

О ПРОЕКТЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

В марте 2011 г. студентам факультета права Высшей школы экономики была предложена амбициозная задача: в рамках постоянно действующего на факультете дискуссионного клуба «Призма» разработать проект новой Конституции страны.

Поначалу интерес студентов был значительный. В заседаниях клуба – своеобразных мозговых штурмах, посвященных разработке концепции и структуре будущего проекта, – участвовало более двадцати человек. Но постепенно круг участников сужался. И это естественно. Так случается со многими длительными проектами. У кого-то пропал интерес. Кому-то учебные дела не позволяли уделять проекту достаточно времени. Для кого-то он сделался «скучным», «рутинным», потерял первоначальный ореол романтичности. Поэтому, прежде всего, мы хотели бы назвать имена и фамилии наиболее стойких – тех, кто оставался в группе до конца. Это *Николай Телеснин, Александр Горский, Антон Воробьев, Станислав Жигалов, Евгений Белеевский*.

Немалый вклад в разработку проекта внесли *Станислав Гуревский, Александра Миндрин, Надежда Романова, Юлия Полетаева, Анжелика Сахипгареева, Константин Суворов (студент магистратуры)*.

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

Всем ребятам огромное спасибо!

Большая благодарность *Т.Г. Морщаковой и ее студентам*, обсудившим в рамках научно-исследовательского семинара по магистерской программе «Юрист в правосудии и правоохранительной деятельности» главу, посвященную судебной власти. Благодарим также *Е.Б. Абросимову, Е.А. Мишину и А.О. Лебедева* за высказанные советы и замечания.

С самого начала мы в рабочей группе договорились, что разрабатываем проект не в расчете на его принятие, а только для того, чтобы предложить обществу какие-то новые (или хорошо забытые) идеи. Идеи, которые могут показаться радикальными или экзотическими, но могут расширить горизонты политического сознания, побудить к дискуссиям и, возможно, со временем станут вполне тривиальными. Мы просим именно так относиться к нашему проекту – как к юридизированной форме обращения к российскому обществу. Мы видим наше государственное будущее примерно таким, каким попытались его изобразить в проекте.

Коротко обозначим те предложения, которые представляются нам наиболее существенными.

Конструкция «властного треугольника» и институтов вокруг него

Отправным пунктом проекта стало осознание необходимости изменения существующей конструкции политических институтов публичной власти в России. Мы исходили из того, что во многом именно благодаря особенностям этой конструкции формируется персоналистский режим, сдерживающий политическую конкуренцию, обуславливающий разложение основных государственных (прежде всего, правовых) институтов, правление бюрократии, разрастание коррупции. Режим, уничтожающий едва ли не основное преимущество демократии – регулярное обновление властвующей элиты, а значит, появление и реализацию новых идей.

Формально сохранив в проекте полупрезидентскую (смешанную) модель власти, мы в то же время попытались обрисовать институт главы государства как подлинного хранителя конституционного строя и, соответственно, ограничить его прерогативы как политического игрока. Общий властный баланс изменяется в сторону парламента, что позволит превратить парламентские выборы в выбор самим обществом политического курса. Соответственно Парламент (Сенат и Государственная Дума) «получили» у нас гораздо больше властных полномочий, и прежде всего, по контролю за правительством (Советом министров).

В проекте закрепляются конкретные контрольные рычаги обеих палат Парламента, но одновременно выдвигаются и строгие требования к парламентской дисциплине.

Несмотря на то, что в новой системе, как мы предполагаем, не должно быть возможностей для подавления оппозиции, тем не менее, было решено усилить гарантии оппозиционной деятельности, и с этой целью были внесены формулировки, прямо гарантирующие права оппозиции. Думаем, что это не лишнее, если учесть, что речь идет о России, где еще не прижилась и не стала привычной система осуществления власти при легальной оппозиции.

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

Сенат (верхняя палата Парламента) избирается непосредственно населением на 6 лет, но с обязательной ротацией каждые 2 года одной трети сенаторов.

Естественно, особое внимание уделено **избирательной системе**. Тут следует остановиться на двух крупных новеллах: 1) изменении круга субъектов активного и пассивного избирательного права и 2) новых принципах формирования избирательных комиссий.

Проект предусматривает *существенное сужение* круга тех, кто может избирать и быть избранным. Мы исходили из той идеи, что при всеобщем избирательном праве, с одной стороны, масса людей относится к выборам без должной гражданской ответственности, а с другой – проявляет себя опасность, о которой предупреждали еще древние, – опасность охлократии.

Во-первых, вводится институт *регистрации в качестве избирателя*. Это означает, что гражданин не автоматически считается избирателем при достижении 18 лет, а должен заявить, что собирается быть избирателем.

Во-вторых, вводится *образовательный ценз (полное среднее образование)*.

В-третьих, по нашему проекту, *не голосуют* военные (в т.ч. проходящие службу по призыву или по контракту), полицейские и гражданские служащие, а также лица, занимающие государственные и муниципальные должности (за исключением парламентариев). Чем вызваны такие ограничения?

Во-первых, депутатский корпус не должен быть прибежищем («запасным аэродромом») для чиновников – политических и неполитических.

Во-вторых, чиновники всегда, даже в демократическом государстве, имеют ресурсы, которые обеспечивают им более выгодные электоральные позиции и при этом могут воздействовать на ход избирательной кампании. Конечно, мы постарались предусмотреть гарантии от такого воздействия. Например, оговаривается недопустимость участия представителей госаппарата в избирательных кампаниях в каких бы то ни было формах, они не имеют права даже призывать идти на выборы. Но даже при наличии таких гарантий воздействие возможно (пусть и не в таких масштабах, как нынче).

В-третьих, как показывает практика, на самих служащих легче оказывать давление, шантажировать их, причем это касается не только солдат-срочников или контрактников.

В-четвертых, исключение служащих и лиц, занимающих публичные должности, из числа субъектов активного избирательного права должно, по нашему мнению, стать символом того, что госаппарат находится *под* обществом, а не наоборот.

Наконец, в-пятых, такое регулирование направлено на деполитизацию (департизацию) государственного аппарата. Конечно, министры не должны быть департизированы, но они могут оказывать воздействие на госслужащих в рамках своей отрасли, и потому мы не видим ничего страшного во временном ограничении их прав.

К конституционным новеллам в сфере избирательного права нужно отнести также закрепление графы «Против всех», недопущение явки ниже 30 %, досрочного голосования и голосования по открепительным удостоверениям, ограничение проходного барьера при пропорциональных выборах максимумом в 3 %.

Формирование избирательных комиссий. Формировать избирательные комиссии в проекте предлагается Конституционному суду РФ и конституционным судам регионов. Суды выбраны только потому, что

судьи (кроме мировых), по идее, никак не заинтересованы в исходе выборов. К тому же суды фактически и не будут формировать избиркомы, а только оформлять своим решением их составы, удостоверяя законность процедуры. Фактически же комиссии формируют *политические партии*. Заметим также, что пребывание в должности члена избиркома возможно один раз в жизни.

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

Новые принципы российской государственности

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

- принцип «Меньший имеет преимущество». Мы не скрываем, что он заимствован из Евангелия и направлен на выравнивание возможностей в целях обеспечения каждому гражданину России права на охрану его человеческого достоинства, включая достойное существование;
- легализация оппозиции и оппозиционной деятельности, в т.ч. права и гарантии парламентского меньшинства;
- передача природных ресурсов в государственную и муниципальную собственность (антиолигархическая направленность);
- запрет государственных и муниципальных СМИ, кроме информационных бюллетеней, публикующих решения соответствующих органов и правовые акты;
- введение понятия «федеральные территории», установление новой столицы России и перевод Москвы и Санкт-Петербурга в разряд федеральных территорий.

Новая организация судебной власти

Здесь мы не будем называть все новеллы. Их очень много. Упомянем только о некоторых принципиальных изменениях.

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

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

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

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

Место и роль публичной службы

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

1. Публичные служащие и формально не состоящие на службе лица, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе не только представлять интересы государства или местного сообщества в хозяйствующих компаниях, но и вообще заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью, в том числе научной, преподавательской и творческой. Последние ограничения связаны с тем, что, с одной стороны, это тоже могут быть коррупционные каналы, а с другой – отвлечение на иную оплачиваемую деятельность, пусть даже творческую, требует серьезной отдачи и тем самым наносит ущерб собственно службе.

Человек должен выбрать на данном отрезке своей жизни что-то одно.

2. Публичным служащим и лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, запрещено обращаться в суд с исками о защите чести и достоинства, если публичное мнение о них выражено в связи со служебной деятельностью. Данный принцип есть более радикальное отражение позиции, выработанной Европейским судом по правам человека.
3. Служащий после увольнения со службы не вправе в течение 4-х лет работать в коммерческих организациях, с которыми он имел взаимоотношения в рамках своей компетенции.
4. Близкие родственники лица, замещающего региональную должность, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью в том регионе, в котором работает данное лицо.
5. Договор о доверительном управлении имуществом служащего размещается на сайте соответствующего государственного органа и там же не реже одного раза в полгода публикуются сведения о движении средств.
6. Должностные инструкции служащих, которые по роду своей деятельности непосредственно взаимодействуют с населением, представляют собой перечень обязанностей перед гражданами. Причем служащие действуют на основе специальных процедур взаимоотношений с гражданами.
7. В случае, если решение, действие или бездействие служащего нанесло материальный ущерб гражданину, виновный в этом несет материальную ответственность перед государством, которое, выплачивая необходимую компенсацию потерпевшему физическому или юридическому лицу, одновременно по регрессному иску взыскивает соответствующую денежную сумму с виновного служащего. Это означает, что гражданину не нужно искать виновное должностное лицо. Он обращает свои претензии к государству в целом, а последнее уже взыскивает сумму ущерба с виновного служащего.
8. В то же время публичным служащим:
 - компенсируются расходы на аренду жилья либо предоставляется служебное жилье;
 - компенсируются расходы на использование личного транспорта в служебных целях, в том числе для поездок на работу и с работы;
 - оплачивается медицинское страхование, в том числе их супругов и несовершеннолетних детей;
 - оплачивается пребывание в оздоровительных учреждениях;
 - при наличии 15 лет стажа работы в системе публичной службы, при достижении пенсионного возраста и при

отсутствии непогашенных дисциплинарных взысканий выплачивается государственная или муниципальная пенсия в размере 75 процентов от сумм наиболее высоких денежных выплат в течение года, вне зависимости от периода, в который он получал наиболее высокие денежные выплаты.

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

Принципы проведения реформ

Именно так называется новая глава, в которой проведено две идеи: 1) *гласность* при проведении какой бы то ни было реформы, в т.ч. информация о ее целях, средствах и рисках, и 2) предварение реформы *государственно-правовым экспериментом*, для чего может быть приостановлено даже действие некоторых конституционных норм.

Местное самоуправление

Самое крупное нововведение тут – необходимость *волеизъявления жителей о введении местного самоуправления*. Это сделано для того, чтобы не была дискредитирована сама идея местного самоуправления: если люди еще не созрели до понимания его необходимости, не чувствуют себя готовыми нести ответственность за местные дела либо отсутствуют материальные условия, то на таких территориях вводится государственное управление.

Среди других новшеств следует отметить установление «шерифской» системы местной полиции (*муниципальной полиции*), а также закладывание основ для обеспечения финансовой основы местного самоуправления.

Федеративные отношения

Здесь довольно многое предлагается изменить с тем, чтобы Россия стала подлинной федерацией. И не потому, что другого не дано, а потому, что в наших условиях эта форма государственного устройства в наибольшей степени способна гармонизировать отношения граждан с государством.

Первое. В проекте законодательная компетенция ограничена от управленческой, наподобие того, как это сделано в Основном законе ФРГ.

Второе. Вместо двух списков предметов ведения – исключительных федеральных и совместных – установлены *три списка*: исключительные предметы ведения Федерации, исключительные предметы ведения регионов, предметы совместного ведения. При этом последний список неполный. Остальные предметы совместного ведения – по остаточному принципу.

Третье. Существенно расширена компетенция регионов, главным образом, их исключительные законодательные предметы ведения. В частности, регионы получают полномочия принимать свои уголовные кодексы, иметь собственную полицию, формировать собственные суды.

Четвертое. Все регионы (так в проекте названы субъекты федерации) разделены на два вида – *автономные республики и губернии*. При этом они по всем параметрам равны.

Пятое. В регионах фактически predeterminedена *парламентская модель* организация власти. Тем самым, во-первых, появляется возможность опробовать ее. А во-вторых, при такой модели существенно снижается, хотя и не устраняется полностью, опасность появления «местных князьков».

Конституционная реформа

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

Отметим, прежде всего, такую радикальную меру, как *полное обновление судейского корпуса* (а это более 30 тыс. человек). Если политиков и их деятельность должен оценивать сам народ, то судьи занимают свои должности на основе практически непубличных процедур. В то же время деятельность именно судебной системы мыслится как основное средство для обновления характера всей государственной деятельности. В связи с этим предлагается следующая конструкция. Сначала формируется новый судейский корпус из лиц, не занимавших в прошлом судейские должности. Они временно, на переходный период именуется «резервными судьями». И только когда будет закончена подготовка (организационная и правовая) к переходу к новой судебной системе, *прежние судьи уходят в отставку*, а резервные становятся полноценными федеральными и региональными судьями.

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

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

Руководители проекта

М.А.Краснов, доктор юридических наук

С.В.Васильева, кандидат юридических наук