

СТЕНОГРАММА

заседания "круглого стола" на тему:

"Система конституционного права: состояние, проблемы и решения"

28 апреля 2003 года

Л.И.БИНДАР - заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству

Доброе утро, уважаемые участники "круглого стола"!

Повестка дня и порядок работы вам известны. С основным докладом выступит Чиркин Вениамин Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института Государства и права РАН известный ученый-конституционалист, автор многих трудов и учебников. С содокладом выступит Атаманчук Григорий Васильевич, заведующий кафедрой государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы, профессор, доктор юридических наук. И затем все желающие могут выступить в рамках регламента, который вам предложен.

Если нет возражений, то мы примем данный регламент. Нет возражений у участников? Нет. Спасибо.

Тема сегодняшнего заседания "круглого стола" выбрана еще в прошлом году. Наш Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству совместно с Комиссией по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации эту тему ведут уже не первый день. Подходы к ней были обозначены на предыдущих "круглых столах" и парламентских слушаниях. Некоторые присутствующие здесь были их участниками.

В этом году мы будем отмечать 10-летие нашей Конституции. Становление новой правовой системы Российской Федерации происходило в период коренного слома организации государственной власти, общественно-политического и экономического устройства Российской Федерации.

В 1991 году в Российской Федерации действовало всего 63 закона, принятых на уровне Российской Федерации. В настоящее время проблема формирования системы конституционного права обрела особую актуальность. Система конституционного права – это основа формирования и развития всей правовой системы Российской Федерации, определяющая ее содержание и структуру. Поэтому мы обратились к названной теме, предполагая рассмотреть как сегодняшнее состояние системы конституционного права, так и тенденции в ее развитии, выслушать предложения по возможным и необходимым изменениям в этой системе, по вкладу законодателя в этот процесс.

В настоящее время действует довольно большое количество федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. Это хорошо видно из тех материалов, которые вам подготовили наши Аналитическое и Правовое управления. На основе и в развитие статей Конституции России принято 57 федеральных конституционных законов и федеральных законов, находятся на той или иной стадии законодательного процесса 11 законопроектов аналогичных по своему предназначению.

Вы, наверное, знакомы с недавно вышедшей монографией "Систематизация законодательства в Российской Федерации" под редакцией А.С.Пиголкина. В ней отмечается, что в настоящее время действует более 1400 принятых с 1994 года федеральных законов, а с учетом принятых в РСФСР – 1526, 1150 указов Президента, 3400 актов Правительства, 48 постановлений Конституционного Суда, свыше 19 тысяч законов в субъектах Федерации, 122 тыс. нормативных правовых актов, изданных главами различных субъектов Российской Федерации. Существует множество источников муниципального права.

Вместе с тем общего взгляда на систему конституционного права в настоящее время и среди ученых, и среди тех, кто занимается законотворчеством и правоприменительной практикой, практически нет

Можно отметить, что в настоящее время структура системы конституционного права в основном отражает и воспроизводит структуру нашей Конституции.

Соответственно в структуре системы конституционного права можно выделить группы норм, регулирующих основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, закрепляющих федеративное устройство государства, систему государственной власти и систему местного

самоуправления. На основе такой структуры строится материал в последних учебниках по конституционному праву под редакцией А.Е.Козлова и О.Е.Кутафина, такая же структура недавно вышедшего учебника под редакцией Умновой И.А.

Иная структура системы конституционного права предложена М.В.Баглаем. В его учебниках в структуре системы конституционного права дополнительно выделяется 10 институтов, кроме тех, которые отражают структуру Конституции. Более подробно раскрыта система власти, которая разделена на президентскую, законодательную, исполнительную, судебную и местное самоуправление. Кроме того, выделяется конституционно-правовой институт порядка внесения поправок в Конституцию России и ее пересмотра.

В настоящее время как среди ученых, так и среди общественности имеется несколько суждений о том, как будет развиваться система конституционного права. Существует точка зрения, что пора ее дополнить некоторыми новыми направлениями, такими, как конституционная ответственность, конституционный процесс и так далее.

Сегодня, после обмена мнениями мы сможем сформулировать наши рекомендации. Тот проект рекомендаций, который сейчас вам представлен, по содержанию таков, что оставляет место для изменений и дополнений, которые могут быть внесены с учетом тех предложений, мнений, которые будут высказаны в докладах и выступлениях.

Мы имеем дело с огромным объемом источников права, имеющих разную юридическую силу. В связи с этим особенно актуальной становится проблема более точного и выверенного подхода к определению системы конституционного права, к систематизации источников конституционного права.

Слово для доклада предоставляется Чиркину Вениамину Евгеньевичу.

В.Е.ЧИРКИН

Уважаемые коллеги! Та проблема, которая выносится сегодня на обсуждение, заслуживает самого пристального внимания. Здесь уже озвучены те данные, которые характеризуют огромный массив современного законодательства. Тем более это важно, что в практике и в теоретических подходах существует большой разброс мнений по вопросу о системе конституционного права.

Все это, естественно, затрудняет систематизацию существующих правовых актов. И поэтому, видимо, настало время действительно обсудить ту рациональную систему, которая может помочь практике.

Я буду говорить только по одному вопросу, по вопросу прямых и обратных взаимосвязей системы Конституции и системы конституционного права. При этом я не сумею остановиться на проблемах норм и институтов конституционного права. И ограничу свое выступление лишь проблематикой подсистем конституционного права.

Здесь уже было сказано, что в различных учебниках предлагаются разные подходы к системе конституционного права. Но эти подходы строятся преимущественно, исходя из внешней системы Конституции. Такой подход оправдан. Он имеет право на существование. Но если мы хотим более точно и глубоко проникнуть в суть этой системы, мне думается, что здесь нужно обратить внимание не только на внешнюю, но и на внутреннюю систему Конституции, и на внутренние взаимосвязи системы конституционного права.

Если попробуем обобщить систему Конституции в самом широком плане, то, представляется, что система Конституции и система конституционного права отражают следующие внутренние взаимосвязи – это взаимосвязи общества–государства–коллектива–личности. Суть современного конституционного права, не только российского, но и зарубежного, а, кстати сказать, наше отечественное право во многом повлияло на зарубежное право, состоит, на мой взгляд, именно в правовом установлении этих взаимосвязей.

В настоящее время признано, что современная конституция не может обходиться без регулирования устоев общественного строя. По этому вопросу можно обратиться к работам немецких, испанских, итальянских авторов, кроме англо-американской концепции, которая стоит особняком. В большинстве работ зарубежных ученых утверждается, что любая конституция и любое конституционное право будет неполно, если оно не будет регулировать устои общественного строя, устои общества.

И надо сказать, что такой подход является заслугой нашей отечественной науки. Впервые в советских и в российских конституциях было уделено пристальное внимание основам общественного строя.

Второй элемент – государство. Государство традиционно является объектом регулирования конституции и конституционного права. Правда, прежние подходы (они, к сожалению, отражены и в некоторых наших учебниках) ограничивают объект конституционного права вопросами государственной власти и личности. Но в настоящее время это пройденный этап. Это XVIII век, и проблема конституционного права, как я постараюсь показать, не ограничивается только вопросами государственной власти и личности.

Третий элемент в этих взаимосвязях – это коллектив. Внимание к коллективам тоже является заслугой отечественного права.

Впервые в наших конституциях содержались нормы, относящиеся к роли политических партий, правда, первоначально говорилось только об одной партии. В наших конституциях впервые говорилось о роли общественных объединений в структуре общества и взаимоотношениях с государством и личностью.

Четвертый элемент в этих взаимосвязях – это личность. Личность является традиционным элементом конституционного права. Правда, к сожалению, часто ограничиваются только правами личности, правами человека и гражданина. И в нашей Конституции соответствующая глава называется только главой о правах, а об обязанностях в ней речи нет.

Между тем даже в так называемых капиталистических конституциях по традиции, идущей еще с давних времен отечественного права, говорится и об обязанностях. Поэтому этот четвертый элемент касается в целом правового статуса человека и гражданина.

Теперь о подотраслях. Если исходить из той системы взаимосвязей, которую я предлагаю, то соответственно можно вычлениить и другие, наряду или вместо выделяемых сегодня, подотрасли конституционного права. Этот процесс уже идет. В настоящее время (об этом уже упоминалось) предлагаются такие новые отрасли конституционного права как парламентское право, избирательное право, конституционное правосудие. Все это, видимо, верно. Но все-таки мне думается, что, исходя из тех взаимосвязей, о которых я говорил, можно подойти к этой проблематике и по-иному.

Если мы говорим о регулировании устоев общества, то, видимо, можно выделить особую подотрасль, которую я бы назвал конституционное экономическое право. В настоящее время уже

есть несколько работ, которые посвящены конституционному экономическому праву. Между прочим, одна из работ издана известным американским автором, лауреатом Нобелевской премии.

Говоря о конституционном экономическом праве, здесь, видимо, следовало бы включить такие проблемы, как конституционное регулирование собственности, конституционное регулирование экономики. Кстати сказать, о государственном планировании (чего нет в нашей Конституции) есть статьи во многих конституциях – испанской, португальской и многих других. В этот раздел можно было бы включить и другие проблемы, относящиеся к этой подотрасли и связанные с экономикой.

Вторая группа проблем, относящихся к основам общественного строя — это конституционное регулирование социальных отношений. Я бы назвал эту подотрасль "конституционное социальное право". Здесь много институтов, здесь конституционные институты социального партнерства, конституционные институты социальной справедливости, конституционные институты, связанные с регулированием положения этнических и социальных групп. У нас ведь есть особые нормы, касающиеся национально-культурных автономий, и даже особые конституционные нормы, касающиеся казачества, как особой социальной группы в Российской Федерации.

Третья группа норм, которая образует особую подотрасль конституционного права при регулировании устоев общества — это конституционное регулирование политической системы. Здесь много проблем, касающихся роли политических партий, роли общественных организаций, роли политических норм и некоторые другие проблемы. С названием этой подотрасли есть трудности. Но, в общем-то, можно было бы назвать эту подотрасль "конституционное политическое право". Правда, с политикой связаны и другие нормы и институты. Поэтому название этой отрасли, видимо, нуждается еще в дополнительном обсуждении.

Вот те три подотрасли, которые я бы выделил при регулировании устоев общества.

И есть еще четвертая подотрасль, которая, в общем, складывается. Это конституционное регулирование духовной жизни общества. Есть ряд норм в конституциях мира, и у нас есть одна статья, которые касаются плюрализма идеологии, которые касаются проблем религии и многих других аспектов духовной жизни. Видимо, можно было бы эту четвертую подотрасль при регулировании устоев общества назвать, скажем,

"конституционное идеологическое право" или "конституционное духовное право". Повторяю, что это все предложение для размышления, потому что названия как всегда сложны. Как говорили древние, названия всегда трудны.

Теперь о государстве. При изучении конституционных основ государства можно было бы выделить несколько подотраслей. Во-первых, это право народовластия. Здесь совокупность институтов, которая относится к проблемам суверенитета государства и национального суверенитета. Есть ведь и государственный и национальный суверенитет. Здесь проблемы, которые относятся к единству государственной власти и разделению ее ветвей. Мы говорим в статье 10 Конституции России о разделении ветвей, хотя есть и единство государственной власти, которое присутствует только в главе 4 Конституции. Но на самом деле, это более широкая проблема. Поэтому полагаю, что право народовластия могло бы составлять отдельную подотрасль конституционного права.

Следующая подотрасль, характеризующая устои государства, это конституционная организация государства. Здесь проблемы, связанные с многими аспектами, с вопросами формы правления.

Мы до сих пор спорим о том, какая форма правления существует в России и с разных, в том числе и высоких, трибун часто говорится, что у нас президентская республика, хотя с точки зрения конституционного права это не так, потому что у нас есть элементы и президентской, и парламентарной республики. Поэтому наша форма правления – это, скорее, полупарламентарная, полупрезидентская республика.

Далее я бы отнес к подотраслям конституционного права, которые регулируют устои государства, его организацию, право непосредственной демократии. К этой подотрасли права непосредственной демократии относятся выборы, референдум, право отзыва в субъектах Федерации, правда, в немногих, всего в восьми. Есть законы о порядке отзыва членов законодательных собраний, которые, правда, ни разу не применялись в субъектах Федерации.

Сюда могли бы быть отнесены и нормы так называемой гражданской инициативы, которая есть в законах некоторых субъектов Федерации, в конституциях в частности.

Правда, с проблемами избирательного права, на мой взгляд, существует много трудностей. Новые законы о выборах в

Государственную Думу, о выборах Президента, о гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме очень объемисты. Если собрать их вместе, то получится толстая книга, да и каждый закон представляет собой толстую брошюру. Во Франции закон о выборах президента – это 3 страницы и этого достаточно для того, чтобы он работал. Вряд ли нужны лишние нормы, которые регулируют, как надо открывать избирательные ящики. Все это решается на уровне инструкций избирательных комиссий.

К подотраслям, регулирующим отношения в государстве я бы отнес парламентское право, которое сейчас складывается (есть и крупные работы по этим проблемам), а также президентское право. По статье 11 Конституции, у нас не три власти, а по существу 4. Если в статье 10 говорится по Монтескье о трех ветвях государственной власти, то в статье 11 говорится и о том, что государственную власть наряду с парламентом, правительством и судами осуществляет и Президент.

Поэтому существует президентское право, право инициативы Президента, право вето, право промугации. Ведь Президент не только механически подписывает закон. Подписание закона – это и санкционирование закона, это распоряжение государственной службе, которую возглавляет Президент, исполнять закон. Во многих зарубежных странах именно так трактуется президентское право промугации, - подписание, санкционирование и распоряжение.

Я бы отнес далее к подотраслям, регулирующим конституционные отношения, связанные с организацией государства, правительственное право. Это огромный круг нормативных актов.

И, наконец, право судебной власти.

Теперь третий компонент взаимосвязи – это коллектив. Я уже говорил, что включение коллектива в ткань конституционного права и в ткань Конституции – это заслуга нашего отечественного конституционного права. В зарубежных конституциях этого долго не было.

Теперь, скажем, и в Португальской, и Испанской и некоторых других новых конституциях говорится и о партиях, и о роли общественных объединений в жизни общества. Вот это третий блок, мне кажется, мог бы включать несколько подотраслей.

Во-первых, подотрасль права общественных объединений, и во-вторых, подотрасль права этнических групп. Я имею в виду прежде всего национально-культурные автономии.

И, наконец, последний четвертый элемент в этих взаимосвязях – это личность. Личность традиционно является объектом конституционного права и здесь я думаю, особая подотрасль, которая могла бы называться конституционное право статуса человека и гражданина. Сюда входили бы вопросы о конституционных правах, конституционных обязанностях, о правовом положении иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством, о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев.

На мой взгляд, такая схема подотраслей конституционного права, которая основывается не на простом перечне, как это имеет место сейчас, который следует за внешней структурой Конституции, за названием ее глав, а основывается на внутренних взаимосвязях Конституции и конституционного права, дала бы более точную и стройную систему подотраслей конституционного права.

Как было сказано Конституция, ее внутренняя система влияет на систему конституционного права, но есть не только прямые, но и обратные связи. Поэтому складывающаяся система конституционного права в свою очередь влияет на систему Конституции, позволяет устранить существующую пробельность ее положений. Всем это известно. Так у нас, собственно, нет даже норм о роли политических партий, есть только одно слово "многопартийность". Между тем, заслуга нашего отечественного права советского времени в том, что, во многих зарубежных конституциях содержатся специальные главы о партиях и иногда о других добровольных организациях в политической системе общества.

Поэтому нужно учитывать при формировании системы Конституции и стихийно, а может быть, осознанно складывающуюся систему конституционного права. Ведь в зарубежном конституционном праве появились такие нормы, которые могли и должны стать достоянием нашей Конституции. Это положение о социальном партнерстве, положение о социальной справедливости. Положение о единстве власти и разделении ее ветвей, хотя мы говорим пока только о разделении, и многие другие положения.

Вот таково, на мой взгляд, должно быть новое прочтение системы современной Конституции и системы конституционного права. Благодарю за внимание.

Л.И.БИНДАР

Благодарю, Вениамин Евгеньевич, за очень интересное сообщение. Есть вопросы к Вениамину Евгеньевичу? Нет. Спасибо.

Слово предоставляется Атаманчуку Григорию Васильевичу – заведующему кафедрой государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы, профессору, доктору юридических наук.

Г.В.АТАМАНЧУК

Уважаемые коллеги! Как вы знаете, я занимаюсь проблемами теории государственного управления. Поэтому поневоле мне приходится Конституцию прочитывать с этой точки зрения.

Мне, например, непонятен, так называемый нормативный фетишизм, когда мы через 10 лет действия Конституции все еще спорим, из каких отраслей, подотраслей, норм и так далее она должна состоять. Ведь Конституция должна действовать, то есть должна решать экономические, социальные, духовные, политические проблемы развития страны. Как можно рассматривать структуру Конституции вне механизма исполнения, применения норм Конституции и вне результатов применения этих норм? Не понимаю, почему эта проблема постоянно уходит из поля зрения.

Между прочим, здесь есть, о чем рассуждать. Я вспоминаю как где-то в начале 60-х годов, когда я был в аспирантуре, а тут есть коллеги, которые помнят, у нас была дискуссия в ИГПАНе с американцами. Они называли нашу советскую Конституцию "юридический фасад". Это мы прекрасно помним. Мы все доказывали, что у нас тоже есть советская Конституция, и реально действующая.

Вот эта нынешняя ситуация напоминает ту же самую картину. И с этой точки зрения мне хотелось бы буквально сказать несколько слов.

Во-первых, я абсолютно убежден и об этом сотни раз говорил и писал, что в нашей Конституции 1993 года заложен огромный творческий потенциал созидания. Но, к сожалению, он не используется. И, в частности, не используется из-за интерпретации массы положений, которые заложены в Конституции.

Я задаю себе вопрос, почему государство, как объединение всех, как форма общества постоянно противопоставляется обществу? И

слышу на всех дискуссиях, что вроде бы государство существует где-то на небе, а не мы сами все есть государство. И мы вроде бы вновь должны решать, как дальше быть со страной. Хотя государство – есть форма общества.

Второе. Есть государственный аппарат. Это же не государство, это часть структуры государства. Значит государственный аппарат и его устройство должны иметь для нас особое значение.

И третий момент. Есть в этом самом государственном аппарате руководящее звено, начиная от мэра муниципалитета и кончая президентом, которое только и принимает соответствующие нормативные акты или управленческие решения. Кажется такая простая схема, которая понятна должна быть нашему читателю, зрителю, тем более ученому, а она запутана.

Я, например, не понимаю, почему на протяжении последних 10 лет и сегодня основные положения основ конституционного строя, которые лежат в основе законодательства, постоянно игнорируются. Хотя бы термин "демократическое государство". Значит государство должно быть снизу доверху, до гражданина демократическим государством.

Мы разделили государство: вот муниципалы сами по себе живут, субъекты – сами по себе, федералы – сами по себе, грубо говоря. Появился у нас федеральный центр. Соотношение даже нелогично, потому что есть федеральный орган государственной власти, есть орган государственной власти субъекта, есть органы местного самоуправления.

Дальше. У нас есть статья третья Конституции, почему все время она забывается, где источником, носителем государственной власти является многонациональный народ. У нас один народ – многонациональный народ Российской Федерации. Отсюда у нас единое государство, единый государственный аппарат, единая государственная власть, единое государственное управление и единая государственная служба. Пять целостных явлений, которые вытекают из того, что у нас единый, целостный многонациональный народ Российской Федерации. Мы все время это разбиваем на субъекты, разбиваем на муниципальные образования. Первая часть Конституции – основы конституционного строя, вторая – права и свободы человека – неразрывны между собой. Гражданин остался там, наедине с муниципальным образованием. И все время линия идет туда.

А если посмотреть первую и вторую главу, то последующие есть посредники между этими главами, потому что и Президент, и Федеральное Собрание, и Правительство, и суды всех уровней должны обеспечивать целостность страны и в ней права и свободы каждого человека. То есть механизмы власти – посредники между целостным и каждым из нас, если взять каждого из нас индивидуально.

Но самое, мне кажется, слабое звено в интерпретации самой Конституции с самого начала было заложено. Ушла управленческая компонента из Конституции. И в законодательстве о местном самоуправлении, и конституциях субъектов Федерации, и в федеральном законодательстве компонента управления постоянно уходит. Мы боимся сказать, что государство должно управлять общественным процессом. Другое дело, по-новому. Да, в рыночных условиях, при многопартийности, многообразии идеологий. Все это понятно. Но почему-то во всем мире человек из государственного аппарата управляет общественным процессом.

Я недавно прочитал книгу Маргарет Тэтчер "Искусство управления государством". Если бы каждый взял и прочитал, кто занимается наукой, политикой и практикой управления. Как можно не управлять со стороны государства в современных условиях сложнейших социально-экономических процессов и глобализации, интеграции. Значит, мы игнорируем в обществе разум, то есть знания, опыт. Потом удивляемся – не нужна наука. Да кому она нужна, если мы не управляем?

И с этой точки зрения, мне кажется, самое уязвимое наше место, ахиллесова пята – это правительство, потому что его статус какой-то зависший. Вроде бы есть глава государства с властными полномочиями, но под ним опять ничего, потому что исполнительная власть субъектов вроде бы сама по себе, местная тоже вроде бы не подчиняется. Что это за зависшая в воздухе структура?

На одной и той же территории, сколько совпадают сверху структур, которые горизонтально между собой не связаны, не координируются. То есть говорить о системе государственного управления сегодня просто не приходится. Кстати, в самой Конституции эта система заложена была. Почему ее мы не строим, я не знаю.

А сегодня, мне кажется, прежде всего, надо прочитать системно саму Конституцию. А потом уже, я думаю, в конце можно делать какие-то выводы, а что слабое в Конституции, а что не слабое.

У нас критикуется Конституция, или законодательство чисто схоластически. Одному нравится, другому не нравится, есть разные точки зрения. А что же в итоге, в самой жизни получается? Ведь отсюда должны быть обратные связи. Берем любую норму, реализуем в жизни, смотрим по всей системе. Почему норма не реализована? Почему гражданин одетый или не одетый, обутый или нет, или без работы? Что происходит? Почему не происходит этого?

Почему у нас появился термин дотационные регионы? Большинство их стало дотационными. Живут в регионе миллион человек и получается, не могут себя прокормить. Как так? Значит где-то ресурсы у них изымаются, куда-то их передают. Значит что-то в системе власти, в системе управления не ладно.

У меня сдавала экзамен дама из Тывы. Я спрашиваю: а сколько вы налогов собираете в свой бюджет? Отвечает: 10 процентов. А как же вы живете тогда? Дотации 90 процентов. А чем народ занимается? Там же скот какой-то есть, там же как-то люди должны жить. А его уже нет? А куда делся? Порезали. А Президент там есть? Есть. А Правительство? Есть. А все структуры власти? Как и везде. А чем были заняты структуры власти?

Мы местному самоуправлению будем гарантировать дотации. Так что это за местное самоуправление? Это будет распределительная структура. Тогда надо поставить инспектора из Министерства финансов. Сказать, на тебе на эту деревню 200 тыс. рублей на год и раздели. А ведь сама идея местного самоуправления – вовлечение населения через управление в активную экономическую, социальную, духовную жизнь. Управление целеполагающее, реализующее, регулирующее общественные процессы. Мы все время от этого уходим, а потом, анализируя реальные процессы, начинаем читать норму и чисто лингвистически, стилистически, структурно ее рассматривать.

Мне хотелось бы, чтобы на нашем «круглом столе» состоялся предметный разговор, как бы сделать так, чтобы в действительности нормы Конституции, особенно ее первая и вторая глава, на которых основана вся демократическая жизнь, ради которых собственно и делали все эти преобразования, чтобы она, в конце концов, заработала, и страна начала как-то по настоящему возрождаться. Спасибо.

Л.И.БИНДАР

Спасибо. Вопросы к Григорию Васильевичу есть? Да, пожалуйста.

ВОПРОС

Скажите, пожалуйста, Вы считаете, что субъекты Федерации действительно имеют государственную власть?

Г.В.АТАМАНЧУК

По Конституции.

РЕПЛИКА

Есть Владимирское, есть Рязанское, есть Ивановское государство.

Г.В.АТАМАНЧУК

Понимаете, вот опять же, как мы все интерпретируем. Вот это проблема. Что такое Федерация? У меня есть статья о государственно-правовой природе федерализма. Да, в субъекте Российской Федерации есть государственная власть, как часть общегосударственной власти в стране. Часть, которая определяется конституционно, со своими полномочиями. Как я, например, считаю, что и в местном самоуправлении реализуются функции государственной власти, в том объеме, который предусмотрен законодательством.

Я также не понимаю, почему нас так все своеобразно толкуют. Оказывается, наряду с государственной властью есть отдельно публичная власть. А по поводу соотношения этих властей идут бесконечные дискуссии.

Я считаю, что если государство у нас одно, как форма нашего общества, то и власть должна быть одна в государстве, и аппарат должен быть один. Я считаю, что не может быть много властей. В обществе плюралистическом государство должно все-таки быть единым, единственным и целостным. Может быть я не прав.

Л.И.БИНДАР

Я думаю, что Вы, конечно, правы в том, что государство должно быть единым и целостным, и власть должна соответственно, выполнять единые законы.

К сожалению нигде нет даже понятия ответственности власти за социально-экономическое положение. Тогда бы, вероятно, не было дотационных регионов.

Необходимо законодательно закрепить ответственность не только за соответствие законов, которые издаются в субъектах, федеральным законам, Конституции, но и за социально-экономическое положение. Ведь нет положения, по которому руководители субъектов Федерации обязывались достигать определенных социально-экономических показателей в регионах, чтобы уходить, в частности, от дотационности. Нет мобилизационного начала у руководства регионов и тем более у населения. Такое же положение и на федеральном уровне.

Г.В.АТАМАНЧУК

Я Вам отвечу, что на нашей кафедре в Академии государственной службы с 1992 года не было ни одной крупной концептуальной идеи, по которой бы мы не писали для Администрации Президента. Каждый год мы выполняем определенные специальные, заказные работы. И свое мнение по каждому вопросу мы высказываем. Вопрос в том, насколько воспринимаются наши рекомендации – вот в чем проблема. 28 апреля 1992 года провели первое и единственное в России совещание по вопросам государственной службы, где я делал доклад об основных направлениях развития государственной службы. Ничего не реализовано. А сейчас другие учреждения предлагают свои варианты реформирования государственной службы. К предложениям науки не очень прислушиваются.

Л.И.БИНДАР

Почему коммерческая высшая школа экономики выступает инициатором одним из инициаторов проведения административной реформы, а, государственная академия государственной службы при Президенте, не может выступить. Ведь у Вас наработок, на мой взгляд, гораздо больше, чем у тех товарищей, которые сегодня иницируют реформу. У вас более государственная позиция.

Г.В.АТАМАНЧУК

Это уже вопрос к власти, потому что у нас давно были написаны проекты административной реформы.

Как бы кто ни говорил, Российская академия государственной службы, всегда была патриотичной и государственнической, то есть, стояла на позициях государства, а это, видимо, не нужно.

Когда экономисты разрабатывают концепцию закона о государственной службе, концепцию административной реформы,

то в нее вносится понятие услуг. Получается, что власть превращается в систему услуг.

А что такое услуга? Это экономическая категория, то есть получается, что мы легитимируем распродажу власти и как не сказать после этого, что это абсурд? Тогда не надо и Конституции. У кого больше денег, тому и будут оказывать услуги.

Но как можно навести порядок в стране без силового управления в соответствии с законами и Конституцией?

Это можно сделать если пересмотрим структуры федеральных органов исполнительной власти, соединим их с аналогичными структурами субъектов Федерации вплоть до местного самоуправления. И включим сюда гражданина. Это будет эффективная вертикаль.

А в предлагаемых проектах реформирования государственной службы все смешано - формы, методы, цели, функции управления.

Л.И.БИНДАР

Мы несколько отошли от системы конституционного права

И.Н.ШУМСКИЙ

Можно вопрос к обоим выступающим? Скажите, пожалуйста, о чем вы говорите? О том, как должно быть или как есть? Я не понял.

В.Е.ЧИРКИН

Я говорил о том, как нам построить систему подотраслей конституционного права. Но поскольку мне дано слово, то я бы хотел сделать краткую реплику.

Мне кажется, что те проблемы, которые поставил профессор Атаманчук связаны с нерешенностью одного важного теоретического вопроса – вопроса о публичной власти. Со времен Маркса и Энгельса публичная власть понимается как власть государства, как его решающий признак.

На немецком языке названное понятие имеет разное содержание и допускает различные переводы, мы перевели, как "публичная власть". На самом деле, я думаю, публичная власть имеет свои разновидности. И во всяком территориальном коллективе, в отличие от общественных объединений других коллективов, где есть корпоративная власть, во всяком территориальном коллективе

есть публичная власть. Есть публичная власть государства, есть публичная власть субъекта Федерации и есть публичная власть местного самоуправления. Это разные публичные власти. Нельзя лишать местное самоуправление права на самоуправление. Но можно довести государственную власть до самого низа, до местного самоуправления.

Поэтому, завершая, я думаю, что государственная власть одна – она у субъекта Федерации, она у Федерации. У субъекта Федерации есть публичная власть. Никто не скажет, что американские штаты имеют государственную власть. По-английски «state» это "государство", как и "эстадо" по-испански государство. Но спросите любого американца, скажем, Алабама – это у вас государство? Ответят: ну, что вы. Скажут швейцарцу, кантон Женева – это государство в Швейцарии. Ответят, что конечно нет.

Поэтому нам надо решить эти вопросы. А довести государственную власть до низа очень просто. Есть модель Индии, где есть государство, представители государства в субъектах Федерации и есть публичная власть субъекта, которая издает свои законы. Есть публичная власть местного самоуправления, есть представительный орган. И здесь есть представитель государства, скажем, тот же самый префект.

А там в Индии, где маленькое муниципальное образование, ведь очень просто поступили. Мэр утверждается, избранный мэр, утверждается, как представитель государства. И он выполняет некоторые государственные функции. И у нас нужно так сделать. Например, мэр может на селе призыв в армию обеспечивать. Поэтому система должна быть совсем другая.

И.Н.ШУМСКИЙ

В одной из Ваших известных работ написано, что мы живем "в призрачном конституционном поле". Как это увязывается в Вашей концепции. С тем, как должно быть, с тем, что есть.

В.Е.ЧИРКИН

По-моему, так и есть. Мы живем в призрачном поле, а нам надо сделать реальное поле в соответствии с той структурой, о которой я сказал.

Г.В.АТАМАНЧУК

Конституцию, конституционное право, все нормотворчество надо прочитывать с точки зрения его влияния, его воплощения в

реальных процессах управления, результатов этого управления. То есть, необходимо в анализе идти от реальной жизни, от состоянии общественных процессов.

Отсюда, я считаю, только тогда можно говорить о каких-то предложениях или оценках, если мы точно знаем, почему данная конституционная норма, отрасль, подотрасль в практической жизни не действует. А так получается, что можно до бесконечности вести теоретические дискуссии, что мы уже делаем очень много лет.

Л.И.БИНДАР

Слово предоставляется Председателю Комиссии по методологии и реализации конституционных полномочий Совета Федерации Бурбулису Геннадию Эдуардовичу.

Г.Э.БУРБУЛИС

Уважаемые коллеги! Очевидно совершенно, что тема "круглого стола" и возбуждает, и стимулирует, как научно-интеллектуальные вопросы, так и переживания гражданско-личностных, государственных наших чувств.

И я благодарен содокладчикам, поскольку они еще раз показали, что при самом глубоком и самом системно сложном предмете дискуссии мы вынуждены высказываться прежде всего со своей индивидуальной позиции, которая отражает и многолетний научный интерес личности, и наши сегодняшние устремления. Поэтому я тоже выскажу в большей мере свои личные взгляды на эту серьезнейшую проблему.

Мне кажется, что мы сейчас в системе права подошли к той самой ситуации, которую в последние десятилетия переживает медицина. И самое удивительное, что когда мы появляемся с вами на пороге врачебного кабинета, будет ли это ухо, которое стреляло ночью и спать не давало, будет ли это сердцебиение, неожиданно вдруг возникшее, или это будут какие-то опасные признаки на сетчатке глаза, говорящие о неполадках в печени, когда мы к врачу приближаемся, мы все-таки надеемся, что он будет на нас смотреть и нас исследовать не с позиции уха как такового и не с позиции пятки, носа, печени и селезенки, а он в первую очередь будет все время помнить, что перед ним живой человек, космическая система, личность, каждый орган которой в большей степени функционирует в зависимости от того, какими сегодня жизненными ценностями, смыслами, переживаниями, убеждениями мы свою деятельность сопровождаем.

У меня странное впечатление, что правовая система в стране продолжает опасным образом дробиться по отраслям права, и каждая отрасль по подотраслям, но теряется самое главное – это подвижный предмет правового регулирования. И, на мой взгляд, мы как бы снова и снова порождаем специалистов разных органов человеческого тела и не готовим правовых врачей, способных лечить личность, организм. В большей мере, мне кажется, эта опасность сопровождает всю такую важнейшую отрасль, которая получила определение "конституционное право".

Второе. Я с утра имел деловую встречу по подготовке серьезной дискуссии в Совете Федерации по теме "Россия – образ будущего". Мне доложили, что там привлекаются выдающиеся ученые – историки, культурологи, гуманитарии. Я с ужасом подумал, что эта вся дискуссия будет блестящим парадом эрудиции от Древней Руси до глобализма и терроризма XXI века, но наверняка никто не вспомнит про образ будущего России.

Как базовой системы ценностей, глубокого мировоззренческого, а в этом смысле с неизбежными уровнями идеалов, долговременных целей общественного, личностного, государственного развития. И если мои коллеги-обществоведы проигнорируют этот источник образа будущего России, я буду как бы возвращать их к реальности. А она очень серьезная, потому что у меня есть ощущение, что возросла в связи с проблемами, которые сегодня конституционное право решает и достаточно успешно, острая потребность в таком уровне осмысления, который, как правило, рисуется философией права.

Система конституционного права, на мой взгляд, должна обеспечиваться прежде всего философско-правовыми инструментами, потому что мы можем сколько угодно вычищать избирательное право как таковое от недоразумений, которые нам постоянно туда вставляют, причем, сознательно, политически конъюнктурно. Мы можем сколько угодно себя вдохновлять, поскольку мы сегодня – носители интересов Федерального Собрания, о незаменимости парламентского права как такового, как очередной востребованной отрасли правовой. Но если мы всякий раз будем терять из поля зрения те долговременные цели, задачи и ту стратегию государственного, общественного развития, выражать потребности которой и должна система законодательства, а не ретроспективу отражать, мы ни одной проблемы на будущее, даже на ближайшее будущее не решим.

Поэтому у меня есть такое ощущение, что недооценивается, природа конституционного мировоззрения. И та система ценностей,

которая отражена в нашей Конституции, она в первую очередь, на мой взгляд, должна была бы определять то, что мы вложим в понятие система конституционного права.

Не традиционные направления отраслей, подотраслей, а базовые системы ценностей для регулирования которого должна складываться в некотором смысле и иная по своему вектору развития правовая система. Но это опять мечты. Это опять некое забегание вперед, скажем мы друг другу.

Но соотношение реального и долженствующего. У меня в свое время удивило и одновременно порадовало, у Блока есть такое выражение в одном из писем: "Человеку следует верить не в то, чего нет, а в то, что должно быть". Сначала кажется, что каламбур играющего со словом человека. А потом я понимать начал, что то, что должно быть, оно есть, но в какой-то специфической совершенно содержательной форме. И это то, что должно быть, существует как раз как ценность жизненная, как мировоззренческая ценность. И в большей мере она ориентирует нас, людей, на стремление к ней вопреки отсутствию многого чего в реальной жизни.

Поэтому еще раз настаиваю, всячески поддерживаю усилия по систематизации конституционного права. Но, может быть, немножечко с другой методологической позиции. Не как очередное дробление, не как очередное утонченное новеллистическое нормативное рафинированное текстовое упражнение.

А мы по разным причинам забывали, что буква закона часто менее эффективна, чем дух закона.

И, на мой взгляд, 10 лет достойны того, чтобы дух Конституции российской сегодня был прочувствован по крайней мере нами, кто каждый день на нее смотрит с вождением, надеждой и иногда с грустью.

И, наконец, в наших рекомендациях по разным причинам упущен один очень важный сектор нашей с вами работы – это идея постоянного анализа правоприменительной практики. Здесь есть разные, так скажем, по значимости положения, но ключевой вопрос – совершенствовать систему конституционного права, и я здесь всячески поддерживаю мысль о том, необходимо вдумчиво и ответственно стараться найти ответы на вопрос, как работает сегодня наша Конституция?

Правоприменительная практика, мониторинг, который для нас является сегодня единственным залогом не оказаться творцами очередных заплат на тех или иных законах или на тех или иных проблемах. Не думаю, что грубо скажу, но в большей мере сегодня у нас лоскутное право, заплатное право и мы в большей мере как бы латаем нечто. Поэтому прошу дополнить рекомендации положением о мониторинге всего того, что мы уже делаем практически с реальными законами, которые принимаем.

Л.И.БИНДАР

Мы обязательно дополним.

Г.Э.БУРБУЛИС

Мы же перешли ту стыдливую форму, скажем, размышления о недостатках, противоречиях нашей сегодняшней Конституции. Да, мы понимаем, что никто не провозглашает немедленное изменение ее впопыхах, но осмысливать практику реального применения норм Конституции и фиксировать ее. Ведем ли речь о нормах далекого завтрашнего дня, или о безответственности органов власти, или о безответственности должностных лиц, или речь идет о безграмотности населения, граждан, по отношению к которым в Конституции содержится такой арсенал жизненного средства деятельности, который многие просто еще и не представляют.

Поэтому именно наш Комитет по конституционному законодательству и все мы вместе, и наши уважаемые коллеги – представители научного сообщества могли бы здесь раздвинуть понимание, я не боюсь слова "сопереживания" того реального содержания жизненного, которое российская Конституция в себе содержит.

И здесь как раз союз ученых, законодателей, государственных деятелей был бы крайне востребован, учитывая, что 10-летие Конституции – это такой хороший творческий мобилизационный повод узнать, наконец, какое жизненное богатство наш основной документ содержит.

Л.И.БИНДАР

Спасибо, Геннадий Эдуардович.

Е.Д.ЦИВИЛЕВА

Геннадий Эдуардович, исходя из Вашего основного тезиса, что Конституция Российской Федерации – это образ будущего России,

какова Ваша позиция с точки зрения будущего России, с точки зрения двух положений Конституции, на которых строится Российская Федерация. Первое - создание Федерации на смешении национального и территориального принципа. И второе – равенство субъектов, при вхождении одного в состав другого.

Г.Э.БУРБУЛИС

Конечно, при многих слабостях Конституции ее положения о федеративном устройстве Российского государства, может быть, самые содержательно противоречивые. И моя здесь позиция такова.

У нас условный федерализм. Он в большей мере, я имею в виду нормы Конституции и соответствующие главы и статьи, он в большей мере отражает унаследованные от Советского Союза исторические реальности.

Второе. Меня стимулируют основные конституционные положения о том, что мы имеем Российскую Федерацию, как демократическое федеративно-правовое, социальное, светское и идейно-плюралистическое государство.

Поэтому я исхожу из того, что придется со временем устранять асимметрию субъектного состава Федерации, как рудимента вот этого самого отягощающего наследства. Никуда здесь не деться. И сама экономическая и управленческая стратегия вынудит к этому.

Что касается противоречий между административно-территориальными и национально-территориальными основами построения федерации, то, мне в процессе совершенствования федерализма они будут тоже преодолены. И не вижу здесь сегодня уже каких-то особых трудностей. Нужно только бережно относиться к основному закону, но не молиться на него, как на неприкосновенную сферу жизни, поскольку в реальности уже в целом ряде законопроектов и законодательных актов мы в эту сферу уже вторглись. И это тоже вопрос мониторинга, потому что очень часто нам систематизировать то, что уже сделано в сфере законодательства труднее, чем держаться за вот эти противоречия.

Но Вы абсолютно правы. Многие наши дискуссии будут уязвимы, до тех пор пока будет сохраняться такой вот израненный федерализм со множеством внутри себя глубоких, и я бы сказал, очень опасных саморазрушительных противоречий.

И.Н.ШУМСКИЙ

Мне больше всего понравился такой взгляд на проблему, обсуждаемую сегодня, который оценивает государство и власть с точки зрения философско-правовой. И с точки зрения юридической науки, по-моему, это правильный подход.

Мне хочется поставить один вопрос, который звучит следующим образом: о какой Конституции мы говорим? О живой, фактической или о юридической? О какой системе конституционного права мы говорим? О юридической или фактической, живой?

Сразу попытаюсь определить свою позицию. Если мы говорим о юридической, то есть о совокупности нормативных актов, которые входят в состав конституционного права, естественно, здесь есть и дробление, и появление новых институтов, новых норм, новых проблем и так далее. Их можно определить и систематизировать и уже сегодня издать некий консолидированный акт, который назвать "Система конституционного права России".

Но если мы обратимся к действительности (это видно из документов, которые сегодня представлены), то увидим, что между живой конституцией и юридическим документом существует некая пропасть.

Я свой вопрос задавал Вениамину Евгеньевичу насчет прозрачности конституционного поля, потому что он о живой, о фактической Конституции сказал очень мало, бегло, его выступление было академично, что в нашей аудитории вполне уместно.

Но живая Конституция, ее составляющие представляются, по-моему, таким образом: сама Конституция и нормативные акты, объединяемые этой отраслью, являются одной из составляющих живой Конституции. Дальше сюда включается правоприменительная практика, то есть судебная деятельность, в том числе и Конституционного Суда. Можно сказать, в первую очередь Конституционного Суда. Но это и деятельность судов общей юрисдикции, вплоть до мировых судей.

Дальше. Сюда входят и конституционные обычаи, которые оказывают сильное воздействие на общество и направляют общественное сознание. Давайте вспомним эпохальное толкование Конституции, когда принимался закон о Правительстве Российской Федерации и когда у нас зародился конституционно-правовой обычай совещания "четырех" по поводу того, как обойти норму Конституции, как ее толковать без Конституционного Суда. Президент не подписывал закон, потому что забыл. А парламент

оказался в таком состоянии, что никак не мог напомнить ему о том, что он забыл. Образовался совет "четырех", он и сейчас существует, это все зависит от того, какие личности и каких политических позиций придерживаются палаты, их лидеры, правительство и так далее.

Таким образом, Конституция, судебная практика, конституционный обычай, конституционные прецеденты – это живая Конституция. По-моему, ее надо изучать и о ней говорить. Потому что это символ легитимации той власти, которая пришла давно, 10 лет назад. А для эпохи переломной 10 лет – это уже история, которую можно критически оценить и понять.

И в этой связи главным вопросом является не просто систематизация законодательства, а вопрос о власти.

В работах В.Е.Чиркина была идея, которая применима к рассуждениям о живой Конституции и юридической, идея о протогосударстве. Мы говорим о некоем мифе, который называем государством, у которого нет классических признаков государства. Во-первых, оно не может собрать налоги в полной мере, не может провести в жизнь свои законы, которые принимает, плохо дело обстоит с границами, с гражданством. То есть это формирующееся некое новое государство. Это относится и к государственному аппарату, который мы можем, на мой взгляд, рассматривать как одну из корпораций, один из холдингов в системе других корпораций.

Своеобразие заключается в том, что государство собирает по-особому сборы и налоги, формируя свою доходную часть, и распределяет по-особому. Больше никакой разницы нет. В контексте борьбы между экономической властью и властью политической и надо рассматривать, какой должна быть Конституция. Наверное, мы поймем это лет через 50.

И дальше. Речь идет о том, чтобы систематизировать законодательство, добиться высокого уровня его систематизации, создать свод законов, где свое место займет конституционное право. Но для этого нужно время. После революции 1917 года, такой же переломной, как и революция 1993 года, понадобилось почти 10 лет, чтобы написать кодексы. А потом, на следующем этапе, тоже через десятилетие, когда что-то утрясется и обозначится, можно писать своды законов, чтобы они жили так, как Германское гражданское уложение, которое существовало 100 лет, в том числе и в ГДР и в ФРГ, оно и до сих пор существует с изменениями и дополнениями.

Если писать Конституцию, а все-таки новое поколение стремится подстроить ее под себя, под свою власть, то следует писать только институциональную часть. Создать схему организации органов государственной власти и создать эффективную систему сдержек и противовесов и подарить следующему поколению. А они ее наполнят своим содержанием.

Примеры Испании, Португалии, Греции, где приняты конституции последней волны, для нас они не совсем адекватны, так же как и примеры США и Китая. Там все-таки речь идет о государстве, о системе, которая не сломана, о системе, которая сохранила свои ценности, подправила в соответствии с жизнью. На нас ведь была обрушена новая идеология.

Это смятение в идеологии обнаружилось, ясно выразилось и в юридической науке и в законотворчестве. Сейчас наметился отказ от естественной правовой школы, приверженцами которой являлись люди первой волны, создававшие конституцию, надеявшиеся, что если закрепят право на жизнь, не будет смертной казни, и мы решим все вопросы. Утверждается позитивистская школа, нормативистская школа, которая считала законным только то, что написано в нормативных актах. Борьба на нашем идеологическом и научном поле должна была привести к тому, что должно было вырасти яблоко элементарного юридического правопонимания, и преодолено смятение в наших душах.

Но оно не преодолено. Это подтверждает то, что научная мысль не идет ни в Совет Федерации, ни в Государственную Думу. Когда в Академии государственной службы будут проводиться не только собрания разных партий, но и собрания ученых вместе с политиками, которые будут приходить туда для того, чтобы понять, чем живет научная мысль, тогда мы тоже поймем, что наука нужна государству, политической власти. А то может получиться так, как с Платоном. Он был продан в рабство за свои блестящие идеи. Так и с нашей наукой. Она нужна постольку, поскольку хватает способностей у политической элиты привлечь ее на телеэкран для дискуссий.

Л.И.БИНДАР

Пожалуйста, кто еще хочет выступить?

ВОПРОС

Аспирант Ростовского госуниверситета. У меня вопрос к Чиркину Вениамину Евгеньевичу. Как Вы считаете, стоит ли вести теоретическую работу по включению в систему конституционного права норм, регулирующих внешнюю политику? Я говорю о конституционализации внешней политики, которая сейчас к предмету ведения конституционного права не относится. Вместе с тем, вторгаясь в сферу международного права.

В.Е.ЧИРКИН

Я не рассматривал внешний аспект, а говорил только о подотраслях конституционного права, которые относятся к внутренней нашей жизни. Но если так поставить вопрос, возможно, Вы и правы. Возможно, выделить подотрасль конституционного права, которую можно назвать, скажем, конституционное право внешней политики государства. Можно собрать там соответствующие нормы, которые относятся к внешней политике. Много же источников. Есть закон о международных договорах, есть другие законы, касающиеся внешней политики. Поэтому систематизировать можно самым разным образом, лишь бы это было удобно для пользователя, чтобы он знал, о чем тут идет речь, иначе мы запутаемся в наших классификациях. Я считаю, что это возможно.

Л.И.БИНДАР

Нет желающих больше? Все замечания и предложения, которые были здесь высказаны мы отразим в рекомендациях. Хотел бы поблагодарить всех за участие, за те материалы, которые были подготовлены Правовым управлением и Аналитическим управлением аппарата Совета Федерации.

Полагаю, что проведенная дискуссия позволила несколько иначе взглянуть на проблемы, которые стоят не только в конституционном праве, но при его реализации. Хотел бы отметить, в монографии В.О.Лучина "Конституция и проблемы ее реализации" очень хорошо показаны те проблемы, которые не решены, которые должны быть решены. Хорошо сказал Геннадий Эдуардович о том, что наша юридическая Конституция – это образ нашего будущего. Не только правового, но социального государства. От деклараций нужно действительно переходить к продуманным действиям.

Председатель Совета Федерации С.М.Миронов недавно поставил вопрос о новых подходах к планированию социально-экономического развития, к выработке социальных индикаторов,

которые должны будут отражать приоритеты развития российского общества. Это потребует пересмотра очень многого.

Для того, чтобы реализовать в будущем Конституцию России, необходимы новые подходы и политическая воля, она должна присутствовать в обществе для того, чтобы все идеи и механизмы реализации запустить и задействовать.

Спасибо. Желаю всем участникам «круглого стола» удачи и успехов.