя палата может лишь отложить принятие закона, а нижней достаточно ещё раз проголосовать простым большинством, чтобы закон вступил в силу. Примерно такой порядок взаимодействия Госдумы и Совета Федерации можно установить и в будущей российской Конституции.

13. Пропишите выборность Совета Федерации

Совет Федерации должен стать выборным органом, куда жители соответствующих регионов избирают своих представителей. При этом количество представителей должно зависеть от численности населения региона.

В Конституции РФ никак не прописан порядок формирования Совета Федерации. В Основном законе сказано лишь, что в него «входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Однако как именно эти два представителя туда попадают, не раскрывается. Есть только указание на то, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ).

До начала 2000-х гг. в Совете Федерации заседали непосредственно главы исполнительных и законодательных органов власти регионов (т. е. проще говоря, губернаторы регионов и спикеры региональных парламентов). Позже порядок поменяли – теперь губернаторы и региональные парламенты должны направлять в Совет Федерации своих представителей (ч. 2-3 ст. 1 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»).

В разных странах по-разному решают вопрос о том, как формировать верхнюю палату. В одних она избирается региональными органами власти или специальными комиссиями – например, так происходит согласно конституциям Австрии (ч. 1 ст. 35), Нидерландов (ст. 55), Франции (ст. 24), Германии (ст. 51), Ирландии (ст. 18) и Бельгии (ст. 67). В других она избирается непосредственно гражданами – в частности, это предписывают конституции Испании (ч. 2 ст. 69), Италии (ст. 58), Польши (ч. 2 ст. 97), Чехии (ст. 16), Швейцарии (ст. 150) и США (поправка XVII).

Второй вариант кажется более предпочтительным для России. Нашей стране явно не помешает демократизация политической системы, поэтому прямые выборы в верхнюю палату будут крайне полезны.

При этом в странах, где верхняя палата состоит из представителей регионов, как правило, учитывают численность населения этих регионов.

Есть, конечно, исключения, например США, где жители каждого штата выбирают двух сенаторов. Однако американскую конституцию создавали в те времена, когда разные штаты были сопоставимы по численности населения. Что касается других стран, то там число представителей региона в верхней палате чаще всего зависит от населения этого региона.

Например, в Швейцарии некоторые регионы избирают одного члена верхней палаты, другие – два (ст. 150), в Австрии каждый регион имеет от трёх до двенадцати представителей в верхней палате (ч. 2 ст. 34). В Испании по умолчанию каждая провинция избирает четырёх сенаторов, однако острова Гран Канария, Майорка и Тенерифе избирают по три сенатора, Сеута и Мелилья (испанские анклавы в Африке) – по два сенатора, а ряд мелких островов – по одному сенатору (ст. 69). Наконец, в Германии каждая федеральная земля направляет в Бундесрат от трёх до шести представителей в зависимости от числа жителей региона (ч. 2 ст. 51).

Для России это особенно актуально, поскольку у нас население крупнейшего региона (Москва, более 10 млн человек) и самого маленького региона (Чукотка, 50 тыс. человек) различается в двести раз. Получается, что в Совете Федерации одного представителя имеют 25 тыс. жителей Чукотки и 5 млн жителей Москвы. В итоге норма представительства жителей разных регионов в верхней палате парламента может отличаться в 200 раз.

Такой огромной разницы нет даже в США. Там в самом малонаселённом штате Вайоминг (570 тыс. жителей) живёт в 66 раз меньше людей, чем в крупнейшем по населению штате Калифорния (почти 37,7 млн жителей). Т. е. разница в представительстве в Сенате между самым мелким и самым крупным регионом составляет 66 раз, что в три раза меньше, чем в России.

Ещё меньше разница в европейских федеративных государствах. Так, в Германии самый маленький регион (Бремен) имеет 670 тыс. жителей и трёх представителей в Бундесрате, а самый крупный (Северный Рейн-Вестфалия) – 13 млн жителей и шестерых представителей в Бундесрате. Таким образом, в верхней палате парламента один представитель есть у 220 тыс. жителей Бремена и у более чем 2 млн жителей Северного Рейна-Вестфалии. То есть нормы

представительства могут различаться максимум в 10 раз.

В Швейцарии самое большое представительство на душу населения в верхней палате имеет регион Аппенцель-Иннерроден. Там живёт 15 тыс. человек, которые избирают одного представителя в верхнюю палату парламента. И напротив – самое маленькое представительство имеют жители крупнейшего региона Берн. Там живёт почти миллион человек, которые направляет в верхнюю палату парламента двух представителей. То есть в Швейцарии уровень представительства в верхней палате парламента отличается максимум в 33 раза (от 15 тыс. до 500 тыс. человек на одного представителя).

В Австрии самый маленький регион (Бургенланд) имеет 300 тыс. жителей и трёх представителей в верхней палате парламента, а самый крупный (Вена) – 1,7 млн жителей и 12 представителей. Соответственно, здесь нормы представительства отличаются всего лишь в полтора раза (один представитель от 100 тыс. жителей самого маленького региона и от 140 тыс. жителей самого большого региона).

Таким образом, количество представителей того или иного региона в верхней палате федеративного государства различается, но не прямо пропорционально численности населения. Малонаселённые регионы получают некоторое преимущество при защите своих интересов, но не настолько большое, как в России.

Поскольку, как мы видим, никаких устойчивых принципов и правил здесь нет, можно взять максимальную разницу в нормах представительства в верхних палатах парламента США (66), Германии (10), Швейцарии (33) и Австрии (1,4) и вывести из них среднее арифметическое – это будет около 25. И тогда можно принять за правило, что представительство жителей самого крупного и самого мелкого региона в верхней палате парламента может различаться примерно в 25 раз. Т. е. Чукотка сможет направить в Совет Федерации одного представителя (1 сенатор на 50 тыс. человек), а Москва – 8 представителей (1 сенатор на 1,25 млн человек). В итоге можно установить, что каждый российский регион отправляет в верхнюю палату российского парламента от одного до восьми представителей в зависимости от численности населения. Это будет более или

менее разумное соотношение, опирающееся на опыт демократических федеративных государств.

14. Закрепите порядок выборов в Государственную Думу

Установите общие правила выборов в Государственную Думу и введите усложнённый порядок их изменения. Это позволит избежать ситуации, при которой партия, выигравшая парламентские выборы, поменяет правила голосования под себя.

В российской Конституции указано, что нижняя палата российского парламента – Государственная Дума – избирается сроком на пять лет (ч. 1 ст. 96). Однако порядок этих выборов не прописан даже в общих чертах. Кроме того, Конституция не устанавливает никаких особых правил принятия законов на эту тему. Точнее, устанавливает, что выборы в Госдуму регулируются обычным федеральным законом (ч. 2 ст. 96). В соответствии с этой нормой в России был принят федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ». И прописанный в этом законе порядок выборов можно изменить простым большинством голосов текущего состава Госдумы.

В результате партия, получившая в парламенте большинство, может легко поменять правила выборов под себя. Это уже неоднократно происходило в новейшей российской истории. В 1990-е гг. Госдума избиралась по смешанной системе: половина по мажоритарной системе (по одномандатным округам), половина – по пропорциональной (по партийным спискам). В 2000-е гг. систему меняли: вся Госдума избиралась по партийным спискам. А в 2010-х гг. снова решили вернуться к смешанной системе (ч. 2-3 ст. 3 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Каждый раз правила меняли в зависимости от того, что было выгоднее правящей партии «Единая Россия».

Всё это неправильно, поскольку изначально ставит правящие партии в привилегированное положение по сравнению с оппозиционными и даёт им возможность менять правила выборов так, чтобы легко выиграть следующие выборы. Это как если бы футбольная команда, выиграв чемпионат, могла менять правила игры для будущих чемпионатов.

15. Установите новый порядок формирования высших судов

Российская Конституция должна предусматривать новый способ формирования высших судов, который сделает эти органы более независимыми и компетентными. Кандидатуры судей должен предлагать не один человек, а разные политические силы, утверждать их следует обеим палатам парламента (и не простым, а квалифицированным большинством), а назначать судей стоит не пожизненно, а на определённый срок.

Судебная власть в России представлена множеством судов, над которыми возвышаются два главных или, как их называют, высших суда – Конституционный и Верховный. Конституционный суд проверяет соответствие законов Конституции и может отменить любую норму любого закона, если сочтёт её противоречащей Конституции. А Верховный суд является высшим судебным органом по всем остальным делам: т. е. теоретически сюда может попасть любое дело и Верховный суд скажет в нём последнее слово.

Эти органы формируют следующим образом. Президент предлагает Совету Федерации кандидатуры судей высших судов, после чего данный орган власти назначает их (п. «е» ст. 83, п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Совет Федерации вправе не согласиться с предложенными кандидатурами. Однако, во-первых, президент может предлагать на должность судей только лояльных ему кандидатов и исключить попадание в этот орган критически настроенных людей. А во-вторых, президент последние 20 лет значительно влияет на формирование Совета Федерации. С 2004 по 2012 г. он назначал российских губернаторов, а в данный момент может отправить любого из них в отставку. При этом губернаторы формируют половину Совета Федерации. Т. е. президент в значительной мере может контролировать результаты голосования в этом органе власти.

Из-за этого в России возникла система отрицательного отбора в высшие суды. Главными качествами для попадания туда стали не честность, объективность и юридическая грамотность, а беспрекословное подчинение действующему президенту страны. Результатом стала полная

Чтобы избежать этого, конституции часто предусматривают базовые принципы выборов в парламент. Так сделано в конституциях Португалии (ст. 149), Швеции (ст. 6-12 главы 3 «Риксдаг»), Бельгии (ст. 63), Австрии (ст. 26), Ирландии (ст. 16), Испании (ст. 68), Исландии (ст. 31), Норвегии (ст. 58-59) и Финляндии (ст. 25). В этих документах прописаны общие правила проведения выборов в парламент (например, применяемая избирательная система, порядок образования избирательных округов, а иногда даже число депутатов от каждого округа). Ну а где-то хотя бы упоминается, что на выборах в парламент используют пропорциональную систему, например в конституциях Израиля (ст. 4 Основного закона «Кнессет»), Польши (ст. 96), Чехии (ст. 18), Эстонии (ст. 60) и Нидерландов (ст. 53).

Авторам будущей российской Конституции стоит последовать этим примерам и тоже закрепить хотя бы в общих чертах избирательную систему, используемую на выборах в Государственную Думу. Можно оставить нынешнюю смешанную систему, когда половина Госдумы избирается по мажоритарной системе, половина – по пропорциональной. Данная система понятна и знакома избирателям. Кроме того, и у мажоритарной, и у пропорциональной системы есть свои плюсы и минусы, а значит, будет сложно сделать однозначный выбор в пользу одной из них. Впрочем, обе системы можно модифицировать и улучшать (например, голосование за партийные списки проводить не по единому округу, а по нескольким).

Также, с учётом нашего опыта, закон, регулирующий выборы в Государственную Думу, должен меняться в усложнённом порядке. Его статус стоит поднять до федерального конституционного закона, который принимается конституционным большинством (и, возможно, дополнительно одобряется на референдуме). Таким образом, если в закон о выборах в Госдуму и будут вносить изменения, то лишь такие, которые объективно нужны и поддерживаются 2/3 парламента (а также, возможно, большинством граждан на референдуме). Это позволит избежать ситуации, при которой правящая партия меняет правила выборов под себя, и сделает процесс формирования Госдумы более честным и справедливым.

деградация Верховного и Конституционного судов и их неспособность выполнять свои прямые функции – беспристрастно разбирать важнейшие юридические споры и защищать права и свободы граждан.

Словно этого было мало, президент согласно конституционным поправкам 2020 г. получил право предлагать Совету Федерации увольнять судей высшего суда «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий» (п. «е3» ст. 83). Т. е. президент приобрёл дополнительный рычаг давления на судей высших судов.

Таким образом, президент, занимаясь отбором судей в высшие суды и контролируя результаты голосования в Совете Федерации, подчинил себе эти органы власти.

Причина в том, что в российской Конституции предусмотрен неразумный и неэффективный способ формирования высших судов. Он поставлен в зависимость от главы государства, который и так имеет огромные полномочия и вдобавок может определять состав этих органов (и, следовательно, результаты его работы).

Этот порядок, скорее всего, сам по себе изменится в силу того, что президент по новой Конституции лишится всех значимых полномочий, а Совет Федерации будет избираться путём голосования. Так что даже при сохранении нынешних норм процесс формирования высших судов станет более разумным и демократичным. Однако нам всё равно не помешает обратиться к зарубежному опыту и подумать о том, чем можно дополнить российскую Конституцию.

К сожалению, в зарубежных конституциях нет каких-то стандартных или наиболее распространённых правил. Иногда этот вопрос даже не прописан явным образом и просто сказано, что все судьи (в том числе высших судов) назначаются президентом или королём в порядке, установленном законом.

Однако чаще всего главную роль в этом процессе играет парламент. Например, в Швейцарии судей главного в стране Федерального суда избирает Федеральное собрание (обе палаты парламента) (ч. 1 ст. 168). Судей Конституционного

суда Чехии с согласия Сената назначает президент (ч. 2 ст. 84). Судей польского Конституционного суда избирают депутаты Сейма (ч. 1 ст. 194). Судьи Верховного суда Нидерландов назначаются второй (нижней) палатой парламента (ч. 1 ст. 118). Португальский Конституционный суд состоит из тринадцати судей: десять из них назначаются парламентом, а потом эти десять избирают ещё троих судей (ч. 1 ст. 222). Конституционный Суд Испании состоит из 12 человек, из которых четырёх назначают по предложению Конгресса (нижней палаты парламента), четырёх – по предложению Сената (верхней палаты), двоих – по предложению правительства, двоих – по предложению Генерального Совета судебной власти (специального органа управления судебной системой) (ч. 1 ст. 159).

В Германии члены Конституционного суда избираются поровну Бундестагом и Бундесратом (ст. 94), а пять других высших судов (в том числе главный – Верховный суд) формируются по решению министра юстиции совместно со специальной комиссией, состоящей из региональных министров юстиции и равного числа членов, избираемых Бундестагом (ч. 2 ст. 95).

Австрийский Конституционный суд формируется по следующей схеме: председатель, его заместитель и ещё шесть судей назначаются президентом по предложению правительства (из числасудей, чиновников управления и профессоров правовых дисциплин в университетах), а ещё шесть назначаются президентом на основании предложений обеих палат парламента (ч. 2 ст. 147).

В Израиле все судьи (в том числе судьи Верховного суда) назначаются президентом в соответствии с решением Комиссии по выбору судей. А эта комиссия, в свою очередь, состоит из девяти членов: главы Верховного суда, двух судей Верховного суда, двух министров (юстиции и любого другого министра, назначенного правительством), двух депутатов, избранных парламентом, и двух адвокатов, избранных адвокатским сообществом (ст. 4 Основного закона «Судебная власть»).

Очень интересный способ формирования Верховного суда действует в Японии. Большинство входящих в него судей назначаются правительством, сформированным по итогам

парламентских выборов. Однако граждане должны дополнительно поддержать это назначение на следующих парламентских выборах – и если большинство высказается против назначения судьи, он уходит в отставку (ст. 79).

Наконец, во Франции сперва формируют так называемый Высший совет магистратуры, куда входят представители разных ветвей власти, а уже он предлагает кандидатуры всех судей, в том числе в главный в стране Кассационный суд (ст. 65). Плюс к этому конституционными спорами занимается квазисудебный орган – Конституционный совет. Трёх членов этого органа назначает президент, троих – глава нижней палаты парламента, троих – глава верхней палаты парламента, кроме того, туда по должности входят все бывшие президенты (ст. 56).

В общем, здесь есть разные варианты, поэтому универсальный рецепт вывести сложно. Но точно можно сказать, что почти во всех демократических государствах главную роль в формировании высших судов играет парламента. Так что при условии выборности Совета Федерации в России можно сохранить в общих чертах нынешний порядок, если подключить к этому процессу Госдуму и исключить из него президента.

Совместное голосование Совета Федерации и Государственной Думы позволит избежать ситуации, когда высшие судьи формирует лишь один государственный орган или одна политическая сила. Как мы видим, данная идея реализована в ряде федеративных государств (например, в Германии и Швейцарии). Соответственно, Россия может заимствовать их опыт: либо кандидатуры судей должны получить одобрение обеих палат парламента (как в Швейцарии), либо половина из них должна назначаться нижней, а половина – верхней палатой (как в Германии).

Ещё одна гарантия независимости судей состоит в том, что их кандидатуры должен предлагать не президент и не победившая партия, а разные фракции парламента. Кроме того, при избрании судей можно установить не простое, а квалифицированное большинство (например, 2/3 или 3/5 парламентариев). Благодаря этому одна победившая партия не сможет сформировать высшие суды только из своих представителей. В идеале разные политические силы должны согласиться на кандидатуры судей, не зависящих

ни от одной партии и толкующих Конституцию и законы максимально беспристрастно.

Такая норма, в частности, прописана в конституции Испании, где судьи Конституционного суда должны получить одобрение трёх пятых парламента (ч. 1 ст. 159), и в конституции Венгрии, где члены Конституционного суда должны получить в парламенте большинство в две трети (ч. 4 ст. 24 раздела «Государство»).

Наконец, стоит учесть печальный опыт работы судебной системы в условиях закрытости и стагнации. В России многие судьи высших судов (в том числе председатели Верховного и Конституционного судов) находятся на своих должностях около тридцати лет, что тоже сыграло определённую роль в деградации этих органов. Поэтому для судей высших судов будет разумным установить ограничение по срокам.

Такие ограничения действуют во многих демократических странах. Например, судьи Конституционного суда избираются на девять лет согласно конституциям Испании (ч. 3 ст. 159), Италии (ст. 135), Сербии (ст. 172) и Польши (ч. 1 ст. 194). Судьи чешского Конституционного суда назначаются сроком на 10 лет (ст. 84), судьи швейцарского Федерального суда – на шесть лет (ст. 145), а члены упоминавшегося выше французского Конституционного совета назначаются на девять лет, при этом каждые три года состав обновляется на треть (ст. 56).

В России тоже можно использовать эту схему и избирать судей высших судов на определённый срок – это приведёт к постоянному обновлению этих органов и позволит избежать застоя в судебной системе.

16. Уберите из Конституции государственные органы, не имеющие политического значения

Из Конституции можно убрать нормы о полномочиях прокуратуры, Госсовета, Совета Безопасности и ряда других органов. Все они не имеют политического значения, поскольку формируются другими органами власти и полностью им подконтрольны.

В российской Конституции прописаны функции ряда органов, которые по разным причинам не имеют большого значения в

политической системе. Нет никакой нужды писать отдельно обо всех этих органах и об их полномочиях в Конституции, тем более что некоторые из них могут быть реформированы и изменены до неузнаваемости.

Так, например, нет смысла писать в Конституции о прокуратуре. Большинство европейских конституций не прописывают полномочия прокуратуры, а во многих она вообще не упоминается.

Особое отношение к прокуратуре в России связано с историческим наследием. У нас она с советских времён имеет специфические полномочия. Если в большинстве других стран прокуроры только представляют обвинение по уголовному делу в суде, то в нашей стране на прокуратуру возложили также функции по общему надзору за соблюдением законности. То есть теоретически прокуратура должна следить за соблюдением всех законов всеми организациями в стране. Понятно, что это необъятные полномочия, поэтому за последние годы прокуратура де-факто отстранилась от этой работы. При этом почти во всех возможных сферах теперь действуют специальные надзорные ведомства, которые и контролируют соблюдение законодательства: Роспотребнадзор, Рособрнадзор, Росздравнадзор и т. д. В итоге прокуратура либо проводит проверки совместно с этими ведомствами, либо сразу перенаправляет в них всех заявителей. Поэтому юристы и социологи, исследующие работу правоохранительных органов, предлагают освободить прокуратуру от таких полномочий (подробнее см. статью Кирилла Титаева «Бессмысленный общий надзор»).

Если же оставить за прокуратурой только обязанность представлять обвинение в суде, то в условиях независимой судебной системы структура прокуратуры уже не столь важна и может быть изменена в ходе реформ. Не факт, что это должна быть централизованная и иерархичная структура, как сейчас. Возможно, в каждом регионе и городе будут свои прокуроры, избираемые населением или региональными парламентами и муниципальными собраниями. В общем, тут могут быть самые разные варианты. Но, повторюсь, в условиях честной, независимой и эффективной судебной системы вопрос о том, кто и как будет представлять гособвинение в суде, не столь важен и его совершенно не обязательно прописывать в Конституции.

Также в действующей Конституции упомянуты государственные органы, которые вообще не имеют никакой власти и принимают лишь решения рекомендательного характера. К таковым относятся Государственный Совет (п. «е5» ст. 83), Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83), администрация президента (п. «и» ст. 83) – все они формируются президентом, находятся под его полным контролем и отвечают за свою работу только перед ним. Соответственно, никакого политического или конституционно-правового значения эти органы не имеют – их структура и задачи могут меняться в зависимости от текущих задач, стоящих перед государством. Это подтверждается опытом других стран, в конституциях которых подобные органы, как правило, не упоминаются. Так что эти органы власти можно убрать из российской Конституции: никакого вреда это не принесёт.

Выборы и референдумы

17. Разрешите любые партии вне зависимости от их численности и политической идеологии

Россия должна прийти к подлинной многопартийности и политическому плюрализму. Для этого в будущей Конституции необходимо прописать дополнительные гарантии создания и деятельности политических партий.

Большевики в России, фашисты в Италии, национал-социалисты в Германии, придя к власти, запрещали все партии, кроме правящей. Современное российское руководство пошло более сложным путём. Оно последовательно ликвидирует или ограничивает деятельность всех политических объединений, которые могут претендовать на массовую поддержку граждан (националистических, либеральных, социалистических, рабочих и т. д.).

К сожалению, действующая Конституция допускает это и никак не боится повторения подобной ситуации. Разберёмся, почему так произошло. Партии упоминаются в Конституции РФ всего один раз – в ч. 3 ст. 13: «В РФ признаются политическое многообразие, многопартийность». Вместе с тем в тексте несколько раз встречаются общественные объединения (к которым относятся и политические партии). Так, ч. 1 ст. 30 объявляет: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов».

В ч. 5 ст. 13 указаны ограничения для общественных объединений (включая партии): «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Перечисленные запреты очень неоднозначные. Для начала тут присутствует поэтическая метафора «разжигание розни»,

которой стоило бы избегать в юридическом документе. Далее – непонятно, что такое социальная, расовая, национальная и религиозная рознь. Это очень размытые термины, которые позволяют запретить практически любую существующую партию. Ведь каждая из них отстаивает интересы одной части общества в противовес другой. Скажем, социал-демократы (социалисты, лейбористы) в европейских странах отстаивают интересы наёмных работников, так что им можно приписать разжигание розни между рабочими и предпринимателями. Христианских демократов, отстаивающих религиозные ценности, можно обвинить в разжигании религиозной розни, правые партии, выступающие за ограничение иммиграции, – в разжигании национальной розни и т. д.

В России всё это привело к целому ряду произвольных законодательных ограничений, главным из которых стал ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Закон называет экстремизмом и запрещает под страхом наказания множество действий, описание которых дано крайне расплывчато и туманно: это, в частности, всё та же формулировка про возбуждение «социальной, расовой, национальной или религиозной розни», а также «публичное оправдание терроризма» или «массовое распространение заведомо экстремистских материалов» (ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). В итоге закон позволяет объявить экстремизмом и запретить почти любую общественную и политическую деятельность.

Это не единственное ограничение деятельности партий в России. К сожалению, действующая Конституция не запрещает устанавливать дополнительные ограничения. Более того – она прямо разрешает это, говоря о том, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе» (ч. 3 ст. 55). Т. е. право граждан объединяться можно ограничить, как и любое другое право.

Если буквально толковать Конституцию, она как бы говорит законодателям следующее: «вы обязательно должны запретить партии, подрывающие безопасность и разжигающие рознь, а также можете запретить любые другие партии, если сочтёте это нужным для защиты конституционного строя и нравственности».

Всё это позволило внести в законодательство о партиях ряд недемократических изменений.

До начала 2000-х гг. создание и деятельность политических партий регулировались федеральным законом 1995 г. «Об общественных объединениях». Как и в случае любого другого общественного объединения, три человека должны были провести съезд или собрание, принять решение о создании партии и подать в Министерство юстиции ряд документов (заявление, устав, выписку из протокола съезда и т. д.). В 2001 г. Госдума приняла федеральный закон «О политических партиях». Партии стали единственным видом общественных организаций, которые могут выдвигать кандидатов на выборах. Также они должны были пройти перерегистрацию в Минюсте и отвечать следующим требованиям: общая минимальная численность – 10 тыс. членов, наличие отделений не менее чем в половине регионов страны, причём каждое – с численностью не менее ста членов (ч. 2 ст. 3 ФЗ «О политических партиях»).

Таким образом – внимание! – закон запретил городские, региональные и межрегиональные партии. Люди утратили возможность объединяться для продвижения своих идей и борьбы за власть в пределах города, региона или части страны. Все региональные партии в лучшем случае вошли в состав федеральных партий, в худшем – просто были ликвидированы.

Кроме того, практически исчезла возможность создания новых партий. Ведь партия – это объединение единомышленников, которые совместно работают и пытаются достичь определённых политических целей. Такая организация вырастает из небольшого количества людей, постепенно набирает единомышленников и через какое-то время достигает большой численности. Разумеется, крайне сложно сразу найти 10 тыс. человек по всей стране, которые разделяют взгляды друг друга и могут сразу объединиться для совместной работы.

Также партиям было запрещено занятие

«экстремистской деятельностью» (см. выше цитаты из ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности») и ряд других действий, в том числе «указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии» (ч. 3 ст. 9 ФЗ «О политических партиях»). Закон подробно расписывал процедуру создания политической партии и её внутреннюю организацию, малейшее отступление от которых приводило к отказу от регистрации.

В 2004 г. минимально возможная численность партий была увеличена до 50 тыс. членов, в 2010 г. – снижена до 45 тыс. человек, в 2012 г. – до 40 тыс. человек. Таким образом, больше десяти лет в стране де-факто был запрет на создание новых партий.

В апреле 2012 г. после протестов против нарушений на выборах в Государственную думу был принят закон о снижении минимальной численности политических партий. С тех пор для создания партии нужно 500 человек и отделения в половине регионов страны. Соответственно, произошло некоторое смягчение партийного законодательства. Однако сложная процедура регистрации партий осталась без изменений, как и запрет на создание городских и региональных партий.

Как избежать всех этих проблем в будущем и прийти при помощи российской Конституции к настоящей многопартийности?

Другие конституции, к сожалению, здесь не сильно помогут. Практически нигде в них не прописаны требования к партиям и порядок их регистрации. Во многих конституциях даже нет слова партия (например, в конституциях Нидерландов и США), а там, где это слово есть, обычно просто указано, что граждане могут создавать политические партии.

При этом отдельные европейские конституции тоже запрещают некоторые партии. Например, в конституции Франции указано, что партии «должны уважать принципы национального суверенитета и демократии» (ст. 4). Аналогичная норма – в конституции Германии: «Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя

либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, неконституционны» (ч. 2 ст. 21). Однако здесь речь идёт только об уважении к демократии и суверенитету страны, но нет никакого запрета на «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Также стоит посмотреть не только на конституции, но и на законы и политическую практику европейских стран и сравнить их с российскими. Так, во Франции нет специального закона о партиях, их деятельность в общих чертах регулируется законом «Об ассоциациях» (Association loi de 1901). Права политической партии может получить любое объединение, в котором «два или более человека постоянно объединяют свои знания или свою деятельность в целях, отличных от разделения прибыли» (ст. 1). Каких-то ограничений для партий нет, поэтому во Франции существуют и активно действуют как праворадикальные партии, например Национальный фронт (Front National), чьи лидеры дважды занимали вторые места на президентских выборах, так и леворадикальные, например троцкистская «Новая антикапиталистическая партия» (Nouveau parti anticapitaliste). Плюс там есть региональные партии, например Окситанская партия и Бретонская партия, которые тоже отстаивают широкую автономию и даже независимость своих регионов.

В Германии создание и деятельность политических партий регулирует закон о партиях (Gesetz über die politischen Parteien, он же Parteiengesetz 1967). В законе нет требований к численности и количеству отделений. Наиболее важное ограничение – организация утрачивает права политической партии, если не участвует ни в одних выборах в течение шести лет, а также если большинство её членов являются иностранными гражданами (п. 2 ст. 2). И в ФРГ тоже есть как региональные, так и право- и леворадикальные партии. А две партии, отстаивающие умеренные религиозные ценности – Христианско-демократический союз (Christlich Demokratische Union) и Христианско-социальный союз в Баварии (Christlich-Soziale Union in Bayern) – регулярно образуют правящую коалицию.

Испанский закон о политических партиях (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos) не устанавливает требований к

количеству членов и наличию региональных отделений. В стране действует множество как общегосударственных, так и региональных партий, причём некоторые региональные партии даже представлены в общегосударственном парламенте (Левые республиканцы Каталонии, Баскская националистическая партия и т. д.). В Испании существуют как крайне правые, так и крайне левые партии, в том числе выступающие за широкую автономию и политическую независимость отдельных регионов.

Хотя во многих странах были прецеденты роспуска отдельных партий (например, в Германии 1950-х гг. запретили Националистическую и Коммунистическую партии), однако они носят больше символический характер. Т. е. это запрет скорее названия, а не идеологии. В той же Германии действует ультраправая партия «Альтернатива для Германии» (Alternative für Deutschland, или AfD) с ярко выраженной националистической идеологией. Эта партия не только не запрещена, но и по итогам выборов 2017 г. стала третьей по численности в немецком парламенте.

Т. е. на практике партии в европейских странах могут выражать любые взгляды, в том числе самые радикальные, представлять интересы отдельных этносов и регионов, выступать за сепаратизм, отстаивать религиозные ценности и т. д. Фактически там действует настоящая многопартийность, когда разные политические силы могут относиться друг к другу резко отрицательно, но признают за каждым право участвовать в выборах.

Переводя на российские реалии – у нас могли бы существовать партии «Мусульмане за Всемирный халифат», «Якутия для якутов», «Партия сталинистов», «Возрождение Ичкерии», «Православные радикалы», «Педофилы-террористы за фашизм и массовые расстрелы» и так далее. Как мы видим на примере европейских стран, подчас более разнородных и многоэтничных, это не приводит ни к каким тяжёлым последствиям. Напротив – благодаря этому радикалы и маргиналы не уходят в подполье и не занимаются терроризмом, а набирают свои законные несколько процентов и интегрируются в политическую жизнь страны.

Также мы видим, что в Европе подобное политическое многообразие существует скорее на уровне ценностей и политических традиций и

формально никак не прописано в конституциях. Однако в России, с нашим печальным опытом запрета самых разных партий, стоит прописать его более чётко.

Многие российские политики считают нормальным бороться с оппонентами не только путём дебатов и агитации на выборах, но и при помощи запретов. Причём это характерно даже для людей с либеральными взглядами: многие из них выступают за ликвидацию националистических и коммунистических партий. Получается, что даже либерально мыслящие люди ещё не доросли до европейского уровня терпимости к инакомыслию. И здесь российская Конституция должна задать более высокую планку толерантности и политического плюрализма.

В связи с этим укажу две проблемы действующей российской Конституции. Во-первых, она сама в ч. 5 ст. 13 ограничила граждан в одном из основных прав – праве объединяться для защиты и пропаганды любых идей и ценностей. Во-вторых, провозгласив в ч. 1 ст. 30 право на объединение граждан и свободу деятельности общественных объединений, Конституция не указала, как и до какой степени это право можно ограничить.

Авторам будущей Конституции стоит учесть этот печальный опыт и прописать хотя бы в общих чертах процедуру регистрации и исчерпывающий список требований к общественным объединениям и политическим партиям. Иначе возможна ситуация, когда партия, пришедшая к власти, попросту запретит деятельность своих конкурентов. С нашим уровнем политической культуры это вполне реально. Скажем, левые, победив на выборах, примут закон о запрете либеральных и правых партий за разжигание ненависти к рабочим и угнетённым меньшинствам. Правые, придя к власти, запретят либералов и левых за разжигание ненависти к русским и России. Ну а либералы могут запретить левые партии за разжигание ненависти к предпринимателям, а правые – к национальным меньшинствам.

И здесь, конечно, требуется не только закрепление формальных правил в Конституции, но и принципиально иное, более европейское мышление у всей политической элиты. Все должны смириться с тем, что в России могут существовать любые партии, в том числе с самой

неприятной идеологией. Левым, либералам, либертарианцам, националистам, консерваторам необходимо прийти к тому же компромиссу, к которому пришли в европейских странах: мы не разделяем взгляды друг друга, но признаём друг за другом право участвовать в политике. А письменное закрепление такого компромисса в Конституции поможет укоренить его и в сознании политической элиты.

Для этого из российской Конституции следует убрать расплывчатую норму из ч. 5 ст. 13 про «насильственное изменение основ конституционного строя», «подрыв безопасности», «создание вооружённых формирований» и «разжигание розни» и не вводить никаких подобных норм в будущем. Можно даже пойти дальше и прямо разрешить партии, которые ныне запрещены. В этом плане можно просто идти от существующего законодательства и провозглашать нечто прямо противоположное. Так, например, в ФЗ «О политических партиях» есть запрет на «указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии» (ч. 3 ст. 9 ФЗ «О политических партиях»). Соответственно, в Конституции можно указать на то, что граждане могут создавать партии, в том числе с целью защиты профессиональных, расовых, национальных, религиозных и иных интересов, а также отражать указанные цели в уставе, программе и наименовании партии.

Далее – в Конституции стоит прописать минимальные требования к численности партии. Это не сделано ни в одной конституции, однако российский опыт говорит, что подобные нормы будут крайне полезны. В частности, можно указать, что для создания и деятельности политической партии достаточно желания хотя бы двух человек и что закон не может запрещать городские и региональные партии и устанавливать обязательные требования к количеству первичных или региональных отделений партий.

Наконец, Конституция должна вводить прямой запрет на установление иных требований к политическим партиям. Например, в такой формулировке: «Закон не может устанавливать дополнительные ограничения для создания и деятельности политических партий помимо

указанных в Конституции».

Ещё один способ гарантировать сохранение многопартийности – поднять статус закона о политических партиях. Конституция может установить, что деятельность политических партий регулируется федеральным конституционным законом. Это закон, принимаемый в усложнённом порядке (не простым большинством, а 2/3 голосов парламента). Таким образом мы уменьшим возможности для людей, оказавшихся у власти, переписать законодательство о партиях выгодным для себя образом. А для дополнительной гарантии можно установить, что принятие или изменение подобного закона должно быть одобрено на общегосударственном референдуме.

Как я уже писал, принятие всех этих норм требует перестройки мышления политиков и простых граждан. Однако первым шагом на пути к этой перестройке будет письменное закрепление перечисленных принципов и ценностей.

18. Установите максимально допустимые требования к кандидатам на выборах

В будущей российской Конституции нужно прописать все возможные ограничения избирательного права и запретить устанавливать дополнительные ограничения. Это не позволит политическим силам, пришедшим к власти, запретить выдвижение на выборах своих конкурентов.

В России за последние 20 лет была создана мощная система противодействия оппозиционным кандидатам на выборах. Причём эта система начинает работать ещё задолго до дня голосования. Главный механизм отсекающих кандидатов – это недопуск их к самому участию в выборах. К сожалению, действующая Конституция это допускает.

Конституция провозглашает, что «граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 32). Изначально единственное ограничение избирательных прав граждан было указано в следующем пункте той же статьи: «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (ч. 3 ст. 32).

Однако в Конституции не сказано, что это единственные две категории граждан, которых можно ограничить в избирательных правах. Более того – как я уже писал ранее, российская Конституция даёт законодателям дополнительную отмашку на ограничение любых конституционных прав и свобод: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе» (ч. 3 ст. 55).

Т. е. Конституция как бы говорит: необходимо лишить права голоса недееспособных и заключённых, а также можно лишить избирательных прав любую другую группу граждан, если законодатели посчитают, что это нужно для защиты конституционного строя и нравственности.

Такая расплывчатая норма привела к тому, что законодатели за последние 20 лет запретили участвовать в выборах ещё многим категориям граждан. Они перечислены в п. 3, 3.1 и 4 ст. 4ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Помимо тех, кто указан в Конституции («признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»), закон ввёл ещё несколько категорий:

- граждане РФ с иностранным гражданством или видом на жительство;
- осужденные к лишению свободы за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления (в течение, соответственно, 5, 10 и 15 лет после снятия или погашения судимости);
- осужденные за «экстремистские преступления» и имеющие неснятую и непогашенную судимость;
- совершившие правонарушения по ст. 20.3 КоАП РФ [пропаганда и демонстрация нацистской или экстремистской атрибутики или символики] и ст. 20.29 КоАП РФ [производство и распространение экстремистских материалов] в период, пока человек считается подвергнутым административному наказанию;
- люди, у которых за последние шесть лет предвыборные программы, выступления или

агитационные материалы содержали призывы к совершению экстремистской деятельности или оправдывали экстремизм.

В итоге российские законодатели лишили права занимать выборные должности множество граждан. Все эти ограничения являются недемократическими и несправедливыми. Помимо того, что даже совершение преступления в прошлом не делает человека непригодным к занятию выборной должности, многие из этих правонарушений, как мы видим, являются «экстремистскими». По данным статей в современной России легко сфабриковать дело против любого человека.

Таким образом, российская Конституция позволяет действующим властям запрещать участие в выборах любой категории граждан: это всегда можно обосновать ссылкой на «защиту конституционного строя и нравственность» (ч. 3 ст. 55).

А в 2020 г. поправки в Конституции закрепили ограничение избирательных прав для людей, имеющих иностранное гражданство и вид на жительство. Теперь им не только по закону, но даже по Конституции запрещено участвовать в выборах депутата Госдумы (ч. 1 ст. 97), губернатора (ч. 3 ст. 77) и президента (ч. 2 ст. 81), а также становиться министром (ч. 4 ст. 110), сенатором (ч. 4 ст. 95), судьёй (ст. 119) или прокурором (ч. 2 ст. 129).

Кроме того, даже если человек по закону может выдвинуть свою кандидатуру, он сталкивается с новыми испытаниями. Наиболее серьезное – что кандидату от партии, не представленной в парламенте, необходимо собрать подписи от 0,5% до 3% избирателей, живущих в избирательном округе (п. 1-2 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

При этом любую такую подпись можно объявить недостоверной на основании заключения эксперта (п. 6.3 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Эксперт составляет это заключение в свободной форме и не несёт никакой ответственности за результаты своей работы. На разных выборах неоднократно возникали ситуации, когда эксперт признавал подпись недостоверной, избирательная комиссия снимала кандидата с выборов, а тот приводил в суд людей, ставивших соответствующую подпись. Однако даже показания таких людей по закону не являются доказательством достоверности

подписей – и такого кандидата суд, как правило, отказывается регистрировать.

Цитата: «К показаниям лиц, осуществлявших сбор подписей, и к показаниям избирателей, подтвердивших в судебном заседании собственноручное проставление дат внесения подписей, фамилии, имени, отчества, подписей в подписных листах, суд относится критически, с учётом того обстоятельства, что они являются сторонниками административного истца и желают, чтобы его избрали» (решение Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 25 августа 2020 г. по делу № 2а–6666/2020, судья Кучерова Юлия Владимировна).

Таким образом, действующая Конституция РФ хоть и объявила равное для всех право избирать и быть избранным, не предусмотрела механизма защиты этой нормы.

Какой же механизм здесь можно предусмотреть? К сожалению, мировой опыт нам не сильно поможет. Как я уже писал, большинство диктатур в мировой истории поступали просто – отменяли выборы как таковые. Кажется, ни один авторитарный режим не создавал столь сложную и хитрую систему законодательных ограничений, благодаря которым выборы формально существуют, но фактически лишены смысла.

Поэтому России придётся отталкиваться только от своего опыта. И здесь стоит сделать несколько вещей.

Во-первых, в Конституции можно прописать ряд базовых принципов, несоблюдение которых приводило к наиболее вопиющим нарушениям избирательных прав граждан. Например, в Конституции можно указать, что список граждан, не имеющих избирательных прав, ограничен перечнем, установленным в Конституции. Подобные нормы предлагают некоторые конституционные проекты. В частности, в «Конституции свободных людей» партии «Яблоко» указано: «запрещается устанавливать прямые или косвенные ограничения прав граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией РФ» (ч. 2 ст. 79.4). А проект «Конституция Общества. Будущее» предлагает использовать примерно ту же формулировку, что и в нынешней конституции, но с добавлением слова «исключительно»: «Не имеют права избирать и быть избранными

исключительно граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда в период проведения выборов или референдума» (ч. 3 ст. 38). Всё это существенно ограничит возможности для произвольного лишения людей права избираться в органы власти. Ну и вдобавок к этому, конечно, в Конституции не должно быть нормы, прописанной сейчас в ч. 3 ст. 55 («права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены...»).

Во-вторых, можно закрепить в Конституции требования к регистрации кандидатов на выборах. Например, можно установить, что кандидат от партии, не представленной в федеральном или региональном парламенте, для участия в выборах может не только собрать подписи избирателей, но и внести избирательный залог (денежную сумму, которая возвращается кандидату, набравшему определённое количество голосов). Можно также установить какое-то разумное количество подписей, чтобы их сбор не был по затратам сопоставим с самой избирательной кампанией: например, не более 100 подписей на местных выборах, не более 500 – на региональных, не более 1 тыс. – на федеральных. Кроме того, учитывая наш опыт, возможно, стоит прямо в Конституции прописать, что в случае спора о подлинности подписей свидетельские показания избирателя в суде имеют приоритет над мнением эксперта-графолога.

Наконец, в-третьих, как и в случае с политическими партиями, можно поднять статус закона о выборах и установить, что этот вопрос регулируется федеральным конституционным законом, принимаемым в усложнённом порядке (2/3 голосов парламента). Таким образом мы уменьшим возможности для людей, оказавшихся у власти, переписать закон под себя. А для дополнительной гарантии можно установить, что принятие или изменение подобного закона должно быть одобрено на общегосударственном референдуме.

Повторюсь, что все эти требования не прописаны ни в одной конституции, однако в России, с учётом нашего печального опыта, они могут быть крайне полезны.

19. Пропишите порядок формирования избирательных комиссий

В Конституции стоит более подробно прописать порядок формирования избирательных комиссий. Указанные комиссии должны быть максимально независимы от действующего руководства страны, региона или города.

Практически ни в одной зарубежной конституции нет упоминания об избирательных комиссиях или иных органах, проводящих выборы. Здесь более важным является разделение властей, работа законодательных и судебных органов. Если законодатели пишут разумные законы о выборах, а суды жёстко пресекают все нарушения избирательного законодательства, то нет и нужды детально прописывать организацию избирательных комиссий.

Соответственно, велика вероятность, что России хватит тех предложений, о которых я писал в разделе «Высшие органы власти». Главное – избежать повторения нынешней ситуации, когда формирование и работа разных органов власти зависит от одного человека. В большинстве стран этого достаточно для обеспечения честности выборов.

Однако с учётом опыта последних 20 лет, возможно, стоит создать дополнительные страховочные механизмы, не позволяющие нашей стране снова скатиться к фальсификациям на выборах.

Напомню, что сейчас избирательные комиссии вообще не упоминаются в Конституции РФ. Их деятельность регулирует федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Главным органом, организующим выборы, является Центральная избирательная комиссия (Центризбирком, ЦИК) – коллегиальный орган, который формируется на пятилетний срок полномочий. Он является вышестоящей комиссией по отношению ко всем остальным избирательным комиссиям и рассматривает жалобы на их решения.

ЦИК состоит из 15 человек (ч. 7 ст. 21 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Из них пять назначаются президентом, пять – Советом Федерации, пять – Государственной Думой (ч. 4 ст. 21 ФЗ «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). При этом половина Совета Федерации в 2004-2012 гг. состояла из людей, которых опосредованно назначал на свои посты сам президент (т. е. президент назначал губернатора, а губернатор назначал члена Совета Федерации) и которые фактически от него зависели. Да и сегодня президент может снять с поста любого губернатора «в связи с утратой доверия... за ненадлежащее исполнение своих обязанностей» (п. «г» ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

В этих условиях Совет Федерации вряд ли назначит в Центризбирком людей, чья позиция будет идти вразрез с президентской. Таким образом, люди, которых президент прямо или опосредованно назначил в ЦИК, уже изначально имеют большинство в Центризбиркоме. Также можно вспомнить, что в Государственной Думе почти все годы путинского правления большинство имела партия «Единая Россия». Т. е. президент и правящая партия полностью исключили попадание в Центризбирком людей с независимой позицией.

Нижестоящие избирательные комиссии субъекта РФ формируются следующим образом: половину членов назначает региональный парламент, половину – губернатор (ч. 6 ст. 23 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Опять же вспомним, что губернаторы в России до недавнего времени назначались президентом, а законодательные органы регионов состоят в основном из членов партии «Единая Россия».

Таким образом, как мы видим, выборы в России проводит структура, состоящая из назначенцев президента и правящей партии и не заинтересованная в объективности и честности выборов.

К сожалению, в зарубежных конституциях этот вопрос вообще практически не затронут. Одно из немногих исключений – конституция Франции. Там функции Центральной избирательной комиссии де-факто исполняет так называемый Конституционный совет. Этот орган рассматривает жалобы на процесс голосования и объявляет результаты выборов президента и

парламента, а также следит за правильностью проведения референдума (ст. 58-60). Про то, как формируется этот орган, я рассказывал в части, посвящённой формированию высших судов, но повторюсь: троих членов этого органа назначает президент, троих – глава нижней палаты парламента, троих – глава верхней палата парламента, кроме того, туда по должности входят все бывшие президенты (ст. 56). Т. е. фактически это очень похоже на тот порядок, что действует в России. Однако данный орган является более компетентным и независимым за счёт других демократических механизмов (например, благодаря прямым выборам в верхнюю палату парламента и существенному ограничению власти президента).

В Германии конституция ничего не говорит об избирательных комиссиях, их работа урегулирована Федеральным законом о выборах (Bundeswahlgesetz). Выборы проводит Федеральная комиссия по выборам, причём её главу (Федерального руководителя по проведению выборов) назначает министр внутренних дел, а уже дальше глава комиссии назначает всех остальных её членов (ч. 1-2 ст. 9 Федерального закона о выборах). Т. е. фактически правящая партия сама формирует органы, проводящие выборы. Однако даже несмотря на это, выборы в Германии проходят честно, а правящая партия не пытается фальсифицировать их результаты. Так что, повторюсь, возможно, соблюдения принципа разделения властей будет достаточно для обеспечения честности выборов.

В Испании статус Центральной избирательной комиссии не урегулирован конституцией, но прописан в Законе об общем избирательном режиме (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General). Согласно нему, в состав комиссии входят восемь судей Верховного суда Испании и пять действующих профессоров права, политических наук и социологии, которых назначает парламент (ч. 1 ст. 9).

В конституции Австрии в прежней редакции было указано, что для проведения выборов президента и нижней палаты парламента «должны быть учреждены избирательные комиссии, в которые в качестве полноправных членов должны входить представители партий, участвующих в избирательной кампании, а в Центральную избирательную комиссию, кроме того, – также

члены, которые принадлежат или принадлежали ранее к судейскому корпусу. Установленное в положении о выборах число членов этих комиссий, не считая членов из судейского корпуса, должно распределяться между участвующими в избирательной кампании партиями в соответствии с количеством мандатов, полученных ими на последних выборах в Национальный совет» (ч. 6 ст. 26).

В Израиле Центральная избирательная комиссия не предусмотрена Основными законами, которые образуют конституцию страны. Она действует согласно Закону о выборах в Кнессет 1969 г. В состав комиссии входят более тридцати человек, которых назначают фракции Кнессета (парламента) пропорционально своей численности (ст. 16 Закона о выборах в Кнессет).

В российской Конституции, учитывая наш опыт, стоит отдельно прописать порядок формирования высшего органа в системе избирательных комиссий и расписать общие принципы работы других комиссий. Причём в этом вопросе ориентироваться лучше не на Францию и Германию, а на Австрию и Израиль – то есть формировать избирательные комиссии с участием разных парламентских фракций.

Правда, при этом, возможно, стоит отойти от принципа пропорциональности. Иначе одна партия, получив большинство, сможет сформировать этот орган исключительно из своих сторонников, не заинтересованных в честных выборах. Чтобы этого не произошло, можно воспользоваться предложениями партии «Яблоко», согласно которым ЦИК формируется политическими партиями на паритетных началах: каждая партия, набравшая на последних выборах больше 1%, назначает в этот орган одного представителя (см. «Предложения по реформированию избирательной системы РФ» Центра законодательных инициатив партии «Яблоко»). Аналогичный принцип можно применить к нижестоящим комиссиям, которые будут формироваться региональными и муниципальными собраниями. У комиссий, сформированных таким образом, будет больше мотивации провести честные и справедливые выборы.

Опыт других стран говорит, что всего этого может не потребоваться в условиях парламентской республики и соблюдения принципа разделения

властей. Однако мы должны опираться не только на зарубежный, но и на свой собственный опыт. А он говорит, что дополнительные гарантии в этом вопросе могут быть полезны.

20. Установите перечень вопросов, которые необходимо выносить на референдум

Конституция должна предусматривать конкретный список вопросов, которые необходимо выносить на референдум. Это даст гражданам дополнительные гарантии, что их мнение будет учтено при принятии важнейших государственных решений.

Действующая российская Конституция упоминает референдум в ч. 3 ст. 3: «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы», а также в некоторых других местах. Однако никаких конкретных правил проведения референдумов там не прописано. В частности, действующая Конституция РФ не предусматривает ни одного вопроса, решение которого обязательно принимается на референдуме. Даже новая Конституция «принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование» (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ). То есть всё остаётся на усмотрение авторов будущего федерального конституционного закона «О Конституционном собрании» и людей, которых в это собрание назначат.

В 2004 г. в России был принят федеральный конституционный закон «О референдуме РФ». В нём право граждан на референдум прописано очень слабо. Закон в ч. 5 ст. 6 перечисляет множество вопросов, которые нельзя выносить на референдум (об изменении статуса региона, о досрочном прекращении полномочий президента и Госдумы и т. д.). При этом указан лишь один случай, когда власти обязаны провести референдум – если того требует международный договор, заключённый руководством РФ (ч. 2 ст. 6 ФКЗ «О референдуме РФ»). То есть если международное сообщество заставит российское руководство спросить мнение граждан, они вынуждены будут это сделать – но ни в каком другом случае.

Кроме того, в законе подробно описаны обстоятельства, исключающие назначение

и проведение референдума (ст. 7 ФКЗ «О референдуме РФ»): в условиях военного и чрезвычайного положения, в течение трёх месяцев после его отмены, в последний год полномочий президента или Госдумы и ряде других случаев.

Если же граждане найдут разрешённые законом время и тему для референдума, они могут инициировать проведение такого референдума, только если соберут два миллиона подписей, в том числе не более 50 тыс. подписей в каждом субъекте (ст. 14 ФКЗ «О референдуме РФ»). При этом процедура максимально усложнена: желающие провести референдум должны образовать инициативную группу, состоящую из региональных групп более чем в половине субъектов федерации, провести собрания и выполнить ряд других действий.

В итоге по этому закону в России так и не был проведён ни один референдум. Разные политические силы выдвигали инициативы проведения референдумов по некоторым вопросам, но все они были остановлены на стадии выдвижения. А общероссийское голосование по конституционным поправкам в 2020 г. прошло не по этому закону, а по специально принятому по такому случаю Постановлению ЦИК России от 20.03.2020 N 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ».

Что касается региональных референдумов, то их проведение необходимо только в одном случае – при образовании нового региона (например, вследствие слияния двух регионов). Согласно ч. 1 ст. 11 ФКЗ «О порядке принятия в РФ и образования в её составе нового субъекта РФ», «вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ». В соответствии с этой нормой в России в 2000-е годы прошло пять референдумов об объединении субъектов федерации, в результате которых были образованы пять новых регионов.

Итак, действующая Конституция РФ говорит о референдуме как о высшем выражении власти народа, но не предусматривает ни одного вопроса, который должен на нём решаться, и не прописывает механизм, которые заставил бы власти проводить референдум. Соответственно, всё сводится к доброй воле законодателя – он может как разрешить, так и запретить проведение

референдума по какому-либо вопросу. В итоге в России проведение референдума обязательно всего в двух случаях: если того требует международный договор и если принято решение об объединении двух субъектов федерации. А инициатива граждан по проведению референдума максимально ограничена временными рамками, огромными трудовыми и денежными затратами и поставлена в зависимость от мнения избирательных комиссий и судов, которые в России не отличаются беспристрастностью.

При этом, например, такой важнейший вопрос, как изменение границ субъектов федерации, не выносится на референдум. В связи с этим расширение территории Москвы, произошедшее в 2012 г., обошлось безо всякого референдума – ни жителей Москвы, ни жителей Московской области об этом не спрашивали.

В конституциях других стран этот вопрос урегулирован по-разному. Есть ряд конституций, где референдум вообще не упоминается либо упоминается как необязательная процедура, проведение которой регулируется специальным законом. То есть гражданам этих стран, как и гражданам России, проведение референдума никак не гарантировано: оно зависит от доброй воли людей, находящихся у власти.

Но в России, где мнением людей по поводу государственных решений никогда не интересуются, стоит ориентироваться на другие примеры. В ряде стран конституции прописывают конкретные условия, при которых обязательно проведение референдума. В частности, конституции Словакии (ч. 1 ст. 7) и Хорватии (ст. 135) обязывают руководство страны проводить референдум по вопросу вступления в союз с другим государством, конституция Швейцарии – по вопросу изменения конституции и вступления в международные организации (ст. 140). Конституции Испании (ч. 3 ст. 167), Австрии (ч. 3 ст. 44), Ирландии (ч. 2 ст. 46), Словении (ст. 170) и Румынии (ч. 3 ст. 151) обязывают проводить референдум по вопросу изменения или пересмотра конституции. А конституции Германии (ч. 2 ст. 29) и Италии (ст. 132) указывают, что вопрос об изменении территориального деления страны должен выноситься на референдум в соответствующих регионах.

России стоит заимствовать этот опыт и тоже прописать необходимость проводить референдум

по ряду ключевых вопросов. Такие обязательные референдумы будут ещё одним страховочным механизмом, предотвращающим скатывание страны в диктатуру. Они будут гарантировать, что люди, пришедшие к власти, не начнут принимать решения, противоречащие воле избирателей и направленные на сохранение своей власти.

Одно из таких ключевых вопросов – изменение законодательства о политических партиях и выборах. Ранее я уже упоминал, что подобные вопросы можно прописывать в законах с усложнённым порядком принятия и внесения изменений (в федеральных конституционных законах, требующих одобрения 2/3 парламента), а также утверждать на референдуме. Голосование граждан в такой ситуации будет предотвращать недемократические изменения в законодательстве, даже если какая-то партия получит 2/3 мест в парламенте.

Другой ключевой вопрос – территория и границы государства. Многие люди, поддерживающие включение Крыма в состав России, опасаются, что новое руководство признает нарушение норм международного права в 2014 г. и вернёт полуостров Украине.

Сейчас такие вопросы решаются без участия граждан, и руководители страны уже отдавали соседним государствам российские территории. Например, в 2004-2005 гг. Россия передала Китаю земли в окрестностях реки Амур общей площадью более трёхсот квадратных километров. Президент России Владимир Путин и председатель КНР Ху Цзиньтао подписали соглашение об этом в октябре 2004 г., а в мае 2005 г. это соглашение ратифицировали и утвердили Государственная дума и Совет Федерации. Здесь не требовалось согласия граждан России и даже жителей Хабаровского края, в составе которого находились эти территории.

Соответственно, ничто не мешает людям, пришедшим к власти, сделать то же самое с Крымом или любой другой частью России. Чтобы избежать такой ситуации в будущем, Конституция может установить, что на общенародный референдум должны выноситься все вопросы об изменении российских границ (в том числе о включении территорий в состав России и об исключении территорий из её состава).

Кстати, это совершенно не исключает того, что Крым когда-то вернётся в состав Украины.

Но для этого нужно будет согласие большинства граждан России. И если новое руководство захочет поменять статус Крымского полуострова, ему нужно будет убедить людей в том, что без этого не обойтись.

Есть ряд других вопросов, которые являются важными и по которым тоже можно установить обязательность проведения референдума – например, о вступлении России в какие-либо международные организации или об изменении статуса или границ регионов.

Кроме того, разумеется, вопрос об изменении Конституции тоже должен быть вынесен на референдум. При этом мы должны помнить о пресловутом «общероссийском голосовании» по поправкам в Конституцию РФ 2020 г. и установить норму, по которой для любого изменения Конституции должно проходить отдельное голосование. Это исключит манипуляции, когда граждан призывают проголосовать пакетом за разнородные поправки, некоторые из которых хорошие, а некоторые – плохие.

Что касается факультативных референдумов, то здесь опыт других стран неоднозначен. Во многих странах власти обязаны провести референдум, если за это высказалось какое-то количество граждан (путём сбора подписей) либо региональные органы власти: в Венгрии – 200 тыс. граждан (ч. 1 ст. 8 раздела «Государство»), в Италии – 500 тыс. граждан либо пять региональных парламентов (ст. 75), в Словакии – 350 тыс. граждан (ч. 1 ст. 95), в Литве – 300 тыс. граждан (ст. 9), в Словении – 40 тыс. граждан (ст. 90), в Швейцарии – 50 тыс. граждан или восемь регионов (ст. 141), Сербии – 100 тыс. граждан (ст. 108), Северной Македонии – 150 тыс. (ст. 73). При этом почти везде есть перечень вопросов, которые нельзя выносить на референдум (например, о налогах и бюджете).

Как мы видим, почти во всех перечисленных странах установлено довольно большое количество подписей, которые нужно собрать для проведения референдума – где-то это несколько процентов от числа жителей. И мало где факультативные референдумы стали значимым фактором политической жизни. Единственное исключение – Швейцария, где процесс инициирования референдума максимально упрощён и его проводят очень часто.

При этом опыт Швейцарии показывает,

что у лёгкости инициирования факультативного референдума есть неочевидные минусы. Дело в том, что если к власти приходит одна партия или партийная коалиция и начинает проводить определённую политику, то оппозиционные партии могут начать инициировать референдумы по поводу этой политики. И если референдум можно назначить относительно любого, даже мелкого изменения законодательства, то оппозиция фактически способна блокировать работу правящей партии.

В Швейцарии были в прошлом подобные эпизоды, в результате чего страна пришла к уникальной политической системе, когда все крупнейшие партии представлены в правительстве и так или иначе влияют на проводимую в стране политику. Это называется «волшебной формулой» (нем. *zauberformel*, фр. *formule magique*). Если в других странах правящая партия формирует правительство, а конкурирующая – критикует его и предлагает альтернативу, то здесь конкурирующие партии должны совместно работать в составе

одного правительства.

Будет ли такая уникальная система действовать в России – или лёгкость проведения референдума приведёт к хаосу в политической жизни? Неизвестно. Здесь у нас есть опыт только одной страны, к которому стоит отнестись крайне осторожно. И, соответственно, процесс инициирования референдумов по второстепенным вопросам, не затрагивающим основы государственного строя, не обязательно делать столь лёгким.

Но, повторюсь, это не касается ключевых для государства вопросов. Поправки в Конституцию, законодательство о выборах и политических партиях, изменение границ страны и вступление в международные организации – все эти вопросы должны в обязательном порядке выноситься на референдум. Это будет ещё одной гарантией сохранения демократического режима и государства как такового.

Права и свободы

21. Конкретизируйте права и свободы и исключите нормы, позволяющие их ограничивать

Российская Конституция должна перейти от благих и абстрактных пожеланий к перечню чётко определённых прав и свобод, который не допускает двойного толкования.

У российских граждан, согласно действующей Конституции, есть множество важных прав и свобод: право избирать и быть избранным в органы власти, право на митинги и шествия, свобода вероисповедания, свобода слова, свобода передвижения. Однако в реальной жизни эти права почти не соблюдаются. Российские судьи, чиновники и полицейские вводят цензуру, пытаются заключённых, ограничивают религиозную свободу, фальсифицируют выборы, разгоняют митинги, запрещают политические партии, сажая людей за твиты, картинки и репосты в соцсетях, повышают пенсионный возраст и так далее и

тому подобное. В итоге в современной России сложно найти конституционные права и свободы, которые не были бы де-факто ликвидированы или существенно ограничены.

Почему так произошло? Разберёмся чуть подробнее.

Первая причина состоит в том, что многие конституционные права сформулированы настолько неконкретно, что фактически не имеют никакого смысла. Особенно это относится к социальным правам. Скажем, в Конституции РФ указано, что «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту» (ч. 1 ст. 39). Но там не сказано, скакого возраста и в каком размере граждане могут получить соответствующее социальное обеспечение. Поэтому в 2018 г. в России без каких-либо проблем подняли пенсионный возраст на пять лет (для женщин – с 55 до 60, для мужчин – с 60 до 65). Теоретически руководство страны может установить пенсионный возраст в сто лет, а размер пенсии сократить до 100 рублей в месяц

– и это формально не будет никак противоречить Конституции РФ. То есть права на получение помощи со стороны государства не имеют большого значения, поскольку в Конституции, как правило, не прописаны конкретные параметры и характеристики этой помощи.

Данный недостаток можно устранить, если конкретизировать и уточнить наиболее важные права и свободы.

Вторая причина – даже если права и свободы сформулированы более или менее конкретно, руководство страны может ограничить их в любое время в любом объёме. Это позволяет часть 3 ст. 55 Конституции РФ. Там указано, что конституционные права и свободы могут быть ограничены в той мере, в какой «это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Как видим, такая нечёткая и расплывчатая формулировка позволяет ограничить любое право граждан со ссылкой на нравственность или безопасность. Скажем, руководству страны кажется, что выходить без разрешения на митинги – безнравственно или что пускать на выборы всех, кто захочет в них участвовать – небезопасно. Соответственно, допустимо принимать законы, которые ограничивают эти и многие другие права и свободы граждан.

То есть, провозглашая некое право, Конституция даёт законодателям возможность ограничивать его настолько, что оно совершенно потеряет смысл. Из-за этого почти во всех сферах жизни сложилось правовое регулирование, противоречащее идеям, заложенным в Конституции.

Эта проблема решается просто – необходимо отменить норму, прописанную в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Многие опасаются, что отсутствие подобной нормы не позволит разумно ограничить те или иные права граждан. Например, что свобода слова не позволит привлечь человека за клевету, что право на здоровую окружающую среду не позволит строить дороги и т. д.

Между тем ограничения прав и свобод одних нужны, чтобы защитить права и свободы других, и это происходит в любой стране.

Скажем, всем очевидно, что свобода религии не подразумевает права совершать человеческие жертвоприношения (даже если какая-то религия включает подобный ритуал). Нет, в данном случае право одного человека на жизнь важнее права другого человека исповедовать свою религию, поэтому мы ограничиваем права последнего. И то же самое происходит во всех других случаях. Как писал по этому поводу судья Верховного суда США Оливер Уэнделл Холмс, «никакой, даже самый строгий закон, защищающий свободу слова, не сможет защитить человека, который умышленно крикнет “пожар!” в переполненном театре и вызовет панику».

Всё это – своеобразные правовые аксиомы, которые не нуждаются в дополнительном конституционном закреплении. И большинство демократических конституций если и прописывают возможность ограничения прав и свобод, то делают это ровно в том месте, где эти права и свободы сформулированы.

Наша же Конституция – одна из немногих, дающих законодателям настолько широкие и одновременно расплывчатые полномочия. Из-за этого Госдума изначально имеет слишком большую свободу в вопросе ограничения прав и свобод. И вместо того, чтобы каждый раз соотносить и находить баланс между разными правами и свободами, спорить об этом в парламенте, а потом отстаивать свою позицию в Конституционном суде, депутаты могут легко ограничить любое право граждан со ссылкой на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. И в итоге не законодатели доказывают гражданам, что без какого-то ограничения не обойтись, а граждане пытаются доказать законодателям, что это ограничение совершенно не нужно.

Мы должны опираться на наш печальный опыт, и поэтому нам лучше обойтись без подобной нормы. Как я уже указал, большинство демократических конституций не содержат её, однако ни к каким печальным последствиям это не приводит.

Я не смогу здесь разобрать все конституционные права и свободы, но приведу примеры того, как конкретизировать некоторые из них: свободу слова, свободу собраний и право на судебное разбирательство с участием присяжных. Эти примеры покажут, в каком направлении стоит идти авторам будущей Конституции, если они хотят избежать абстрактных и бесполезных

формулировок и сделать конституционные права более конкретными и однозначными.

22. Дайте людям неограниченную свободу слова

В российской Конституции стоит прописать абсолютную и ничем не ограниченную свободу слова. Негативных последствий от этого будет значительно меньше, чем от нынешнего порядка, допускающего возможность посадить человека за высказывание своего мнения.

Подавление инакомыслия и преследование людей за их убеждения – одна из самых стойких российских традиций. И в царские времена, и в советскую эпоху, и в современной России человек не может свободно высказать своё мнение без страха попасть под одну или несколько уголовных статей.

И здесь действующая Конституция никак не помогает гражданам. Хотя в ч. 1 ст. 29 Конституции провозглашено, что «каждому гарантируется свобода мысли и слова», однако сразу за ней идёт ч. 2 ст. 29: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Кроме того, напомню, свобода слова, как и любая другая конституционная свобода, может быть ограничена на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, если «это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Всё это привело к целому букету законодательных ограничений. На сегодняшней день с этой конституционной нормой возникла, кажется, самая абсурдная ситуация. У любого российского гражданина по Конституции формально есть свобода слова, но при этом ему запрещено:

- говорить что-то хорошее о наркотиках (ст. 6.13 КоАП РФ);
- говорить что-то хорошее об однополых отношениях, если это могут услышать несовершеннолетние (ст. 6.21 КоАП РФ);

- организовывать показ фильма, где содержится нецензурная брань (ст. 6.26 КоАП РФ);
- выражать в интернете неуважение к государству или органам власти (ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ);
- писать в интернете что-то плохое о представителях той или иной социальной группы, например о чиновниках, судьях, мигрантах или москвичах (ст. 20.3.1 КоАП РФ, ст. 282 УК РФ);
- призывать других писать в интернете что-то плохое о представителях той или иной социальной группы (ст. 280 УК РФ);
- писать, что не только Германия, но и Советский Союз виновен в развязывании Второй мировой войны (ст. 354.1 УК РФ);
- говорить или писать, что Россия должна вернуть Крым Украине (ст. 280.1 УК РФ);
- говорить, писать или делать что-то, что может оскорбить чувства верующих (ст. 148 УК РФ);
- говорить или писать что-то, что российский суд может счесть «грубым нарушением общественного порядка, выражающим явное неуважение к обществу, совершенным по мотивам политической, идеологической или иной ненависти» (ст. 213 УК РФ);
- говорить или писать, что если кто-то после всех этих запретов захочет взорвать Кремль или Госдуму, то его чувства можно понять (ст. 205.2 УК РФ).

Как видим, в итоге от свободы слова в России практически ничего не осталось. Почти любое высказывание можно подвести под ту или иную статью КоАП РФ или УК РФ, а его автора – оштрафовать или посадить.

На мой взгляд, свобода слова не должна быть никак ограничена, поскольку любое ограничение, особенно в рамках неразвитой политической и правовой системы, даёт слишком широкий простор для толкований. Ограничения свободы слова существуют в некоторых европейских странах, однако там получается держаться в рамках здравого смысла: скажем, штрафовать (но не сажать в тюрьму) ультраправых политиков за особенно агрессивные расистские высказывания. К сожалению, российский опыт говорит о том, что нашим законодателям и судьям сложно удержаться

в разумных рамках. И в такой ситуации необходим конституционный запрет на любые ограничения свободы слова: лучше потерпеть расистские высказывания, чем бояться высказать своё мнение о руководстве страны.

Здесь мы можем заимствовать американский подход. Поправка I к конституции США гласит следующее: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное её исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб».

И всё – никакого упоминания о возбуждении вражды и разжигании ненависти (ни здесь, ни в других частях конституции). Благодаря этому американцам удалось сохранять крайне высокий уровень свободы, когда люди могут высказывать любые вещи, в том числе агрессивные и оскорбительные, и не нести за это юридической ответственности. И двухсотлетний американский опыт показывает, что ни к каким страшным последствиям это не приводит. Если человек высказывает человеконенавистнические взгляды, он имеет на это полное право. До тех пор пока такой человек не перешёл к конкретным действиям, его можно оставить в покое. И как бы кого-то ни раздражали расисты и религиозные фанатики, они имеют право на высказывание своего мнения безо всяких законодательных ограничений. Свобода либо существует для всех, либо не существует ни для кого.

При этом надо учесть, что свобода слова подразумевает лишь обязанность не наказывать человека за высказывание. Она не подразумевает обязанности предоставлять ему площадку для высказываний. Так что запрет агрессивных высказываний вполне может существовать на корпоративном уровне. Подобная практика действует в Соединённых Штатах, где профессиональные объединения кинематографистов и журналистов могут ограничить распространение через фильмы или СМИ агрессивных и оскорбительных высказываний. Поэтому здесь не обязательно стоит ждать большого роста расистских, сексистских и гомофобных высказываний – общественные институты могут урегулировать этот вопрос без участия государства.

Что касается российской Конституции, то здесь прежде всего стоит исключить из текста нормы, указанные в ч. 2 ст. 29 и ч. 3 ст. 55, и не писать подобных норм в будущем.

Кроме того, для более чёткого и недвусмысленного закрепления новых принципов стоит, возможно, не просто провозгласить свободу слова, но и прямо указать те категории высказываний, которые не должны подпадать под наказание. Иначе у законодателей может возникнуть соблазн ввести запреты, аналогичные нынешним, на основании того, что свобода слова не подразумевает свободу оскорблений. На пути таких мыслей нужно сразу поставить запрет и прямо заявить, что свобода слова подразумевает в том числе свободу оскорблений.

Соответственно, слова о том, что «каждому гарантируется свобода мысли и слова», можно дополнить следующими уточнением: «т. е. свобода высказывать устно или письменно любое мнение и выражать любые чувства по любому вопросу, о любых гражданах, организациях, органах власти, религиозных, национальных и иных социальных группах, в том числе в агрессивной и оскорбительной форме. Каждому гарантируется свобода пропагандировать и распространять любые взгляды, идеи, принципы, политические, религиозные и иные учения без каких-либо ограничений. Государство не может устанавливать какую-либо юридическую ответственность за перечисленные действия».

При этом, конечно, стоит разделять мнения и факты. И если человек занимается клеветой, он уже не может ссылаться на свободу слова. Однако и наказание должно быть соразмерно правонарушению: здесь не место для уголовной или административной ответственности, только для гражданско-правовой. Возможно, стоит и это уточнение закрепить в Конституции, например, следующим образом: «Если же высказывание гражданина включает клевету, т. е. заведомо ложную информацию, порочащую честь и достоинство другого лица или подрывающие его репутацию, то лицо, чьи интересы затронуты таким высказыванием, имеет право взыскать с автора высказывания имущественный и моральный ущерб в порядке гражданского судопроизводства».

23. Дайте людям неограниченную свободу собраний

Люди должны иметь ничем не ограниченное право собираться и проводить митинги, шествия и пикеты.

Ст. 31 Конституции говорит о том, что «Граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование» и при этом не ставит перед ними никаких ограничений. Однако, как мы помним, эти ограничения могут быть установлены согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, если «это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В связи с этим ряд ограничений установил федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Данный закон предписывает подавать властям уведомление о проведении массовой акции в срок не ранее чем за 15 и не позднее чем за 10 дней до дня проведения публичного мероприятия (ч. 1 ст. 7 ФЗ «О собраниях...»). Также закон жёстко ограничивает время, место и поведение организаторов и участников. Например, человек, уже наказанный за нарушения порядка проведения митингов, не может организовывать новый митинг (п. 1.1 ч. 2 ст. 5 ФЗ «О собраниях...»), а рядовым участникам митинга запрещено носить маски (п. 1 ч. 4 ст. 6 ФЗ «О собраниях...»), хотя в обычной жизни это не считается правонарушением. Тех, кто не соблюдает данный порядок, разгоняют или задерживают сотрудники правоохранительных органов.

Одновременно установлена серьёзная ответственность за организацию неразрешённого митинга, даже не повлекшего никакого ущерба или вреда: нарушителя могут оштрафовать на 20-30 тыс. р. или отправить на обязательные работы на срок до 50 часов (ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ).

Таким образом, как мы видим, право граждан собираться на митинги и шествия существенно ограничено и фактически отменено. Уже обыденной стала ситуация, когда митинги оппозиции либо не согласовывают, либо согласовывают вдали от центра города, а митинги

в поддержку президента и правящей партии, напротив, согласуют в хороших и удобных местах.

Можно ещё раз вспомнить про поправку I к Конституции США, где сказано, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего... право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб». Здесь всё сформулировано предельно просто, однако за счёт того, что американская конституция не содержит норм, прописанных в ч. 3 ст. 55 российской Конституции, Конгресс не имеет никаких правовых оснований ограничивать свободу собраний.

Также можно вспомнить проект студентов и преподавателей Высшей школы экономики. Они в своём конституционном проекте затронули свободу собраний. Вот какую норму предлагается прописать в будущей российской Конституции:

«Для проведения митингов, демонстраций и шествий и пикетирования действует исключительно уведомительный порядок. Собрания и одиночное пикетирование проводятся без уведомления о их проведении. Не признаются противоправными спонтанные митинги, демонстрации и шествия постольку, поскольку они являются внезапной общественной реакцией на произошедшее событие, о котором стало только что известно. Граждане имеют право собираться у места расположения тех органов власти, против действий которых они выступают» (ч. 3 ст. 36).

Здесь право граждан собираться сформулировано намного конкретнее и разумнее, чем в нынешней Конституции. К сожалению, двумя абзацами выше в том же проекте есть очень расплывчатое и неконкретное ограничение: «Гарантируется свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, за исключением направленных на распространение идей безнравственности, тоталитаризма, терроризма, вражды, презрения или ненависти к каким-либо расовым, этническим, религиозным, социальным и языковым группам, а также к иным странам и народам» (ч. 1 ст. 36). Данная норма мало чем отличается от ч. 3 ст. 55 действующей Конституции РФ. Здесь мы тоже видим ограничение, которое по сути своей позволяет запретить любое уличное мероприятие, если органы власти сочтут его безнравственным.

Всё же свобода собраний, как и свобода

слова, должны иметь абсолютную ценность. Не дело государства решать, являются ли лозунги митингующих безнравственными, тоталитарными или расистскими. Люди должны иметь право высказать своё мнение на улице, даже если оно не нравится большинству других людей.

И здесь должна быть более конкретная и чёткая формулировка, которая позволит любым гражданам выразить своё мнение через митинги, шествия и пикеты. В целом можно использовать норму, сформулированную в ч. 3 ст. 36 конституционного проекта ВШЭ, но без нормы, прописанной в нём же в ч. 1 ст. 36. И, разумеется, будущая Конституция не должна повторять норму из ч. 3 ст. 55 действующей Конституции.

Стоит уточнить, что право граждан собираться на митинги, шествия и пикеты не предусматривает права портить чьё-либо имущество, нарушать правила дорожного движения и т.д. Однако здесь нет никакого противоречия: полиция на любом массовом мероприятии может задерживать людей, которые наносят вред здоровью и имуществу других людей и совершают иные общественно опасные деяния. Соответственно, если граждане без согласования с местными органами власти перекроют улицу или транспортные пути, то норма о свободе собраний никак не помешает правоохранительным органам пресекать нарушения и штрафовать людей, находящихся на проезжей части, по ст. 12.29 КоАП РФ («нарушение правил дорожного движения пешеходом»).

Если же граждане собираются на тротуаре, площади или в любой иной пешеходной зоне, то никакого предварительного согласования не нужно, поскольку само по себе нахождение людей в этом месте не несёт никакой общественной опасности. Всё это позволит гражданам публично высказывать своё мнение по любым общественно значимым вопросам без каких-либо ограничений.

24. Дайте право на суд присяжных всем, кому грозит лишение свободы

Российская Конституция должна предусматривать не абстрактное право на суд присяжных, а указание на то, что в таком формате должно рассматриваться любое дело по просьбе подсудимого, если ему грозит лишение свободы.

Одна из самых серьёзных проблем в

России – нечестный и несправедливый суд. Фабрикация уголовных дел превратилась в конвейер, от которого может пострадать каждый. Помимо того, что под уголовное преследование попадают отдельные случайные люди, это создаёт проблемы для всей политической системы: ведь представители одной политической силы, придя к власти, могут начать фабриковать уголовные дела против оппозиционных политиков. А это будет первым шагом на пути к возвращению авторитарного режима.

Один из самых хороших механизмов, который помогает предотвратить подобный сценарий – вынесение вердикта по уголовному делу с участием присяжных (группы граждан, не заинтересованных в исходе дела и выбранных по жребию). У этого механизма есть ряд плюсов. Во-первых, представители общественности никак не зависят от следователей, прокуроров и судейского начальства. Решение по делу не повлияет на их карьеру, поэтому они могут оценивать аргументы обвинения наравне с аргументами защиты. Во-вторых, само увеличение числа судей увеличивает и шансы на всестороннее рассмотрение дела. Если один человек может не заметить какие-то детали и противоречия в показаниях, то у двенадцати людей шансов на это больше. Наконец, в-третьих – что особенно важно с учётом российского опыта – суд присяжных смягчает абсурдность и противоречивость законодательства. Парламент может принять глупый закон, но прежде чем посадить по нему человека, нужно убедить в необходимости этого ещё группу независимых граждан. И даже если российское законодательство будет позволять, как сейчас, сажать людей за твиты и репосты, думаю, присяжные будут оправдывать подсудимых по таким делам.

В России суд присяжных первоначально появился после судебной реформы 1864 г. и просуществовал вплоть до самой революции 1917 г. Вновь он появился в 1990-х гг.: вначале в нескольких регионах, а с 2010 г. – по всей России. Но хотя формально суд присяжных у нас и существует, он слабо влияет на осуществление правосудия. В 2008-2013 гг. полномочия присяжных были существенно сокращены: из их ведения изъяли уголовные дела по большинству статей УК РФ. Во второй половине 2010-х гг. компетенцию суда присяжных несколько расширили, однако это всё равно не очень распространённый правовой институт.

Одна из причин состоит в том, что российская Конституция прописала этот вопрос туманно и неконкретно. В ней сказано лишь, что «обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 2 ст. 47), а также что «в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей» (ч. 4 ст. 123).

Как видим, это одна из многих бессодержательных норм российской Конституции. Она не даёт подсудимому никаких конкретных гарантий, а оставляет всё на усмотрение законодателя. Собственно, Госдума может принять закон о том, что суд присяжных возможен, например, лишь при обвинении человека в пиратстве, а во всех остальных случаях дело рассматривает профессиональный судья. Это никак не нарушает Конституцию – ведь люди будут иметь право на суд присяжных в предусмотренных федеральным законом случаях.

К счастью, законодатели всё же предусмотрели не одну, а несколько статей, по которым подсудимый может просить о суде присяжных. Однако почти половина данных статей – это разные экзотические преступления вроде геноцида, развязывания агрессивной войны или того же пиратства. А из распространённых преступлений суд присяжных можно применять в следующих случаях (п. 2-2.1 ч. 2 ст. 30 Уголовно-процессуального кодекса РФ):

- ст. 105 УК РФ (убийство);
- ч. 4 ст. 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего);
- ч. 5 ст. 228.1 УК РФ (производство, сбыт или пересылка наркотиков в особо крупных размерах);
- ч. 4 ст. 229.1 УК РФ (контрабанда наркотиков сотягчающими обстоятельствами, например, организованной группой или в особо крупном размере);
- ч. 3 ст. 126 УК РФ (похищение человека с отягчающими обстоятельствами, например, совершенное организованной группой или повлекшее смерть потерпевшего);
- ст. 209 (бандитизм, то есть создание устойчи-

вой вооруженной группы в целях нападения на граждан или организации);

- ст. 277, 295, 317 УК РФ (посягательство на жизнь политика, судьи или полицейского).

Вот, собственно, и всё. Большинство же наиболее распространённых преступлений – причинение тяжкого вреда здоровью (без смерти потерпевшего), причинение среднего или лёгкого вреда здоровью, все виды половых преступлений, кража, грабёж, мошенничество, производство и сбыт наркотиков в любом размере, кроме особо крупного, и многие-многие другие преступления не могут быть рассмотрены судом присяжных. И в итоге присяжные в России практически не влияют на осуществление правосудия по уголовным делам.

Всё это говорит о том, что суд присяжных должен быть закреплён на конституционном уровне и стать ещё одной важной гарантией независимого правосудия.

Интересно, что подобное предложение уже выдвигалось на излёте советской эпохи. В 1991 г. депутаты Верховного Совета РСФСР предлагали прямо в Конституции «признать право гражданина на рассмотрение его дела судом присяжных, если ему грозит наказание в виде лишения свободы на срок свыше 1 года» (Постановление ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. N 1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР»). К сожалению, эта идея не была реализована, и мы получили фактически недействующую норму о праве на суд присяжных.

В некоторых зарубежных странах существует конституционное закрепление права на суд присяжных. Так, например, конституция Соединённых Штатов указывает, что «разбирательство в судах всех преступлений, за исключением случаев импичмента, производится судом присяжных» (разд. 2 ст. III) и что «при всех уголовных преследованиях обвиняемый имеет право на безотлагательное и публичное разбирательство дела беспристрастным судом присяжных того штата и округа, в котором преступление совершено» (Поправка VI).

В конституции Бельгии указано, что «суд присяжных установлен по всем уголовным делам, а также по нарушениям в сфере политики и медиа, кроме нарушений со стороны СМИ, вызванных расизмом и ксенофобией» (ст. 150). Конституция

Ирландии устанавливает, что суд присяжных должен применяться во всех уголовных делах за некоторыми исключениями – например, по поводу преступлений военнослужащих (ст. 38). А конституция Австрии указывает, что «по делам о перечисленных в законе преступлениях, за которые может быть назначено суровое наказание, а также по делам о всех политических преступлениях и проступках вопрос о виновности обвиняемого решают присяжные» (ч. 2 ст. 91). Здесь, правда, содержится не очень конкретный термин «суровое наказание», однако в целом идея отражена.

Наконец, похожую идею предусматривает проект «Конституция Общества.Будущее»: «Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, если наказание за совершенное преступление предусматривает лишение свободы, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 2 ст. 53).

Итак, в будущей российской Конституции следует закрепить право граждан на суд присяжных

в случае уголовного преследования. В частности, для этого можно использовать формулировку из проекта «Конституция Общества.Будущее».

При этом не стоит опасаться гигантских расходов на правосудие: большинство дел, как и сегодня, можно будет решить без суда присяжных. Ведь если подсудимый понимает, что доказательства его преступления бесспорны и присяжные всё равно признают его виновным, прокурор может предложить ему меньший срок, чтобы сэкономить деньги налогоплательщиков. Такой механизм, известный в России как «особый порядок», а в других странах – как «сделка с правосудием» или «сделка о признании вины», будет реализован в 90-95% случаев. Что касается дел, где позиции обвинения слабы, то они попросту не попадут в суд: полиция и прокуратура будут их прекращать, поскольку поймут, что доказать обвинение присяжным не получится. Соответственно, для суда присяжных останутся только самые неоднозначные и сложные дела, где вердикт невозможно предсказать заранее.

Федеративное устройство

25. Расширьте полномочия российских регионов

Российская Конституция должна дать регионам больше самостоятельности. Однако лучше избегать жёсткого разделения полномочий между центром и регионами и сделать нормы по этому поводу относительно гибкими.

Россия – это федеративное государство (федерация), т. е. государство, регионы которого обладают определённой политической самостоятельностью. Чаще всего федерациями являются крупные государства, где разные территории имеют разный уклад и политические и экономические особенности. У любого федеративного государства есть две системы законодательства и два уровня государственной власти. Федерация (высшие органы власти) занимается более важными вопросами, а субъекты федерации (региональные органы власти) – менее

важными. Какие именно вопросы относятся к этим двум категориям, обычно прописано в конституции.

В итоге получается, что наряду с разделением власти по горизонтали (между исполнительными, законодательными и судебными органами власти) есть ещё разделение по вертикали (между общегосударственными, региональными и местными органами власти),

В действующей Конституции для понимания федеративных принципов наиболее важны статьи 71, 72 и 73.

Ст. 71 перечисляет вопросы, которые находятся в исключительном ведении РФ (то есть вопросы, которые могут решать только федеральные власти), например внешняя политика, оборона, уголовное и гражданское законодательство.

Ст. 72 перечисляет предметы «совместного

ведения» федерации и субъектов федерации, например охрану окружающей среды, административное, трудовое и семейное законодательство, кадры судебных и правоохранительных органов. При этом указанная статья не разъясняет, что подразумевается под совместным ведением, то есть не сообщает, кто и каким образом «совместно» принимает решения по данным вопросам. Ч. 2 ст. 76 просто указывает, что по предметам совместного ведения «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ». В итоге вопрос решается по-разному и без всякой привязки к Конституции: например, назначением мировых судей передано в ведение субъектов РФ, а назначение всех остальных осталось на федеральном уровне. Появилось двухуровневое административное законодательство: КоАП РФ и региональные кодексы об административных правонарушениях, причём нормы региональных кодексов зачастую дублируют нормы федерального. И таким же образом решаются многие другие вопросы – безо всякой логики и конституционных оснований.

Наконец, ст. 73 говорит, что по всем остальным вопросам регионы обладают «всей полнотой государственной власти». Это выглядит немного странно, поскольку значимых полномочий, не перечисленных в ст. 71 и ст. 72, в общем-то не осталось.

На практике федеративные принципы у нас реализованы очень слабо. Россия остаётся очень централизованной страной, где все решения принимаются в Москве, а региональные власти слабо влияют на жизнь в своих собственных регионах.

Изучение зарубежного опыта даёт довольно интересный результат. Дело в том, что даже в очень демократических и по-настоящему федеративных государствах в конституциях нет жёсткого закрепления за регионами каких-либо полномочий. И если разделение власти по горизонтали обычно прописано чётко, то разделение власти по вертикали чаще всего гибкое и неконкретное.

Однако это не создаёт больших проблем. Чтобы понять, почему так происходит, нужно сравнить тенденции к централизации при диктатуре и демократии.

Все понимают, что авторитаризм неизбежно

влечёт за собой централизацию государственного управления. Не может быть диктатуры с подлинным федерализмом: если уж один человек сосредоточил в своих руках всю власть на высшем уровне, вряд ли он потерпит самостоятельность регионов.

Однако верно и обратное: чем более демократическим является режим, тем больше децентрализуется государственное управление. И как сложно представить федеративную диктатуру, так же сложно представить сверхцентрализованную демократию.

Дело в том, что политической элите при демократии выгодно развивать федерализм. Ведь если конкурирующие друг с другом политические партии понимают, что они периодически будут в оппозиции, то разумно передать часть властных полномочий на региональный уровень. Тогда даже проиграв на федеральных выборах, они всё равно будут иметь определённую власть хотя бы в некоторых регионах и смогут там частично реализовывать свои идеи и проводить в жизнь свою политику.

При этом распределение полномочий между центром и регионами может много раз меняться в силу разных объективных причин. Международная обстановка, новые технологии, состояние финансовой системы и т.д. – всё это может приводить к необходимости что-то поменять в государственном управлении и передать часть полномочий от центра к регионам или обратно. И зафиксировать здесь оптимальное соотношение не всегда возможно.

Поэтому ни в одной конституции нет жёсткого закрепления каких-то полномочий за регионами. Обычно конституция даёт лишь общее направление, делая при этом множество оговорок.

Например, в конституции Германии не указано ни одного вопроса, по которому только регионы вправе издавать законы. Этот момент урегулирован следующим образом: в ст. 73 перечислены вопросы исключительной законодательной компетенции федерации (например международные отношения, оборона, гражданство, денежное обращение, почта и т. д.), а в ст. 74 – конкурирующая законодательная компетенция федерации и регионов (например социальное обеспечение, трудовое право, дорожное движение и т. д.).

При этом по первой категории регионы могут принимать законы «лишь тогда и постольку, когда и поскольку они специально уполномочены на это федеральным законом» (ст. 71), а по второй категории – если федерация не издаст закона на эту тему (ч. 1 ст. 72). Иными словами, по вопросам обороны регион может принять закон, только если федеральные власти прямо это разрешат, а по вопросам трудового права – если федеральные власти ничего про это не скажут. Но в обоих случаях решение в конечном итоге всё равно остаётся за федеральными органами власти.

Что касается деятельности исполнительных органов власти, то «исполнение федеральных законов является собственным делом земель, если настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного» (ст. 83). Соответственно, здесь круг вопросов, которыми могут заниматься региональные органы исполнительной власти, зафиксирован более чётко. Однако у федеральных властей всё равно есть множество способов повлиять на это. Например, они могут «с согласия Бундесрата издавать общие инструкции» для регионов (ч. 2 ст. 84). Или «федеральному правительству могут быть предоставлены федеральным законом, требующим одобрения Бундесрата, полномочия давать в особых случаях конкретные указания по исполнению федеральных законов» (ч. 5 ст. 84). То есть по сути федеральное правительство может регламентировать почти любую работу региональной бюрократии. Впрочем, дополнительной гарантией того, что федерация не будет ущемлять регионы, является то, что все эти законы требуют одобрения Бундесрата (верхней палаты парламента, представляющей интересы регионов).

В австрийской конституции разграничение полномочий происходит следующим образом. Все вопросы государственного управления разделены на три категории (ст. 10-14а):

- вопросы, по которым федерация может заниматься законодательной и исполнительной деятельностью;
- вопросы, по которым федерация может заниматься законодательной, а регионы – исполнительной деятельностью;
- вопросы, по которым федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли принимают конкретизирующие законы и занимаются исполнительной деятельно-

стью.

Однако и способы осуществления исполнительной деятельности, и степень конкретизации законов всё равно регулируются федерацией. И здесь опять же нет ни одного вопроса, куда федерация не могла бы вмешаться в случае необходимости.

Конституция Швейцарии очень часто затрагивает разграничение полномочий между федеральными и региональными властями. И местами это разделение очень чёткое и конкретное. Например, указано, что гражданское и уголовное законодательство находятся в ведении федерации, но организация судов и судопроизводство по гражданским и уголовным делам – в ведении регионов (ст. 122-123). Также довольно подробно расписаны финансовые вопросы, например, по разным видам налогов указан процент, который может уходить в федеральный бюджет.

Однако по многим другим вопросам всё более туманно и расплывчато. Скажем, швейцарская конституция указывает, что «в сфере культуры компетентны кантоны (регионы)», однако тут же добавляет, что «федерация может поддерживать культурные устремления, представляющие общешвейцарский интерес» (ст. 69). Или «охрана природы и родного края находится в компетенции кантонов», однако федерация «издает предписания для охраны животного и растительного мира и для сохранения их жизненного пространства в естественном многообразии» (ст. 78). И так – по большинству других вопросов. То есть даже швейцарская конституция в основном даёт не жёсткие инструкции, а скорее общие рекомендации.

Интересно, что в Испании, которая не является федерацией, тем не менее прописаны права автономных сообществ (регионов). В конституции Испании перечислены вопросы, которые могут относиться к ведению регионов, например сельское и лесное хозяйство, охрана окружающей среды, развитие туризма, социальное обеспечение и здравоохранение (ч. 1 ст. 148). Однако специально оговаривается, что устав региона, где прописаны эти полномочия, требует одобрения общегосударственного испанского парламента (ч. 3 ст. 147). Плюс к этому перечислены вопросы, которые в любом случае находятся в исключительном ведении высших органов власти Испании, например международные отношения,

оборона, гражданство, уголовное и гражданское право (ч. 1 ст. 149).

Ещё крайне интересен пример США. Можно сказать, это самое федеративное государство в мире. Нигде больше у регионов нет таких широких полномочий и такой степени самостоятельности. Каждый американский штат имеет свою сложную систему законодательства (в том числе собственные Уголовный и Гражданский кодексы), систему налогов, судебную систему, полицию и многие другие атрибуты государства.

Однако все эти полномочия в конституции США вообще не затронуты. Дело в том, что при её написании у авторов были совершенно другие задачи. Они не передавали часть полномочий с федерального уровня на региональный (как это нужно сделать нам), а наоборот – создавали единое государство на основе союза 13 совершенно независимых государств. Им было важнее прописать то, какие вопросы передаются на высший уровень государственной власти. Поэтому в американской конституции подробно расписаны полномочия федеральных органов власти, но ничего не сказано про полномочия штатов. Точнее – сказано, но в основном про запреты: например, что власти штатов не могут чеканить свою монету, вводить таможенные пошлины, содержать свои войска, заключать союзы с другими государствами и объявлять войну (разд. 10 статьи I). А вот вопросов, где власти штатов могут решать всё самостоятельно, в конституции не прописали.

Однако, как мы видим, это не приводит к каким-то страшным последствиям. За счёт того, что последние двести лет в США высшие органы власти формировались демократическим путём, американским штатам удалось сохранить самостоятельность даже без закрепления своих полномочий в конституции.

В общем, как мы видим, федеративные отношения в конституциях других стран, даже демократических, прописаны не очень конкретно. И это разумно: мы не можем заранее сказать, какие вопросы и на каком уровне в государстве должны решаться. Повторюсь, если у нас будет распределение власти по горизонтали, неизбежно произойдёт распределение власти и по вертикали. Или, иными словами, федерализм – это неизбежное следствие демократии, поэтому прежде всего нужно думать о том, как построить

демократию.

Соответственно, будущая Конституция может лишь задать общее направление развития – куда и к чему нам нужно стремиться. И здесь можно расширить общие полномочия регионов, но без жёсткого закрепления. Например, все вопросы совместного ведения мы можем переформулировать в вопросы ведения регионов с уточнением, что данные вопросы решают региональные органы власти, если федеральный закон прямо не предусматривает иного. Это будет означать, что мы по умолчанию даём регионам самостоятельность и только при необходимости будем регулировать отдельные моменты на федеральном уровне.

Точно так же нужно проявить больше гибкости в сфере ведения РФ. Нет нужды жёстко закреплять какие-то полномочия за федеральными органами власти. Если в будущем мы сочтём более разумным передать какие-то полномочия регионам, Конституция не должна этому препятствовать. Напомню, в конституции Германии указано, что «в сфере исключительной законодательной компетенции Федерации земли обладают законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и поскольку они специально уполномочены на это федеральным законом» (ст. 71). Т. е. теоретически вопрос, находящийся в исключительном ведении федерации, федеральные органы власти могут полностью или частично передать на региональный уровень.

Аналогичный принцип можно закрепить и в России. Скажем, Конституция говорит о том, что уголовное законодательство находится в ведении федерации. Т. е. у нас на всю страну должен быть один Уголовный кодекс, а регионы не могут устанавливать свои преступления и наказания за них. Однако если мы пропишем норму, аналогичную ст. 71 из конституции Германии, тогда какую-то часть уголовного законодательства государство сможет передать на региональный уровень. Это может быть важно при проведении реформ. Например, законодатели могут изъять все наркопреступления из Уголовного кодекса РФ и в экспериментальном порядке передать регулирование на региональный уровень. Тогда регионы будут сами решать, наказывать ли людей за торговлю и хранение наркотиков на территории этого региона и если да, то как именно. Одни

регионы могут легализовать все наркотики, другие – только лёгкие, третьи – оставить всё как есть и т.д. Это даст хорошие возможности для сравнения и изучения наиболее эффективной стратегии.

Также для развития федеративных отношений можно заимствовать опыт Австрии и Германии и прописать в будущей Конституции вопросы, по которым федеральные власти осуществляют законодательное регулирование, а регионы – исполнительную деятельность. Тем более, что фактически у нас и так многие вопросы входят в эту категорию (например образование и здравоохранение). Список этих вопросов можно расширить, включив туда, например, охрану общественного порядка и расследование преступлений (задел на будущее для создания региональной полиции).

Таким образом, авторам будущей российской Конституции стоит опираться на мировой опыт и избегать жёсткого распределения полномочий между федерацией и регионами. Однако стоит задать направление развития федеративных отношений и дать регионам больше полномочий (пусть и с возможностью ограничения федеральными органами власти).

26. Запретите органам власти более высокого уровня вмешиваться в формирование органов власти более низкого уровня

Федеральные органы власти не должны влиять на формирование региональных органов власти, а региональные – на формирование местных органов власти. Закрепление этого принципа обеспечит полноценное развитие федерализма и местного самоуправления.

В современной России ни органы местного самоуправления, ни региональные органы власти не являются полностью самостоятельными даже в сфере своих полномочий. Те, кто находятся выше в системе власти, фактически могут назначать либо увольнять тех, кто находится ниже. В результате политическая сила, пришедшая к власти на федеральном уровне, может легко подчинить себе все органы власти на региональном и местном уровнях.

Так, например, президент, представляющий федеральный уровень власти, может

контролировать всех глав регионов. Особенно ярко это проявилось в 2004-2012 гг., когда президент сам назначал губернаторов. Формально, правда, это делали региональные парламенты, но фактически это было назначение: президент сам предлагал кандидатуру главы региона, а если региональный парламент трижды выражал несогласие, президент мог его распустить (ч. 4.1 ст. 9 и ч. 1-2 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в редакции 2004-2012 гг.).

Но даже сейчас, когда губернаторы не назначаются, а избираются, эти должности всё равно занимают только лояльные президенту люди. Дело в том, что президент по закону может отправить в отставку любого российского губернатора «в связи с утратой доверия» (п. «г» ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

Причем до 2012 г. закон даже не уточнял, что считать основанием для утраты доверия. В 2012 г. критерии немного уточнили и прописали, что основанием для отставки может быть выявление «фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов» и ряд других причин.

Впрочем, это тоже достаточно размытый критерий, поскольку он не требует обоснования в виде вступившего в силу судебного решения или иных конкретных обстоятельств. И президент в своих указах обычно никак не поясняет, за что именно были сняты с должности те или иные губернаторы. Скажем, в указе президента РФ от 29.01.2020 N 68 просто указано: «отрешить Игнатъева Михаила Васильевича от должности Главы Чувашской Республики в связи с утратой доверия Президента РФ» со ссылкой на упомянутый выше пункт «г» ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах...». При этом в отношении Игнатъева М.В. не было не только судебного решения, но даже уголовного дела по факту коррупции либо конфликта интересов. И схожая ситуация произошла с некоторыми другими российскими губернаторами.

Т. е. фактически президент может произвольно уволить любого российского губернатора по своему усмотрению. Это довольно странно, особенно в федеративном государстве:

получается, что президент, представляющий одну партию, может спокойно отправлять в отставку губернаторов, принадлежащих к другой партии. Ведь губернатор от конкурирующей партии очевидно не вызывает у него доверия. Если российская Конституция допускает подобную ситуацию, то у нас не может идти речи о полноценном федерализме.

Нечто похожее происходит на нижнем уровне властной вертикали: губернаторы, контролируемые президентом, могут в свою очередь контролировать руководителей городов.

По закону в России есть три основных варианта избрания или назначения мэра (главы муниципального образования) (п. 1 ч. 2 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»):

- прямые выборы мэра населением;
- выборы мэра городской думой из своего состава;
- выборы мэра городской думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

При этом конкретный способ избрания определяет региональный закон. И в большинстве регионов России для крупных городов предпочли третий вариант.

Казалось бы, ничего плохого в этом нет и всё даже чем-то напоминает парламентскую республику, где парламент формирует правительство. Однако ключевую роль здесь играет способ формирования конкурсной комиссии. Дело в том, что половину членов этой комиссии назначает городская дума, а половину – губернатор (ч. 2.1 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Таким образом, без разрешения губернатора ни один человек не может быть выдвинут в мэры, и получается, что губернатор по сути единолично решает, кто именно может занять эту должность.

Всё это приводит к тому, что одна политическая сила, оказавшаяся у власти на федеральном уровне, может сформировать все нижестоящие органы власти из своих представителей. Президент может отправлять в отставку губернаторов в связи с утратой доверия, пока все губернаторские посты не займут послушные и верные ему люди. А губернаторы в свою очередь будут проталкивать нужных им кандидатов на посты мэров у себя в регионе.

Такой порядок противоречит самой идее федерализма и местного самоуправления. Ведь в государстве у населения разных регионов могут быть разные политические предпочтения: в одних регионах больше голосуют за социалистов, в других – за либералов, в третьих – за консерваторов. Если же одна партия побеждает в большинстве регионов и формирует федеральное правительство, то несправедливо отдавать ей также регионы и города, где она не набрала большинство. Люди должны иметь право получить хотя бы на региональном и городском уровнях ту партию, которая им нравится больше.

В связи с этим в будущей российской Конституции стоит прописать принцип, который не прописан в других конституциях, однако выводится из нашего опыта. Нужно указать, что федеральным органам власти запрещено вмешиваться в процесс формирования и деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления, кроме случаев, прямо предусмотренных Конституцией. И аналогичную норму – про то, что региональным органам власти запрещено вмешиваться в процесс формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом мы избежим повторения нынешней ситуации, когда одна политическая сила, придя к власти на федеральном уровне, может подчинить себе все региональные и местные органы власти.

Политические компромиссы

27. Напишите про Бога и традиционные ценности

Упомяните Бога и традиционные ценности в начале российской Конституции. Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание верующих принять и защищать такую Конституцию.

В любой стране большинство граждан слабо разбирается в конституционном праве. Для них конституция – это не инструкция по работе государственных органов, а скорее манифест, провозглашающий важные для общества ценности. И те, кто будут писать будущую российскую Конституцию, должны учесть эти общественные настроения.

Конституция должна быть продуктом согласия разных групп граждан и основных политических сил. Такой подход очень поможет процессу её принятия. Причём удовлетворить потребности граждан совсем несложно: достаточно прописать в Конституции несколько совершенно безвредных вещей.

И первая такая вещь – это существование Бога. Если упомянуть Бога в Конституции, это увеличит шансы на то, что она будет принята консервативными людьми и политическими силами (в частности христианами и мусульманами).

В упоминании Бога в таком документе нет ничего необычного. Среди европейских стран добрый десяток ссылаются на Бога в своих конституциях. Чаще всего это делают в преамбуле – своеобразном предисловии к конституции. В преамбуле могут писать о целях и задачах конституции, истории страны, важных национальных традициях и ценностях. Одной из таких ценностей и является Бог.

Например, первые слова в конституции Швейцарии – «Во имя Всемогущего Бога!», Венгрии – «Боже, благослови венгров!», Греции – «Во имя Святой, Единосущной и Нераздельной Троицы», Ирландии – «Во имя Пресвятой Троицы» (и чуть дальше – «смирненно признавая все наши обязанности перед нашим Священным Господином Иисусом Христом, который поддерживал наших отцов в столетиях испытаний»).

Конституция Германии начинается следующими словами: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, воодушевленный стремлением в качестве равноправного члена идущей по пути объединения Европы служить всеобщему миру немецкий народ, исходя из своей конституирующей власти, принял настоящий Основной закон».

В общем, некоторые государства упоминают Бога в своих конституциях и при этом остаются светскими и демократическими. Как мы видим, это не приносит никакого вреда и не ущемляет права представителей других конфессий и атеистов.

Впрочем, если атеисты боятся, что их начнут дискриминировать, можно подчеркнуть, что никто этого делать не собирается. В этом плане идеальный пример – конституция Польши. В её преамбуле есть следующие слова: «мы, Польский Народ – все граждане Республики, как верующие в Бога, являющегося источником истины, справедливости, блага и красоты, так и не разделяющие этого верования, а выводящие эти универсальные ценности из других источников...». Либо можно использовать сокращённую версию польской преамбулы из проекта «Конституция Общества. Будущее»: «Мы, русские, и все другие коренные народы России, как верующие в Бога, так и не разделяющие этой веры...» Т. е. здесь подчеркнута уважительно упомянуты как верующие в Бога (христиане и мусульмане), так и те, кто придерживается иного мировоззрения. Мне кажется, нашему обществу, где в последнее время часто возникают конфликты между верующими и неверующими, такая формулировка пойдёт на пользу.

Помимо Бога, в преамбуле можно написать про другие традиционные ценности (в хорошем смысле): про то, что для нашего народа важны любовь, свобода, справедливость и патриотизм, про уважение к старшим и заботу о детях, про то, что мы охраняем нашу природу и нашу историю и т. д. Всё это не принесёт никакого вреда, но будет приятным дополнением для всех, кто плохо знает конституционное право, но хочет, чтобы Конституция декларировала добрые и правильные вещи.

28. Напишите про русский народ

Упомяните в Конституции о существовании русского народа (и, возможно, других этнических групп, живущих в стране). Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание националистов принять и защищать такую Конституцию.

Один из популярных вопросов, который начали обсуждать в связи с принятием поправок в российскую Конституцию – это необходимость отдельно прописать в ней существование русского народа. В итоге его прописали, но очень хитрым образом: русский язык объявили языком «государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов РФ». Соответственно, «государствообразующий народ» – это и есть русские.

Более ясную и понятную формулировку указал политик Роман Юнеман в проекте «Конституция Общества.Будущее». Он предложил начать преамбулу российской Конституции со слов «Мы, русские, и все другие коренные народы России...». При этом он сослался на то, что в конституциях других стран есть аналогичные нормы и только Россия использует неправильную формулировку «российский народ», доставшуюся нам в наследство от «советского народа».

Тут надо сделать отступление и разобраться с тем, что именно означают слова «народ» (англ. people, фр. peuple, нем. Volk, исп. pueblo, ит. popolo) и «нация» (англ. и фр. nation, нем. Nation, исп. nación, ит. nazione). Дело в том, что почти во всех языках его употребляют в двух основных значениях.

Первое значение – этническое. Это совокупность людей, исторически проживающих на определённой территории и, как правило, имеющих общий язык, культуру, традиции и религию. Чтобы было понятнее: если мы употребляем в этом значении термин «немецкий народ» («немецкая нация»), то к нему относятся те, кто говорит по-немецки, для кого главной культурой является немецкая (кухня, традиции, литература и т. д.) и у кого есть предки, жившие на территории Германии (или в соседних странах, где были районы компактного проживания немцев). Соответственно, граждане Германии турецкого, русского или еврейского происхождения не входят в состав такого немецкого народа. Синоним

словосочетания «немецкий народ» в этом значении – «этнические немцы» или «немецкий этнос».

Второе значение – политическое (гражданское, межэтническое). Это совокупность граждан определённого государства, живущих на его территории и подчиняющихся одним и тем же законам. И если мы употребляем сочетание «немецкий народ» («немецкая нация») в этом значении, то к нему относятся все граждане этой страны независимо от происхождения, языка и культуры (вплоть до чернокожих и азиатов, имеющих гражданство Германии). Синоним словосочетания «немецкий народ» в этом значении – это «народ Германии» или «граждане Германии».

В русском языке это отражено следующим образом: народ или нация в этническом значении – это «русский народ» или «русская нация» (т. е. все люди, которые говорят на русском и считают себя русскими, даже если они не имеют российского гражданства), а народ или нация в политическом значении – это «российский народ» или «российская нация» (т. е. все люди с российским гражданством, в т.ч. русские, татары, чеченцы и т.д.).

Другие языки в этом плане беднее. Почти везде в мире русских и россиян называют одним словом (Russians, Russes, Rusos, Russen), а термины «французы», «немцы», «поляки» и т.д. в зависимости от контекста могут иметь как этнический, так и политический смысл. Из-за всего этого возникает путаница.

При этом в нашей Конституции есть следующая странная формулировка – «многонациональный народ Российской Федерации». Однако «нация» и «народ» – это по сути синонимы. Т. е. получается что-то вроде «многонародного народа» или «многонациональной нации». Если уж мы хотим однозначности в этом вопросе, то логичнее было бы написать «многоэтнический народ» или «народ России, состоящий из множества этносов».

Русских же националистов это словосочетание раздражает из-за того, что они привыкли использовать слово «народ» именно в этническом смысле. С их точки зрения есть только русский народ, а «российский народ» (а также предшествовавший ему «советский народ») – это абсурдное и бессмысленное понятие.

Однако, повторюсь, в большинстве языков мира (в т.ч. русском) эти слова имеют два значения. При этом в европейских конституциях слова «народ» и «нация» употребляют, как правило, в политическом, а не этническом смысле. Нагляднее всего это видно в преамбуле польской конституции, где прямо так и сказано: «мы, Польский Народ, – все граждане Республики» («my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej»). Т. е. если китаец, араб или сомалиец получают гражданство Польши, они тут же станут частью польского народа – по крайней мере, если верить конституции этой страны.

В ст. 2 конституции Финляндии упомянут просто «народ» (без указания на финнов), в ст. 1 конституции Италии – «народ» («верховная власть/суверенитет принадлежит народу» – «la sovranità appartiene al popolo»), без указания на то, итальянский это народ или какой-то другой. В ст. 1 конституции Австрии – просто «народ» (volk), в преамбуле конституции Чехии сказано – «Мы, граждане Чешской Республики», а далее в ст. 2 – «Народ является источником всей государственной власти» (без указания на то, что это чешский народ).

То есть европейские конституции чаще всего не оперируют этническими категориями. Они просто провозглашают всех граждан единой общностью – народом или нацией.

Некоторые формулировки могут поначалу вызвать ассоциации с этническим значением слова «народ» – например, в преамбуле конституции ФРГ упомянут «немецкий народ» (Deutsche Volk). Однако в ч. 1 ст. 116 указано, что немцем является «каждый, кто обладает германским гражданством». Так что в данном случае речь идёт опять же о политическом значении слова «народ». Аналогичным образом можно истолковать упомянутый в преамбуле конституции Франции «французский народ» (le peuple français).

Однако есть и обратные примеры, где авторы конституции говорят о народе или нации именно в этническом смысле. Так, преамбула конституции Венгрии содержит следующие слова: «Обещаем сохранить интеллектуальное и духовное единство нашей нации, разорванной на части бурями прошлого века. Национальности, которые живут вместе с нами, являются частью венгерского политического общества и факторами формирования государства». Здесь очевидно, что

словосочетание «наша нация» обозначает именно венгров в этническом смысле, поскольку дальше речь идёт о «национальностях, которые живут вместе с нами».

Преамбула конституции Испании говорит о том, что задачей документа является «обеспечить всем испанцам и народам Испании (todos los españoles y pueblos de España) осуществление ими прав человека, а также развитие их культуры и традиции, языков и институтов». Здесь очевидно тоже говорится отдельно об этнических испанцах и отдельно – о других этносах, живущих в Испании (например, каталонцах и басках). Аналогичным образом это прописано в конституции Сербии, где сказано, что «Республика Сербия – это государство сербского народа и всех живущих в нём граждан» (ст. 1).

Наконец, самый яркий пример – это преамбула конституции Хорватии: «Республика Хорватия создается как национальное государство хорватского народа и как государство представителей иных народов и национальных меньшинств, являющихся её гражданами: сербов, мусульман, словенцев, чехов, словаков, итальянцев, венгров, евреев и других, которым гарантируется равноправие с гражданами хорватской национальности и соблюдение национальных прав в соответствии с демократическими нормами ООН и стран свободного мира»

Соответственно, хотя это и не столь распространенная практика, упоминание нации в этническом смысле (в том числе наиболее многочисленного этноса) в конституции имеет право на существование и само по себе не приводит ни к каким печальным последствиям. Учитывая то, что многие граждане хотели бы внести русский народ в Конституцию, нет никаких веских причин отказывать им в этом. И в преамбуле российской Конституции можно использовать формулировку, предложенную Романом Юнеманом («Мы, русские, и все другие коренные народы России...»).

Правда, я бы предложил убрать из неё слово «коренные». В противном случае это будет выглядеть пренебрежительно по отношению к представителям некоренных народов России. Например, сам Юнеман происходит из семьи поволжских немцев – однако он не должен на этом основании чувствовать себя человеком второго

сорта. И то же самое относится к евреям, армянам, корейцам и всем другим этническим группам, чья историческая родина находится за пределами нашей страны.

Кроме того, многие опасаются, что пренебрежительным будет само словосочетание «другие народы», используемое вместе со словами «мы, русские». Здесь мы уже уходим из юридической сферы в общественно-политическую. И спрашивать совета стоит уже не юристов, а социологов. Наиболее простой способ разрешить этот вопрос – провести социологическое исследование среди представителей крупнейших этносов, населяющих Россию, и узнать, что они думают о формулировке из проекта Юнемана. Если она действительно вызывает массовое отторжение и неприятие, тогда, возможно, стоит дополнить её упоминанием других народов. В России есть очень много этносов, но, думаю, достаточно указать те, чья численность составляет более 100 тыс. человек. Таковых в нашей стране чуть больше сорока (по данным переписи 2010 г.), и тогда преамбула будет выглядеть примерно следующим образом:

«Мы, русские, и все другие народы России, в том числе татары, украинцы, башкиры, чуваша, чеченцы, армяне, аварцы, мордва, казахи, азербайджанцы, даргинцы, удмурты, марийцы, осетины, белорусы, кабардинцы, кумыки, якуты, лезгины, буряты, ингуши, немцы, узбеки, тувинцы, коми, карачаевцы, цыгане, таджики, калмыки, лакцы, грузины, евреи, молдаване, корейцы, табасараны, адыгейцы, балкарцы, турки, ногайцы, киргизы и многие другие...».

Наконец, можно отдельно прописать в Конституции, что отсутствие упоминания какого-либо этноса не означает умаления или ограничения его прав (в том числе на использование своего языка и культуры).

Таким образом, в упоминании русского народа (и, возможно, других этнических групп) нет ничего страшного и это вполне можно сделать в будущей российской Конституции. Это никому и никак не навредит, но будет способствовать принятию Конституции националистическими партиями и движениями, а значит – увеличит поддержку этого документа у всего российского общества.

29. Закрепите широкие социальные гарантии

Перечислите в Конституции базовые социальные права. Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание левых сил и простых граждан принять и защищать такую Конституцию.

В России в 2020 г. в ходе конституционной реформы социальные права граждан были дополнены и расширены. По новой версии Конституции (ст. 75) гражданам гарантированы зарплата не ниже прожиточного минимума, индексация пенсий не реже одного раза в год и обязательное социальное страхование. Во многом именно это предопределило голосование граждан за поправки: большинство людей равнодушно к идее разделения властей и сменяемости власти, но считают, что если в конституции прописать дополнительные социальные гарантии, жизнь от этого станет лучше.

Некоторые социальные поправки были внесены в другие части Конституции, а многие социальные права уже и так в ней были (ст. 37-43): право на образование, медицинскую помощь, жильё, социальное обеспечение и т. д. В итоге российская Конституция стала одной из самых социально ориентированных в мире.

Если мы обратимся к зарубежному опыту, то каких-то единых правил на этот счёт не обнаружим. Разные конституции по-разному решают вопрос с социальными правами. Где-то этот вопрос вообще не урегулирован (например в конституции США), где-то он затронут в самых общих чертах (например в конституциях Германии и Франции), а где-то есть обширные разделы, посвящённые социальным правам (например в конституциях Италии и Финляндии).

При этом реальный уровень социальных гарантий вообще никак не связан с их конституционным закреплением. Например, в Швеции, где работает одна из лучших в мире систем социального обеспечения, конституция практически не затрагивает социальные вопросы. Единственный фрагмент, который хоть как-то напоминает нам о социальной политике шведского государства – это ст. 21 главы 2 «Основные свободы и права», по которой «все дети, которые охвачены всеобщим школьным образованием,

имеют право получать это образование бесплатно в общей школе».

Таким образом, социальная политика не относится к конституционно значимым вопросам. Конституция должна создавать систему, где граждане могут влиять на социальную политику, но саму эту политику не обязательно прописывать в главном законе страны.

Тем не менее в будущей российской Конституции всё же стоит прописать социальные права. Дело в том, что большинство граждан слабо разбирается в конституционном праве. И многие из них будут рассуждать следующим образом: «В путинской конституции было и про пенсии, и про зарплаты, и про отпуска. А эта новая конституция только про какие-то никому не нужные выборы и органы власти. Какой мне с этого толк?»

Чтобы этого не произошло, в новую российскую Конституцию всё-таки стоит добавить пункты, посвящённые социальным правам граждан. Как мы видим, в отсутствие этих прав в конституции нет ничего страшного (см. Швецию и США), но и наличие этих прав тоже совершенно безвредно (см. Италию и Финляндию). Если в большинстве современных государств есть общественный консенсус по этому поводу, то будущая Конституция никак не пострадает от таких норм.

Что именно писать – подскажет действующая российская или европейские конституции. Из наиболее важных вещей стоит упомянуть следующие:

- право на бесплатное общее образование;
- право на жилище для тех, кто не имеет дома по независящим от них причинам (например, дети-сироты);
- право на безопасные условия труда и оплачиваемый отпуск;
- минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума;
- бесплатная неотложная медицинская помощь;
- помощь в размере не ниже прожиточного минимума для тех, кто по объективным причинам не может сам себя обеспечивать (старики, инвалиды, матери детей до трёх лет и т. д.);
- максимально допустимый возраст выхода на

пенсию (скажем, «выход на пенсию не позже 60-летнего возраста»).

Первые три пункта изначально были в российской Конституции, четвёртый взят из путинских поправок, а остальные так или иначе опираются на европейский опыт или актуальные российские проблемы.

Всё это – базовый уровень социальной помощи гражданам. Большинство развитых государств, даже Россия, могут себе его позволить. И с этим будут согласны подавляющее большинство граждан (кроме разве что радикальных либертарианцев).

Также подобные нормы будут благоприятно восприняты левыми силами – коммунистами и социалистами. И это увеличит шансы на достижение компромисса с ними: многие умеренные левые согласятся на принятие Конституции с широким набором социальных гарантий, даже если она одновременно будет разрешать частную собственность и предпринимательскую деятельность. И таким образом будет достигнут компромисс с ещё одной политической силой, а уровень поддержки новой Конституции существенно вырастет.

30. Исключите норму о приоритете международного права

Из Конституции можно убрать норму о том, что нормы международного права имеют приоритет над нормами российского права. Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание ура-патриотов принять и защищать такую Конституцию.

Главная норма действующей Конституции РФ, раздражающая граждан с конспирологическим мышлением и обострёнными патриотическими чувствами, прописана в ч. 4 ст. 15. Она говорит о том, что «если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Многие недоумевают: почему российское законодательство должно уступать международному праву. Чтобы понять это, надо немного рассказать о том, что представляет собой международное право.

Международное право – это совокупность норм, прописанных в международных договорах.

Процесс принятия международного договора выглядит примерно так: дипломаты ведут переговоры со своими коллегами из других стран и согласовывают текст документа, а потом парламенты этих стран ратифицируют его. Ратификация международного договора – это примерно как принятие закона. То есть представители народа, избранные в парламент, голосуют, и если большинство выступает «за», то международный договор и его нормы начинают действовать внутри страны и становятся обязательными для российского руководства и граждан. В случае необходимости действие международного договора можно прекратить в том же порядке, в каком он был принят – то есть проголосовать за это в парламенте. Данный порядок прописан в федеральном законе «О международных договорах РФ» и применяется в отношении всех важных международных договоров, которые заключает наша страна.

Как видим, для начала действия международного договора нужно утверждение этого договора парламентом. Т. е. это то же условие, которое нужно для начала действия обычного закона.

Почему же международный договор имеет приоритет над российскими законами? Если упростить, логика такая. Одно дело – когда руководство страны обещает что-то народу (когда парламент принимает закон), другое – когда руководство страны обещает что-то и народу (когда парламент ратифицирует международный договор), и другим государствам. То есть во втором случае людей, которым вы что-то обещали, больше. И ваше обещание, соответственно, весомее.

Либо можно посмотреть на применение этого принципа на практике. Скажем, в национальном законе страны X сказано, что иностранцы при въезде в страну должны получить визу. А в международном договоре, заключённом между странами X и Y – что граждане двух этих стран могут въезжать в обе страны без визы. Получается, что если в страну X приедет гражданин страны Y, у пограничника будет два правила, которые он может использовать в данной ситуации: закон страны X или международный договор. Думаю, всем очевидно, что в данном случае логично использовать именно международный договор.

Большинство противников нормы о

приоритете международного права плохо понимает все эти тонкости. Они считают, что международное право – это документы, созданные за рубежом без участия России и которым наша страна вынуждена следовать из-за глупой нормы, прописанной в Конституции. К сожалению, уровень правовой грамотности в стране не слишком высок, поэтому данное убеждение разделяют очень многие.

Однако мы легко можем сделать приятно этим людям и увеличить суммарную поддержку новой Конституции, если исключим эту норму. Ведь от её наличия или отсутствия не поменяется ровным счётом ничего. И конституции многих стран обходятся без подобной нормы.

Дело в том, что принцип приоритета норм международного права исполняется не в силу того, что он прописан в Конституции, а в силу того, что это важнейший правовой принцип. Он относится к так называемым правовым аксиомам – правилам, которые известны в юриспруденции много веков и используются в любой правовой системе. Среди других правовых аксиом – «более поздний закон имеет приоритет над более ранним» или «закон, регулирующий специальный вопрос, имеет приоритет над законом, регулирующим более общий вопрос».

Все эти правила для юриста – примерно как законы логики. Если в стране умные и честные судьи, полицейские и чиновники, они в любом случае будут применять и законы логики, и правовые аксиомы. Если же все эти люди бесчестные и коррумпированные, то они могут легко обойти даже законы логики и принять бессмысленное и несправедливое решение.

Соответственно, приоритет международного права в Конституции можно не указывать по той же причине, по которой в ней можно не указывать на необходимость применения законов логики при вынесении судебных решений. Если суды работают хорошо, они и так будут это делать, а если суды работают плохо, то такое указание никак не поможет.

Именно поэтому в конституциях разных стран нет однозначного правила на этот счёт. Принцип приоритета норм международного права записан во французской (ст. 55) и немецкой (ст. 25) конституциях, однако не прописан в испанской и швейцарской. В конституции Испании сказано только, что «международные договоры, заключённые в соответствии с установленными

требованиями, становятся, после их публикации в Испании, составной частью внутреннего законодательства» (ч. 1 ст. 96) – без указания на приоритет. Или в конституции Швейцарии указано, что «федерация и кантоны соблюдают международное право» (ч. 4 ст. 5) и «федеральные законы и международное право подлежат применению Федеральным Судом и другими правоприменительными властями» (ст. 149).

При этом нельзя сказать, что Испания ведёт себя более независимо, чем Франция. В обеих странах нормы международного права имеют приоритет над внутренним законодательством в силу очевидности такого принципа для любого юриста. Просто французы посчитали нужным записать эту очевидную вещь в конституции, а испанцы решили её проигнорировать.

Таким образом, не будет никакой разницы, если мы исключим данную норму. Но ура-патриотам, не разбирающимся в праве, это будет очень приятно. А значит, мы можем это сделать, после чего провозгласить новую Конституцию «по-настоящему патриотичной» и тем самым увеличить её поддержку среди граждан.

Повторюсь: будущая российская Конституция должна быть продуктом согласия разных людей и политических сил. И чем лучше мы учтём взгляды и чувства граждан при её написании (при этом никак ей не навредив), тем меньше будет конфликтов и столкновений в нашем обществе и тем быстрее мы создадим столь желанную всеми нами прекрасную Россию будущего.

Вопрос изменений Основного закона многогранен – не случайно существует столько альтернативных проектов Конституции. Альтернативные точки зрения призваны помочь читателю сформировать более полную картину. Мы предлагаем выдержки из отзыва на policy paper Артёма Русаковича, написанного Екатериной Мишиной, к.ю.н., советником юстиции I класса, независимым экспертом по конституционному праву:

Самым уязвимым местом является предложение автора исключить из Конституции норму о приоритете международного права для того, чтобы ура-патриоты захотели принять и защищать такую Конституцию. Помимо непонимания наивысшей важности этой нормы и разрушительных последствий её отмены (создание конституционной возможности возвращения к доктрине трансформации), автор демонстрирует неприемлемую готовность пожертвовать конституционным закреплением фундаментального правового принципа во имя поддержки патриотов. Уверенность в том, что юристы и так будут ему следовать, в высшей степени наивна и не обоснована. Я неоднократно имела несчастье убедиться, как извращали суть этого принципа эксперты РФ в своих заключениях (в частности, в деле акционеров ЮКОСа против РФ).

Тезис «Нет нужды жёстко закреплять какие-то полномочия за федеральными органами власти» также является абсолютно неверным – это прямой путь к узурпации полномочий.

Предложение упомянуть в Конституции Бога и традиционные ценности несколько запоздало – это уже сделано. На мой взгляд, это излишне по двум причинам. 1. Россия – это светское государство. 2. Педалирование темы традиционных ценностей всё дальше уводит страну от ценностей демократии, не говоря уже о том, что большинство этих ценностей явно дискриминационного характера.

Категорически возражаю против предложения использовать сокращённую версию из конституционного проекта Романа Юнемана: «Мы, русские, и все другие коренные народы России, как верующие в Бога, так и не разделяющие этой веры...». Вот фрагмент из моего заключения по данному проекту: «Неудачной является неоднократно используемая авторами формулировка “русский и все коренные народы России”. Многими она будет восприниматься как “русский и др.”, т.е. определяющая русский народ как главный и другие как второстепенные. Такого противопоставления хотелось бы избежать». Аналогичные возражения по п. 28 «Напишите про русский народ». Надо не потакать националистам, а предотвращать появление дискриминационных норм.

Зарубежные конституции

1. Конституция Австрии (включает несколько документов, из которых наиболее важным является “Федеральный Конституционный Закон” 1920 г.)
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (англ., нем.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=160> (рус.)
2. Конституция Бельгии 1994 г.
<https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1994-0.htm> (франц.)
https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=157> (рус.)
3. Конституция Болгарии 1991 г.
<https://www.parliament.bg/bg/const> (болг.)
<https://www.parliament.bg/en/const> (англ.)
<https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf> (рус.)
4. Конституция Венгрии 2011 г.
<https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf> (венг.)
https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf (англ.)
https://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/oroszyomda_jav%C3%ADtott.pdf (рус.)
5. Конституция (Основной закон) Германии 1949 г.
<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (нем.)
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (англ.)
<http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM> (рус.)
6. Конституция Греции 1975 г.
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf> (греч.)
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> (англ.)
<https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf> (рус.)
7. Конституция Дании 1953 г.
<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/1953/169> (дат.)
https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=152> (рус.)
8. Конституция Израиля (представляет собой не единый акт, а совокупность так называемых Основных законов: “Кнессет” 1958 г., “Президент Государства” 1964 г., “Правительство” 1968 г., “Армия” 1976 г., “Судебная власть” 1984 г. и др.)
<https://main.knesset.gov.il/EN/activity/Pages/BasicLaws.aspx> (англ.)
<https://main.knesset.gov.il/ru/activity/Pages/BasicLaws.aspx> (рус.)
9. Конституция Ирландии 1937 г.
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=151> (рус.)
10. Конституция Исландии 1944 г.
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html> (исл.)
<https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=150> (рус.)

11. Конституция Испании 1978 г.
<https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> (исп.)
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf> (англ.)
<http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> (рус.)
12. Конституция Италии 1947 г.
<http://www.senato.it/1024> (итал.)
http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=148> (рус.)
13. Конституция Латвии 1922 г.
<https://likumi.lv/doc.php?id=57980> (лат.)
<https://www.president.lv/en/republic-of-latvia/the-constitution-of-the-republic-of-latvia> (англ.)
<https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii> (рус.)
14. Конституция Литвы 1992 г.
<https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm> (лит.)
<https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (англ.)
https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm (рус.)
15. Конституция Нидерландов 1815 г. (с изменениями 1983 г.)
https://nl.wikisource.org/wiki/Grondwet_voor_het_Koninkrijk_der_Nederlanden (нид.)
https://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=143> (рус.)
16. Конституция Норвегии 1814 г.
<https://lovdata.no/all/nl-18140517-000.html> (норв.)
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=142> (рус.)
17. Конституция Польши 1997 г.
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (польск.)
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (англ.)
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (рус.)
18. Конституция Португалии 1976 г.
<https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view> (порт.)
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=141> (рус.)
19. Конституция Румынии 1991 г.
http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=0&idl=1 (рум.)
http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=0&idl=2 (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=111> (рус.)
20. Конституция Северной Македонии 1991 г.
<https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf> (мак.)
https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/the_constitution_of_the_republic_of_north_macedonia_containing_the_valid_constitutional_provisions_in_force_as_amended_by_constitutional_amendments_i-xxxvi.pdf (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=113> (рус.)
21. Конституция Сербии 2006 г.
<http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije> (серб.)
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf> (англ.)

22. Конституция Словакии 1992 г.
<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20190701> (словацк.)
<https://www.ustavnysud.sk/en/ustava-slovenskej-republiky> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=110> (рус.)
23. Конституция Словении 1991 г.
<http://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf> (словенск.)
<https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/02/constitution.-.2016.-.precisceni.dokument.70a.clen.pdf> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=109> (рус.)
24. Конституция Соединённых Штатов Америки 1787 г. (включая поправки 1791-1992 гг.)
https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (англ.)
<http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (рус.)
25. Конституция Финляндии 1999 г.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (фин.)
<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=139> (рус.)
26. Конституция Франции 1958 г.
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-07-01> (франц.)
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_juillet2008.pdf (англ.)
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (рус.)
27. Конституция Хорватии 1990 г.
<https://www.usud.hr/hr/ustav-RH> (хорв.)
<https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014.pdf> (англ.)
<https://worldconstitutions.ru/?p=107> (рус.)
28. Конституция Черногории 2007 г.
<http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf> (черн.)
https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf (англ.)
29. Конституция Чехии 1992 г.
<https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (чеш.)
<https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (англ.)
https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/ustava-od-8-3-2013_rus.pdf (рус.)
30. Конституция Швейцарии 1999 г.
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (нем.)
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html> (франц.)
<https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (англ.)
https://web.archive.org/web/20090609155832/http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm (рус.)
31. Конституция Швеции (представляет собой не единый акт, а несколько документов, среди которых наиболее важным является “Форма правления” 1974 г.)
<https://lagen.nu/1974:152> (швед.)
<https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf> (англ.)
http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstytucija_shvecii.asp (рус.)
32. Конституция Эстонии 1992 г.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/633949> (эст.)

<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> (англ.)

<https://worldconstitutions.ru/?p=105> (рус.)

33. Конституция Японии 1947 г.

http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (англ.)

<https://worldconstitutions.ru/?p=37> (рус.)

Российские конституционные проекты

1. “Конституция свободных людей” (проект партии “Яблоко”)
<https://const.yabloko.ru>
2. Конституция “Общества.Будущее” (проект группы экспертов под руководством Романа Юнемана)
<https://ob.community/constitution>
3. “Проект Конституции России” (проект студентов и преподавателей Высшей школы экономики)
<http://liberal.ru/library/proekt-konstitucii-rossii>

Об авторе



Артём Русакович – юрист, преподаватель, автор блога «Конституция здорового человека».