

МВД России
Санкт-Петербургский университет

П. А. Астафичев, Т. А. Грищенко, А. В. Тарасов, В. А. Трифонов

**КОММЕНТАРИЙ К НОВЕЛЛАМ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Санкт-Петербург
2023 год

УДК 342
ББК 67.400
К63

К63 Комментарий к новеллам Конституции Российской Федерации : монография / П. А. Астафичев, Т. А. Грищенко, А. В. Тарасов, В. А. Трифонов ; Санкт-Петербургский университет МВД России. — Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2023. — 152 с. ; 21 см. — 50 экз.

Авторский коллектив:

Астафичев П. А., д-р юрид. наук, проф. —
введение, параграфы 1.1, 1.2, 2.1, 2.3;
Грищенко Т. А., канд. юрид. наук — заключение, параграфы 1.4, 2.2;
Тарасов А. В., канд. юрид. наук — параграфы 1.3, 2.5;
Трифонов В.А. — параграфы 1.5, 2.4

ISBN 978-5-91837-706-2
EDN MAXLHC

В монографии авторы проводят хронологическое исследование изменений в федеральном и региональном законодательстве о митингах за последние 15 лет, сопоставляют позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, законодателя и правоприменителя относительно данной проблемы. Подробно исследован зарубежный опыт ограничений права граждан на проведение митингов. Авторы определяют проблемы в правоприменительной практике полиции во время обеспечения общественного порядка на митингах, представляют рекомендации по совершенствованию законодательства.

Издание предназначено для курсантов, слушателей и научно-педагогических работников высшего образования системы МВД России; аспирантов и адъюнктов, занятых исследованиями в области прав граждан на свободу слова и свободу собраний, сотрудников полиции, в профессиональную сферу которых входит обеспечение общественного порядка в период проведения публичных мероприятий.

**УДК 342
ББК 67.400**

Рецензенты:

Яблонский И. В., кандидат исторических наук, доцент
(Краснодарский университет МВД России);
Буняева К. В., кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина)

ISBN 978-5-91837-706-2

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Патриотизм как новый принцип конституционного права	8
1.1. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России (часть 3 статьи 67.1).....	8
1.2. Вера в Бога как конституционный принцип: новации в правовой системе современной России.....	17
1.3. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок от 2020 года, их содержание и проблемы реализации (часть 4 статьи 67.1)	27
1.4. Российская Федерация — правопреемник СССР	42
1.5. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании).....	50
Глава 2. Конституционное реформирование институтов публичной власти	63
2.1. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента Российской Федерации от 2020 года: содержание и правовые последствия	63
2.2. Соотношение государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции статьи 79 Конституции Российской Федерации.....	75
2.3. Упразднение конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации	85
2.4. Соотношение понятий «публичная власть» и «местное Самоуправление» в контексте конституционной реформы (статья 131)	107
2.5. Кадры судебных и правоохранительных органов как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов.....	114
Заключение	130
Список использованной литературы	143

ВВЕДЕНИЕ

Конституционные поправки от 2020 года — весьма значимое в правовом и политическом смыслах явление, которое заслуживает несомненного внимания в современной юридической науке. Поправки необычны как по содержанию, так и по форме их внесения. Впервые конституционный законодатель апробировал предварительный конституционный контроль в совокупности с консультативным народным голосованием при сохранении всех основных стадий конституционно-законодательного процесса, характерных для порядка внесения изменений и дополнений в главы 3–8 Конституции Российской Федерации (за исключением ее ст. 65).

Окончательный текст в парламентском варианте оказался отличным от внесенного законопроекта главой государства не только в ключевом вопросе о поправке В. Терешковой, но и по многим другим позициям, которые изначально главой государства как субъектом такого права не инициировались. Парламент проявил нехарактерную для него за последние годы способность к широкому конституционному правотворчеству с привлечением общественности и экспертного сообщества.

Наконец, условия разворачивавшейся пандемии придали процессу внесения конституционных поправок поистине уникальный характер. Граждане голосовали в условиях жестких санитарных норм и административных ограничений, которые, однако, не должны были повлиять на свободу их волеизъявления. Так или иначе, парламент эти поправки принял, граждане одобрили, а Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ) не усмотрел в них признаков противоречия двум основным главам Конституции Российской Федерации, которые составляют основы конституционного строя и каталог прав человека, пересмотр которых равносителен принятию новой Конституции.

Нельзя сказать, что конституционные поправки от 2020 года и последовавшее за ним реформирование федерального законодательства в 2021–2022 гг. принципиально изменили имеющееся

конституционное регулирование, но следует понимать, что в некотором смысле это все же наблюдалось. При сохранении принципа разделения властей в конституционную материю был «вплетен» тезис о единстве системы публичной власти, причем дальнейшая законодательная практика показала, что парламент не намерен ограничиваться здесь одним лишь взаимодействием государственной власти и местного самоуправления, распространяя регулирующее воздействие данного принципа на федеративные отношения и «горизонтальное» разделение властей, причем на всех уровнях единой системы публичной власти.

Изменилась структура конституционных отношений, складывающихся между главой государства, парламентом и Правительством Российской Федерации, а также министерствами «президентской» и «парламентской» подведомственности. Иначе стал выглядеть КС РФ, причем не только в количественном составе судей, но и с точки зрения его компетенции. Была упразднена конституционная и уставная юстиция в субъектах Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации появились если не идеологические, то явно внеправовые установления о необходимости защиты исторической правды, об уважении к старшим и даже о вере в Бога.

В целом Конституция Российской Федерации не отказалась от основных либерально-демократических ценностей, но юридическое признание многих из них стало подвергаться некоему нормативно-конституционному сомнению на уровне принципов и других обобщенных нормативных установлений. Отчасти наметилось движение к прежней, советской модели конституирования государства и права, хотя твердого намерения к этому конституционный законодатель не заявлял.

Все это естественное следствие изменчивости общественно-политических обстоятельств, общественного мнения и вообще конституционно-правовой жизни.

Российское общество в 2023 году существенно отличается от того же общества, но образца 1993 года. Выросло совершенно новое поколение граждан, которые не застали «Горбачевской перестройки» и «Ельцинских преобразований». Одновременно с этим сохраняет свое значение позиция старшего и среднего поколений, преследующих, зачастую, разные цели и придерживающихся весьма дифференцированных политико-правовых ценностей. Это с неизбежностью должно находить выражение в конституционном правотворчестве. Конституционное регулирование невозможно «заморозить» с 1993 года и поставить под перманентную защиту конституционного правосудия в абсолютно неизменном виде.

Предлагаемый читателю труд — плод исследовательских изысканий профессорско-преподавательского состава кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, начатый в 2020 году и продолжавшийся три года. Авторы постарались донести до сведения читателей свое убеждение в том, что политическим реформированием не следует излишне увлекаться: общество обычно нуждается в поступательном, планомерном и устойчивом развитии, но не всегда и не обязательно в каких-либо радикальных преобразованиях.

Свидетельство тому — обновленная Конституция России в редакции от 2020 года, которая успешно действует в стране уже несколько лет и проявляет свою несомненную жизнеспособность в новых условиях. Это, разумеется, не исключает дальнейшего конституционного развития страны. Главное, чтобы оно всегда соответствовало духу времени, отвечало запросам наших сограждан и опиралось на достижения фундаментальной юридической науки.

Объектом исследования является доктринальное толкование новелл Основного закона с учетом позиций КС РФ, Европейского суда по правам человека, отечественной правоприменительной практики и конституционных норм ряда зарубежных стран.

Цель монографии: подготовка научно-практического комментария важнейших положений Основного закона, подвергнутых конституционному реформированию.

Задачи исследования:

Для достижения указанной цели предлагается осуществить решение следующих задач:

- изучение основных этапов и особенностей конституционно-правового реформирования;
- сравнительный анализ различных позиций относительно комментируемых новелл;
- исследование практической реализации новелл, прошедший период с 2020 по 2023 годы;
- прогнозирование дальнейших изменений в федеральном законодательстве;
- формирование комплексного доктринального подхода к комментируемым новеллам.

Методика исследования:

В ходе исследования рассматриваемой проблемы предполагается использовать системный анализ, междисциплинарный подход и сравнительно-правовой метод в аспекте диалектического познания социально-правовых явлений.

Результаты монографии могут быть использованы в преподавании таких учебных дисциплин как: «Конституционное право России», «Основы конституционного права», в научно-исследовательской деятельности ППС, адъюнктов, а так для практических работников правоохранительных органов и сотрудников Санкт-Петербургского университета МВД России.

Глава 1

ПАТРИОТИЗМ КАК НОВЫЙ ПРИНЦИП КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

1.1. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России (часть 3 статьи 67.1)

Конституционные поправки от 2020 года внесли немало нового в процесс государственного строительства нашего государства и не ограничились, как, возможно, задумывалось первоначально, новациями в области исчисления сроков президентских полномочий и разграничения компетенции между высшими государственными органами. Кроме конструктивных и весьма полезных для общества конституционно-правовых идей (мы не имеем в виду все из них, но многие), вследствие ряда причин, в конституционный текст «просочились» некоторые правовые установления, которые с трудом можно назвать «конструктивными» и «полезными». В их числе, на наш взгляд, — новый принцип «обеспечения защиты исторической правды». Приобретение данным принципом юридической силы конституционного характера (ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации), подкреплённой авторитетом всенародного голосования, в некоторой степени, затрудняет его критическое научное осмысление. Однако это, по нашему мнению, не должно сдерживать конституционно-правовую науку от свободного от идеологических предрассудков и, в то же время, аргументированного и ответственного обсуждения. В связи с этим правомерно поставить для теоретической дискуссии следующую группу взаимосвязанных конституционно-правовых вопросов: существует ли «историческая правда»? Нуждается ли она в «защите»? И каким образом в демократическом обществе должна «обеспечиваться» ее защита?

Понятие «правды» и ее смысл — одна из ключевых социально-философских проблем, над разрешением которой «билось» не одно

поколение цивилизованного человечества. В сущности, это системообразующий вопрос в юридической теории, законодательстве и правоприменительной практике: поиск «правды» в нормативном выражении — это то, к чему вообще стремятся позитивно настроенные юристы-теоретики и правоведы-практики. В данном контексте «правда» — это то же, что и «право» (в объективном смысле) и «справедливость». К достижению правды, права и справедливости нужно стремиться, иногда к этому можно приблизиться и даже, в определенной степени, это можно ненадолго достигнуть, но объявлять что-либо безусловно «правдой» было бы весьма опрометчиво со стороны критически настроенного к себе деятеля и, вообще, мыслящего индивида. Русскоязычный термин «правда» имеет еще одно значение — противоположность «лжи». Это вопрос об истине, достоверности фактов, исключении мистики и вымыслов.

Понятие «историческая правда» дополняет к данной проблематике ретроспективный аспект. Прошрое уже произошло, изменить его мы не способны. Но оно может дифференцированно *оцениваться* потомками, в том числе — негативно и позитивно: как то, «что было» и «чего не было»; «что было правильно» и «что — неправильно». Полагаем, что контекст ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации предполагает, главным образом, именно такую юридическую интерпретацию: какие-то события прошлого подлежат «позитивной» трактовке современниками, другие — их «негативному» осмыслению. В этом состоит некая «историческая правда», которая якобы должна быть поставлена под защиту государства вследствие требований Конституции Российской Федерации. Но существует ли объективно «историческая правда»?

Отрицательному ответу на этот вопрос способствуют, как минимум, следующие два обстоятельства. Во-первых, прошлое *забывается*. В процессуальной юриспруденции не случайно практикуется институт давности. С течением времени доказательственная база утрачивает актуальное значение и препятствует достоверному установлению

правоприменителем юридических фактов. Аналогичным образом выглядит любая другая ретроспективная деятельность, в том числе — научно-познавательная. Во-вторых, прошлое *искажается*, и в этом нет ничего предосудительного. Даже оценивая лично себя «сегодня», но «в прошлом», мы неизбежно преувеличиваем или приуменьшаем значение событий и фактов, поскольку речь идет, фактически, — о прошлом «в настоящем». Если же объектом современной оценки прошлого является деятельность других людей или, тем более, сообществ, государства и социума в целом, достоверность *в строгом смысле этого слова* становится вообще *недостижимой*.

Следовательно, «историческая правда» в конституционно-правовом значении — это лишь *цель* объективно и добросовестно *настроенного* исследователя, гарантируемая в свободном демократическом обществе *конституционным правом на свободу мысли, научного творчества и выражения мнения*. Целеполагание в познании — вопрос мыслительной деятельности, с трудом поддающийся демократическому контролю государства и права. С нормативной точки зрения здесь, в лучшем случае, просматривается нравственный аспект (поиск исторической правды есть добродетель, ее искажение — порок). Что же касается государственно-правового воздействия, при прочих равных условиях, — оно затруднительно и влечет за собой риски появления юридически обязательной идеологии, что запрещено главой первой «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 13).

В связи с этим А. К. Гуц пишет: «Способен ли человек, исследователь доподлинно восстановить события прошлых эпох? Подлежит ли История различных цивилизаций, т. е. все то, что имелося в их прошлом, регистрации на бумаге, при которой перо историка, описав вначале основные контуры, постепенно, не без ошибок, но с их исправлением в будущем, уверенно прорисовывает одну деталь за другой? Одним из самых распространенных в обществе мифов является убежденность, что историческая наука не только

способна на это, но и предназначена для такой деятельности. Историк уверен, что внутренне он свободен в осуществлении такой работы. Если ему не будут мешать политики, идеологи, недружественно настроенные коллеги», то «ничто не будет сковывать его погружение в процесс добывания необходимых фактов, документов»¹.

Нуждается ли «историческая правда» в защите? В некоторой степени, да. Если исследователю препятствуют в доступе к информации, ее свободной интерпретации и доведении до сведения общественности — противоправно нарушаются или правомерно ограничиваются конституционные права на информацию, свободу мысли и слова. Информация о государстве не может быть совершенно общедоступной. Иное нарушало бы режим государственной тайны, препятствовало общепризнанным мировым сообществом гарантиям национальной безопасности каждой из стран-участниц международного взаимодействия. Установление правомерности или противоправности соответствующих законодательных ограничений в демократическом обществе составляет компетенцию конституционного правосудия, будь оно специализированным в виде организационно обособленного конституционного суда или относящимся к сфере деятельности судов общей юрисдикции.

Вправе ли государство в лице его уполномоченных органов притязать на установление «исторической правды»? При кажущейся очевидности отрицательного ответа на поставленный вопрос, по крайней мере, в конституционно-правовом измерении, нетрудно заметить, что российское государство практически всегда это делало, причем стремилось придать этому именно *государственно-правовой* характер. Киевская Русь, татаро-монгольское иго, Московское царство, императорско-петровский период, советская Россия и современное общество никогда не отличались гармоничной государственно-методологической преемственностью. Скорее напротив — это были совершенно разные России, которые относились с явной

¹ Гуц А. К. Миф о свободе восстановления исторической правды // Математические структуры и моделирование. 1998. Вып. 1. С. 4.

непримиримостью к своему прошлому. Вслед за этим каждая из вышеназванных «Россий» вырабатывала свою идеологически ориентированную «историческую правду», основной смысл которой сводился к *принижению достижений предыдущих правителей и адекватному возвышению величия действующей власти.*

В связи с этим выглядит довольно спорным установление ч. 2 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации об «объединении тысячелетней историей», «сохранении памяти предков» и, особенно, «преемственности в развитии Российского государства». Россия как государство действительно объединена более чем тысячелетней историей, но ее исторический генезис был весьма дискретным. Можно ли при такой степени «прерывности» (Киевская Русь, татаро-монгольское иго, Московское царство, императорско-петровский период, советская Россия и современное общество) требовать на конституционном уровне признания «преемственности» в развитии, тогда как дискретность была едва ли не главной особенностью отечественной политической истории? Иначе говоря, наше поколение конституционно обязывается быть «преемственным, уважая волю предков», в то время, как сегодня исторически точно известно, что многие наши предки преемственность вовсе не ценили и предпочитали путь дискретного развития, отрицающий историческую преемственность и уважение воли их предков. Должны ли мы почитать гипотетическую позицию прежних поколений, если они волю своих предшественников ценили совсем *не так, как нам сегодня хотелось бы* вследствие конституционных установлений 2020 года? Все это, в конечном итоге, ведет к *ненужной сакрализации истории государства*, глубоко чуждой подлинной юридической сущности конституционного строя современного демократического общества и объективности историко-правовой науки.

Конституционная демократия базируется на воле и потребностях сегодняшнего поколения людей. Прошлое, конечно, имеет определенное значение, но оно не может считаться решающим. Общество

меняется и вслед за этим должны корректировать свою позицию правящие политические силы, представляющие интересы электората вследствие очередных выборов. В период горбачевской «перестройки» россияне жаждали единения с мировым сообществом с той же ортодоксальностью, с какой они сегодня предпочитают национальную идентичность и патриотизм в государственном строительстве. Аналогичным образом меняются и другие предпочтения избирательного корпуса, что должно сопровождаться гибкой государственной политикой. Чрезмерная увлеченность традициями и историческим прошлым чревата стагнацией, застоєм или даже деградацией государственного механизма.

Часть 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации упоминает о необходимости «обеспечения защиты исторической правды» в контексте двух близких по смыслу установлений: обязанности «читать память защитников Отечества» и не допускать «умаления значения подвига народа при защите Отечества». Означает ли это, что «обеспечение защиты исторической правды» сводится, главным образом, к *военно-исторической* тематике? Более того, анализ литературы по этому поводу показывает, что значительное число авторов вообще понимают «историческую правду» только как «правду о Великой отечественной войне». Так, В. А. Борисов и С. С. Синютин пишут: «Кампания фальсификации итогов войны была развернута на Западе, прежде всего усилиями США, сразу после окончания Второй мировой войны. Ее основными направлениями были: стремление возложить ответственность за развязывание войны в равной степени, как на гитлеровскую Германию, так и на Советский Союз; принижение решающей роли Советского Союза и его Вооруженных Сил в разгроме фашистской Германии; преувеличение потерь Красной Армии, как в отдельных сражениях, так и в Великой Отечественной войне в целом; обвинение советских полководцев и военачальников в бездарности и слабой профессиональной подготовке; отрицание освободительной миссии Советской Армии, спасшей многие народы Европы от фашистского рабства. И эти направления клеветы и фальсификации

сохранились до настоящего времени, приобретая лишь более кощунственный и изощренный характер»¹.

И. М. Бояршинова (в некоторой степени оппонируя предыдущим авторам) считает, что «в период существования СССР попытки «подправить» историю были крайне незначительными и не ставили под сомнение оценки причин и характера Второй мировой войны, в том числе общих для союзников по антигитлеровской коалиции задач в войне и итогов совместной победы. Иная ситуация сложилась с конца 1980-х гг., когда началась эскалация ревизии исторической памяти. При этом предметом столкновения в информационном противостоянии оказались инициаторы и виновники войны, характер войны для разных сторон, ход войны, вклад ее участников в Победу, цена Победы, роль руководства и народа, мотивы участия в войне власти и народа, понимание того, кто являлся победителем, да и была ли сама Победа, и многое другое»².

Судя по приведенным источникам логично предположить, что пропагандистская машина ряда зарубежных стран действительно стремится к пересмотру сложившейся исторической трактовки некоторых событий Второй мировой войны, что не всегда и не во всем соответствует геополитическим интересам современной России. Однако означает ли это, что ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации юридически обязывает российских граждан непременно включиться в это информационное противоборство, причем именно «на стороне» российских интересов? Свобода научного творчества (ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации), свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации) предполагают, как минимум, право гражданина воздержаться от участия в подобной дискуссии, не говоря уже о праве индивида на самостоятельную оценку

¹ Борисов В. А., Синютин С. С. Фальсификация исторической правды в год 70-летия Великой Победы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2015. № 4. С. 155.

² Бояршинова И. М. Историческая правда о Второй мировой войне как фактор становления мировоззрения современной молодежи // Современные научные исследования и разработки. 2016. № 5. С. 28.

исторических фактов так, как он считает нужным без какого-либо юридически обязательного предписания извне. Такова правовая суть конституционной свободы достойного человека, проживающего в демократической стране и поддерживающей ценности правового государства. Противоборство пропагандистских машин может осуществляться на основе добровольного, внеконституционного объединения соответствующих идеологов, но не вследствие юридической обязанности граждан на историко-правовую позицию в отношении итогов тех или иных политических событий прошлого.

Кроме того, ограничительное (если не сказать — усеченное) понимание ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации в контексте оценки лишь результатов Второй мировой войны свойственно далеко не всем авторам. Так, И. Д. Чечель ставит проблему «исторической правды» о сталинизме¹, В. Г. Ольшевский — о величии «Красного Октября»², А. В. Нифонтов — об отречении Николая II от престола³ и др. Во всех приведенных случаях авторы заявляют о необходимости установления «исторической правды», что неизбежно подпадает под предписания ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации и расширяет ее нормативный смысл за рамки как Второй мировой войны, так и вообще военно-исторической тематики.

Следовательно, ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, возможно, даже вопреки желаниям и воле ее авторов, приобретает совершенно другое конституционно-правовое значение. КС РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. установил, что ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации не нарушает конституционный принцип идеологического многообразия, поскольку она не может толковаться как устанавливающая обязательную и государственную

¹ См.: Чечель И. Д. Заметки об исторической правде. «Сталинизм» // Горбачевские чтения. Москва, 2003. С. 185.

² См.: Ольшевский В. Г. Повседневность как критерий полноты исторической правды: к оценке величия «Красного Октября» по Гамбургскому счету // Теория и практика современной науки. 2017. № 6. С. 609.

³³ См.: Нифонтов А. В. Отречение Императора Николая II: от мифологии к исторической правде или новым мифам // Романовские чтения. Центр и провинция в системе российской государственности. Кострома, 2009. С. 317.

идеологию¹. Но, к сожалению, ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации буквально прочитывается именно как «идеологическая». Заключение КС РФ в юридическом смысле действует в системном единстве с ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, поэтому идеологическое толкование данной нормы будет противоправным. Но в этом случае логично задать следующий вопрос: зачем тогда вообще в правовой системе появилась норма ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации? Если она «идеологическая», то это противоречит главе первой Конституции Российской Федерации вследствие правовой позиции КС РФ, если же она «не идеологическая» — то это лишено какого-либо юридического смысла. Можно ли как-либо иначе, чем «идеологически», понять конституционное требование об «обеспечении защиты исторической правды»?

На основании изложенного считаем возможным сформулировать следующие обобщения и выводы. Часть 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, установившая юридическую необходимость «обеспечения защиты исторической правды», заслуживает, главным образом, критической оценки в контексте ее соотношения с конституционными правами на свободу научного творчества, свободу мысли и слова, принципом идеологического многообразия и демократическим

¹ Конституционный Суд Российской Федерации буквально установил следующее: «Включение данных положений в текст Конституции Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени — субъектов Российской Федерации, предлагаемые нормы носят неполитический, надпартийный и вне конфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них» (О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

характером российской государственности. Право граждан на собственную позицию по историческим вопросам и поиск своей «исторической правды», которая не может быть юридически предписана извне в форме государственно обязательных идеологических установлений, следовала из действовавшего конституционного регулирования до конституционных поправок от 2020 г. и продолжает действовать сегодня в силу неизменности глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

1.2. Вера в Бога как конституционный принцип: новации в правовой системе современной России

Новая статья Основного закона 67.1, буквально гласит следующее: «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство»¹. Данная правовая норма соседствует с предписаниями ст. 14 и 28, которые имеют более высокую юридическую силу и обязывают общество к следующему: «Российская Федерация — светское государство; никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом; каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними». Согласно ЗаклЮчению КС РФ от 16 марта 2020 г. «включение в текст Конституции Российской Федерации указания на веру в Бога, переданную народу России предками (статья 67.1, часть 2), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

в ее статье 14, и от свободы совести, гарантируемой ее статьей 28, поскольку по своей формулировке не сопряжено с *конфессиональной принадлежностью*, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений *обязательным* в Российской Федерации, не ставит вопреки статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждан России в *неравное положение* в зависимости от *наличия* такой веры и ее *конкретной направленности*»¹ (курсив — авторский).

Авторы, разумеется, не претендует на исчерпывающее и компетентное мнение по сложным теологическим вопросам, включая проблемы существования Бога, его бытия и деяний. Речь идет о конституционно-правовых, следовательно — юридических вопросах отношения государства и права к религии, которые должны опираться на одну довольно простую презумпцию: *часть граждан в Бога верит, другая — нет, причем граждане имеют право и на то, и на другое*. Исходя из этого позитивно-правовое отношение конституционного законодателя к вероисповеданию должно быть толерантным, не навязывающим и нейтральным, поскольку конституционно установлено, что религия — это не государственная сфера деятельности. Она защищена Конституцией от государственного вмешательства и является объектом неприкосновенности со стороны публичных властей².

Оппоненты этой научной позиции часто ссылаются на зарубежный опыт конституционализма. Действительно, во многих конституциях зарубежных стран отношение к религии выглядит довольно активным и явно не ограничивается одним лишь тезисом о *секуляризации как достижении цивилизованного человечества*. Вместе с тем, логично задать следующий вопрос: вынуждает ли что-либо Россию после *многих десятилетий целенаправленной «атеизации»* непременно перенимать этот опыт, если в Конституции уже установлено, что наше Отечество — светское государство? Так ли необходимо было России в 2020 году, в значительной мере вопреки предписаниям

¹ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3.

² См.: Осипян Б. А. Смысл жизни, достоинство, призвание и свободное самоопределение человека в контексте непреходящей идеи права // Вопросы правоведения. 2012. № 1. С. 23–40.

ст. 14 и 28 Конституции Российской Федерации, устанавливать норму о «вере в Бога», которую передали нам наши предки и которую мы, вследствие этого, юридически обязаны сохранять в знак памяти о них?

Юридически обязанным субъектом в силу нормы ст. 67.1 Конституции Российской Федерации является «Российская Федерация», то есть все мы, граждане России. Вынуждены ли мы теперь, после 2020 года, верить в Бога потому, что в него верили наши предки? Не будучи конкретизированным и привязанным к христианской вере в ее православной форме, предписание ст. 67.1 Конституции Российской Федерации усложняет проблему, поскольку фактически подталкивает общество к «десекуляризации» в любой из религиозных форм. Данное суждение касается, во всяком случае, всех традиционных религий (иудаизм, католическое христианство, мусульманская вера, буддизм и др.).

При несомненном уважении к религиозным системам и безусловном признании важной роли религии в истории человечества, включая историю России, подчеркнем, что всякая религиозная система имеет в своей основе *мистический* элемент, в то время как мистика сама по себе *чужда позитивной юриспруденции*¹. Обвиняемый не освобождается от юридической ответственности на том основании, что его якобы «бес попутал»; воля и разум правонарушителя не очищаются императивом «как богу угодно». Если прокурор или адвокат в качестве доказательства по судебному делу сошлутся на «божественное откровение» или «дьявольское искушение», это вряд ли воодушевит судью на исключение беспристрастной оценки юридических фактов, которые всегда конкретны, проверяемы и устанавливаемы. Конституция и закон *не имеют дело с чудесами*. Божественное же всегда мистично, сверхъестественно и ненатурально. Сказанное не следует оценивать, как аргумент против религии: она-то как раз имеет право на существование в обществе, как и мистический взгляд на природу в целом. Весь вопрос здесь заключается

¹ См.: Жиртуева Н. С. Мистический феномен в философии, естественных науках и богословии XX–XXI вв. // Философия и культура. 2015. № 3. С. 364.

в том, какую позицию в отношении необъяснимого и сверхъестественного должны занимать государство и право.

Государство и право — это довольно жесткие регулятивно-организационные системы, которые применяют суровые наказания и вообще «строги» в своей сущности. Подключение «обоюдоострой» и «карающей» государственно-правовой машины к вопросам веры и совести, в связи с этим, чревато весьма неблагоприятными общественными последствиями, поскольку это затрагивает имманентно негосударственную сферу, довольно «тонкую» и «ранимую».

Конечно, религия в государственной истории России использовалась князьями и царями для обеспечения повиновения подданных, но эти времена остались в далеком прошлом. Современная Россия, воспитавшая несколько поколений в атеистической среде, в целом утратила органическую связь с религиозным началом и широкомасштабное возрождение этой тенденции вряд ли можно было бы считать целесообразным с государственно-правовой точки зрения. Религия в современном российском обществе не способна выполнить и государственно-идеологическую миссию¹.

В связи с этим появление конституционной нормы о «вере в Бога» — не более чем символ, весьма неяркий и, в сущности, довольно бесполезный как для конституционного права, так и традиционных религиозных конфессий. По совершенно верному установлению КС РФ, данная норма призвана *«лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности»*², не более того.

Однако приведенная позиция КС РФ, похоже, не в полной мере разделяется обществом и даже законодателем. 19 июня 2013 г.

¹ См.: Носкова К. А. Поправка в Конституцию об указании о вере в Бога как косвенный отказ от светского государства // Научные исследования молодых ученых. Пенза, 2020. С. 106–108.

² См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З.

парламент криминализировал «публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих», полагая это формой нарушения права на свободу совести и вероисповеданий. Особую криминальную форму это деяние приобретает в случае его совершения «в местах, специально предназначенных для проведения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний»¹. Подчеркнем, что речь идет не только о православных, католических, иудейских, исламских богослужениях, но о религиозных обрядах и церемониях вообще, вне зависимости от вида конфессии и степени ее распространенности в обществе. По сути, любая религиозно настроенная группа граждан вправе притязать на такую степень уважения их обрядов и церемоний, которая предполагает уголовно-правовые последствия. Для этого достаточно доказать, что были «оскорблены» их некие «религиозные чувства».

До указанной поправки ст. 148 Уголовного кодекса Российской Федерации ограничивалась наказанием за «незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов», то есть имела совершенно иной юридический смысл. Нет сомнений в том, что хулиганство в церквях и другие аналогичные деяния должны соразмерно наказываться, в некоторых случаях, даже уголовно-правовыми санкциями, однако юридическое значение здесь должно иметь, на наш взгляд, не «оскорбление чувств верующих», но именно хулиганство. То, что хулиганское действие было совершено в церкви, может учитываться судом при оценке мотивов противоправной деятельности, но не более того. Дифференциация наказуемости деяния в зависимости от места совершения правонарушения, при прочих равных условиях, демонстрирует признаки дискриминации, то есть необоснованного отступления от конституционного принципа равноправия.

¹ См.: О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан: Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

Сакрализация религиозных обрядов и церемоний имеет, главным образом, нравственный характер. Воспитанный человек всегда постарается избежать оскорбления чьих-либо чувств. Но государственное вмешательство в этот процесс выглядит довольно непродуманным с точки зрения вероятных правовых последствий: карая одни правонарушения, законодатель стимулирует другие. В целом же данный пример свидетельствует о том, что конституционная поправка о «вере в Бога» не так уж и незначительна, как это полагает КС РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. Речь идет не только о том, чтобы «подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики исторически значимую социально-культурную роль» религии. Законодатель идет дальше, устанавливая новые виды преступлений. Вслед за этим суды выносят обвинительные приговоры. Оскорбившие чувства верующих становятся осужденными, вследствие чего поражаются во многих конституционных правах. В ряде случаев это сохраняется даже после снятия или погашения судимости. Государственно-принудительная машина, которая предназначена, главным образом, для совершенно иных целей, используется как *религиозно-защитный инструментарий*. В современном секуляризованном обществе подобный подход объяснить и оправдать довольно сложно. В числе прочего, следует учитывать правовую позицию КС РФ о том, что «религиозная свобода является одной из важнейших форм духовно-нравственного самоопределения личности и внутренним делом каждого»¹.

В этом отношении более корректными выглядят положения преамбулы Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»², согласно которым, с одной стороны, «признается

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 30-П. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 02.12.2019). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

особая роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры», с другой — подчеркивается уважение «христианства, ислама, буддизма, иудаизма и других религий, составляющих неотъемлемую часть исторического наследия народов России». КС РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. усмотрел, главным образом, именно этот смысл в конституционной поправке о «вере в Бога», однако в буквальном смысле картина складывается иным образом.

В преамбуле федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» нет указания на «веру в Бога» в той же мере, в какой в действующей редакции ч. 2 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации ничего не сказано ни об «особой роли православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры», ни об «уважении христианства, ислама, буддизма, иудаизма и других религий, составляющих неотъемлемую часть исторического наследия народов России». Намерение конституционного законодателя было явно иным по сравнению с тем, как это интерпретирует КС РФ. Если бы конституционный законодатель дополнил ст. 67.1 сокращенной версией ряда положений преамбулы федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», с анализируемой позицией Суда можно было бы согласиться. Внешне это выглядит так, что Суд выдал желаемое за действительное, в некоторой степени даже превысив свои конституционные полномочия.

Однако конституционная юриспруденция это допускает в форме ограничительного официального толкования Конституции страны. Но следует помнить, что конституционный законодатель вполне ясно и недвусмысленно высказался о «вере в Бога»: он не просто подчеркнул особую роль православия и не ограничился призывом к уважению в отношении дифференцированных религиозных систем. Речь идет именно о *вере*, то есть о внутреннем нравственном чувстве, которое было перенесено законодателем на юридическую, конституционно-регулирующую почву. В связи с этим следует особо подчеркнуть, что конституция демократического государства всегда, когда это возможно, должна избегать вмешательства во внутренний мир

переживаний, чувств и убеждений человека, ограничиваясь, главным образом, юридической составляющей общественных отношений.

Позиционирование нормы о «вере в Бога» в главе третьей Конституции Российской Федерации, предмет регулирования которой посвящен федеративному устройству, дополнительно убеждает нас в том, что подобного рода поправки имели, если можно так выразиться, весьма искусственный и даже, отчасти, надуманный характер. Трудно согласиться с А. И. Овчинниковым и Г. В. Нефедовским в том, что «своевременность» конституционного признания такой ценности как «вера в Бога» обусловлена необходимостью «общей объединяющей идеи в условиях российского федерализма»¹. Наше мнение касается всего нормативного содержания ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, но это предмет отдельного конституционно-правового исследования. Применительно к анализируемой теме отметим, что в результате всенародного голосования о конституционных поправках 2020 года завершился важный этап конституционных преобразований, смысл которых, в числе прочего, сводился к изменению порядка ограничения и исчисления сроков полномочий главы российского государства². С точки зрения политической процедуры это выглядело как «поправка В. Терешковой»: именно она в качестве депутата Государственной Думы официально огласила идею «обнуления» сроков, причем первоначальный текст законопроекта ограничивался запретом замещать должность Президента Российской Федерации «более двух сроков», т. е. более жестким ограничением, чем в предыдущей редакции («не более двух сроков *подряд*»)³.

¹ См.: Овчинников А. И., Нефедовский Г. В. Взаимоотношения Церкви и государства в свете конституционной поправки с упоминанием о «вере в Бога» // Административное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 23.

² См.: Манжосов С. А. Теория и практика сменяемости власти: чьим традициям следует Россия? // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 63–81; Муравых А. И., Никитенко Е. Г. Запад против обнуления президентских сроков в России // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 3. С. 824–831.

³ См.: Ильин В. А., Морев М. В. Эффективность «ручного» управления государством. Проверка на прочность – 2020 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 9–24.

До поправки В. Терешковой высказанное ранее предложение о вынесении конституционного законопроекта на всенародное голосование выглядело труднообъяснимым, поскольку его содержание не демонстрировало адекватных плебисциту конституционных изменений. Однако после внесения данной поправки стало очевидным, что данная цель при инициировании законопроекта изначально подразумевалась или, во всяком случае, не исключалась. Общество должно было согласиться или отвергнуть принцип юридической возможности баллотировки действующего главы государства еще два раза на сроки по шесть лет, причем предыдущие четыре срока (два по четыре года и два по шесть лет) учету подлежать были не должны. Это сопровождалось конституционной возможностью будущих глав государства замещать данную должность максимум два срока вообще, даже исключая более льготное правоограничение «не более двух сроков подряд», как в предыдущих случаях.

Важность подобного конституционного преобразования, безусловно, требовала дополнительной процедуры общественной поддержки, которая не могла исчерпываться голосованием народных представителей в федеральном парламенте и в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации¹. Выбор остановился на отличном от референдума народном голосовании², которое было отложено ввиду угрозы распространения пандемии Covid-19, но, в конечном итоге, было проведено, причем с достаточно убедительным успехом для инициаторов конституционных преобразований. Процедура принятия поправок и их одобрения в данный момент оказалась полностью завершенной и общество может считать юридически решенным вопрос о том, что действующий Президент Российской Федерации обладает правом новой баллотировки,

¹ См.: Мархгейм М. В. Обновление Конституции России: институциональный эскиз // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 7. С. 29–32.

² См.: Журавлев В. П. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные замыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 3–7.

причем он может воспользоваться этой конституционной возможностью еще дважды после завершения текущего срока legislatures.

Можно ли при подобных обстоятельствах считать, что появление в ст. 67.1 Конституции Российской Федерации нормы о «вере в Бога» было следствием хаотичного и ускоренного участия в правотворчестве ряда политических деятелей и представителей общественности, создававших своего рода *аккомпанемент для поправки В. Терешковой*? Важно помнить, что текст законопроекта в редакции, внесенной Президентом Российской Федерации, никакой нормы о «вере в Бога» не содержал. Если это так, то парламент значительно рисковал. Выборочные опросы общественного мнения показывали весьма неоднозначное отношение россиян к данной поправке. Многие граждане наверняка отказывали в ходе всенародного голосования в поддержке инициативы В. Терешковой по мотиву несогласия с другими поправками, включая поправку о «вере в Бога», при общем одобрении основной цели данной политической акции.

На риски такого рода обращается мало внимания в научной и публицистической литературе, однако они, несомненно, были, причем касались не только поправки о «вере в Бога», но и ряда других конституционно-правовых новаций (предполагаемое упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации путем перечисления исчерпывающего перечня видов судов, установление единства системы публичной власти и права государства на участие в формировании органов местного самоуправления, обязательность поддержки «исторической правды» и др.). Во всяком случае, конституционные поправки от 2020 года, в конечном итоге, оказались более масштабными, чем это официально предлагал Президент Российской Федерации при внесении законопроекта в Государственную Думу. Сдерживание Президентом Российской Федерации инициатив, *зачастую не вполне разумных*, могло бы расцениваться участниками нормотворческого процесса как своего рода *неуступчивость* инициатора поправок. В связи с этим наблюдался *чрезмерно не критичный подход к конституционному правотворчеству*, юридические

последствия которого только начинают проявляться в наши дни и будут возникать дальше, по мере последующего развития законодательной и правоприменительной практики.

При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, законодателю и правоприменителю следует руководствоваться конституционными принципами сдержанности, пропорциональности, разумности и сбалансированности. Толкование ч. 2 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации должно быть ограничительным и строго придерживаться «фарватера» официальной интерпретации КС РФ, сформулированной им в Заключении от 16 марта 2020 г. *Энтузиасты государственной экспансии религии и мистики* должны осознать, что этому положены четкие конституционные пределы демократического общества. Свобода совести и вероисповедания в равной мере предполагают право на религию и право на атеизм. Выбор между этими конкурирующими ценностями осуществляется каждым индивидом самостоятельно, вследствие особенностей его мировоззрения и убеждений, на основе свободной воли и без вмешательства государства. Конституция Российской Федерации юридически *не обязывает нас верить в Бога, но и свободная вера в Него заслуживает надлежащего уважения и требует адекватной охраны* со стороны государства и права.

1.3. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок от 2020 года, их содержание и проблемы реализации (часть 4 статьи 67.1)

Конституционные поправки от 2020 года в силу многоплановости и провозглашенной политической масштабности затронули такую специфическую сферу общественных отношений, как «уважение к старшим». Приобретение данным принципом юридической силы конституционного характера (ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации), подкрепленной авторитетом всенародного голосования, в некоторой степени, затрудняет его критическое научное осмысление. Однако это, по нашему мнению, не должно сдерживать конституционно-правовую

науку от свободного от идеологических предрассудков и, в то же время, аргументированного и ответственного обсуждения. Нравственно-психологический императив уважения к старшим, при кажущейся очевидности и безусловности для некоторой категории людей¹ и даже целых культур², в действительности, демонстрирует весьма неоднозначное юридическое содержание применительно к различным общественно-политическим ситуациям и условиям, факторам и обстоятельствам. Особенно остро он конкурирует с конституционным принципом *равноправия*, включая равенство граждан *в их достоинстве*, что граничит с противоправным явлением *возрастной дискриминации*.

Новейший опыт России в части конституционной институционализации уважения к старшим нуждается в сравнительном анализе с практикой регулирования аналогичных общественных отношений в конституциях зарубежных стран. Вне сомнения, суверенное государство вправе устанавливать свои собственные, ничем не подкрепленные извне императивы; однако ортодоксальный, сугубо национально ориентированный конституционализм должен настораживать, во всяком случае, критически настроенную часть представителей юридической науки и общественности в контексте использования компаративизма как одного из общепризнанных методов в теоретической юриспруденции и политической публицистике. История нашего Отечества давала примеры своего рода «обоснованной ортодоксальности», например, в вопросах православной христианской веры и самобытного развития политико-культурных традиций Византии, позже — воплощения в жизнь идеалов марксизма-ленинизма на основе сочетания «западных» и «восточных» политико-правовых учений «левого»

¹ См.: Потемкина А. И., Куземина Е. Ф. Уважение к старшим как нравственная норма // Сборник научных работ молодых ученых Кубанского государственного технологического университета, отмеченных наградами на конкурсах. Сер.: Гуманитарные науки. Краснодар, 2017. С. 66–68.

² См.: Зузаева М. С., Хизриев Х. А. Обычаи и традиции чеченцев: уважение к старшим // Наука и молодежь. 2011. № 1. С. 56–60; Жуматаева А. С. Идеи воспитания детей уважению старших в кыргызской пословице // Вестник Бишкекского гуманитарного университета. 2018. № 1. С. 49–40.

направления в политико-правовом спектре конституционной многопартийности. Но принцип «уважения к старшим», по крайней мере, в течение последних более чем 150 лет, не выступал в роли системообразующего (или, хотя бы, скрытого от государственного влияния, но признаваемого обществом) принципа нравственной и традиционно-правовой жизни России.

Он появился в конституционном законодательстве от 2020 года как-то случайно, неосознанно, без глубокого анализа предполагаемых юридических последствий, в некоторой степени — «на волне» других конституционных поправок. Поражает, в связи с этим, «легкость» решений конституционного законодателя, особенно с учетом многообразия внутрироссийских политико-правовых культур, для многих из которых принцип «уважения к старшим» действительно является важным и системообразующим (мусульманские, кавказские народы, казачество и др.)¹. Придание данному принципу *конституционного характера* вопреки господствующим в обществе ценностям влечет риски *скрытого неуважения к культуре народов, которые действительно этот принцип признают*.

Часть 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации гласит буквально следующее: «Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим». Можно предположить, что при такой формулировке анализируемый принцип связан исключительно контекстом воспитания детей, где неизбежно требуются волевые, повелительные и организующие начала, а само равенство воспринимается через призму естественных возрастных особенностей человеческой личности. Вне сомнения, принцип уважения к старшим в современной России не приобрел статуса основ конституционного

¹ Полагаем, что подобного рода конституирующие установления допустимы в некоторых конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации с учетом особенностей политико-правовой культуры соответствующих народов в составе многонационального народа России (прим. автора).

строю и не претендует на положение некоего универсального правового установления. Однако нельзя отрицать и тот факт, что ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации придала ему юридический характер, причем конституционные задачи воспитания подрастающего поколения неизбежно отражаются на жизнедеятельности взрослых людей (какой был бы смысл воспитывать детей в духе патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, если после достижения ими совершеннолетия эти ценности можно отрицать)? В связи с этим *проблему конституционализации принципа уважения к старшим следует ставить шире, во всяком случае — за границами строго воспитательной деятельности и в более широком контексте парадигмы иерархии старшинства в системе фундаментальных принципов конституционализма*. В связи с этим приобретают актуальность проблемы конституционных установлений и пределов в отношении принципа уважения к старшим как своего рода иерархического, субординационного и дисциплинарного требования в гражданском обществе.

В конструкции «уважение к старшим» ключевое значение, на наш взгляд, имеет указание на признак старшинства. Термин «уважение» в данном случае не вполне точен, поскольку он без какого-либо существенного искажения смысла анализируемого словосочетания мог бы быть заменен на слова «почитание», «особое признание», «субординация», «подчеркнуто корректное поведение» и др. В силу ст. 21 Конституции Российской Федерации все люди обязаны уважать друг друга *как людей*, они юридически стимулируются в равной мере (ст. 19 Конституции Российской Федерации) признавать ценность их *человеческого* достоинства. Притязание на *особое* уважение, которое, безусловно, отличается от обычного, общепринятого уважения достоинства личности на равных основаниях, может быть обусловлено лишь существенными юридическими обстоятельствами, которые считаются допустимыми в демократическом обществе (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Подчеркнем, что возраст не указан в ст. 19 Конституции Российской Федерации

как дискриминирующее основание, однако о нем не идет речи и в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, где регламентируются основания ограничений прав человека.

В связи с этим полагаем, что фактически конституционный императив «уважения к старшим» представляет собой попытку, пусть и сравнительно «мягкую» в юридическом смысле (без правовых последствий и в отсутствие четкого установления прав и обязанностей субъектов правоотношений) внедрить в жизнедеятельность свободного гражданского общества некое дисциплинарно-субординационное начало в отношениях между людьми старшего и младшего возраста. В силу этого человек должен видеть и мыслить себя, главным образом, не как свободное существо, связанное исключительно *моралью* и равным для всех *законом*, но в качестве индивида, находящегося в состоянии субординации по отношению к *людям* (в данном случае — более старшего возраста). В свободном обществе якобы нужна иерархическая субординационная дисциплина, построенная на уважении младших к старшим. Именно в этом «духе», как предписывает Конституция Российской Федерации в редакции от 2020 года, теперь следует воспитывать подрастающее поколение молодежи, которая сама, в свою очередь, достигнув более высокого возраста, будет вправе притязать на некое особое уважение молодых людей. *Продвижение по возрастной лестнице*, таким образом, *должно давать некое приращение субъективных прав*. Однако насколько это допустимо в конституционном государстве и демократическом обществе? И соответствует ли это в действительности сложившимся социально-культурным стереотипам общественного поведения современного поколения россиян?

Утверждение дисциплины и мобилизационные начала — примечательные «тренды» современной России. Пользуясь инерцией течения массового сознания, некоторые дисциплинарные предписания проникают даже в те сферы жизнедеятельности социума, где они совершенно неуместны с точки зрения категорий демократического общества и правового государства (например, партийно-депутатская

«дисциплина»¹, «дисциплинированность» независимых и беспристрастных судей² и т. п.). Однако отрицать необходимость дисциплины в армии, полиции и вообще в системе *государственной службы* было бы равносильно ниспровержению самого государства. Служба государству предполагает субординацию, достигаемую в значительной степени благодаря принципу старшинства (хотя с формальной стороны юридическое значение имеют статус и чин начальника, не его возраст)³. Но есть и другие сферы: дисциплина поддерживается в пенитенциарных учреждениях; определенный уровень субординации необходим в *учебных организациях* и вообще в процессе *воспитания* подрастающего поколения; наконец, известная степень иерархии характерна для трудовых отношений («исполнительская дисциплина» при выполнении поручений наемным персоналом и др.).

Все это лишь исключения из общего правила о равноправии граждан по смыслу ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, но вовсе не само правило и не ключевой принцип жизнедеятельности общества. Правила субординации не абсолютны даже в воинском коллективе, где требования дисциплины являются наиболее основательными и всеобъемлющими. Утверждение дисциплины не следует рассматривать как самостоятельную цель или задачу государственной деятельности, абстрагированную от других, более важных целей и задач государственного характера. Выстраивание конституции *всего гражданского общества* на основе иерархической дисциплинарной модели уважения к старшинству представляло бы собой явно другую, причем *излишне упрощенную и весьма архаичную*

¹ См.: Титаренко О. Н. Партийная дисциплина как фактор нивелирования синдрома эмоционального выгорания // SWorld: сб. науч. трудов. 2011. Т. 15. № 4. С. 52–54; Федоров В. В. Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины. // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2014. № 6. С. 17–21.

² См.: Бабкин А. И. Российский судья: дисциплина в профессиональной и повседневной жизни // Российский судья. 2015. № 3. С. 3–6.

³ См.: Кузнецов Р. А. Воинская дисциплина – основа военной службы на современном этапе // Военно-правовые и гуманитарные науки Сибири. 2020. № 2. С. 172–176; Веригина Е. В. Соревнование как метод укрепления дисциплины и повышения мотивации к деятельности сотрудников ОВД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2009. № 4. С. 75–76.

крайность. Эта военизированная, милитаризованная, этатистская модель общественной структуры глубоко чужда общепризнанным принципам конституционализма и демократизма, что подтверждает *общий ход* мировой и отечественной истории по состоянию на *первую четверть XXI века*. М. Е. Салтыков-Щедрин писал: «Несмотря на то, что мы, русские, никогда особенно деятельно не заявляли себя с политической стороны, никто не способен с таким упорством оставаться на исключительно политической почве деятельности, как мы. Понятие, сопряженное со словом «делать», как бы не существует для нас; мы знаем только одно слово: распоряжаться. «Распоряжаться», то есть смещать, увольнять, замещать, повышать, понижать и т.д. А это-то именно и есть «политика», в том смысле, как мы ее понимаем»¹.

Приведенное суждение русского классика во многом проливает свет на сущность конституционной новации об «уважении к старшим»: мы придали конституционное (т. е. высшее юридическое и верховное политическое) значение норме, которая не является *конституирующей демократическое государство по своему назначению*. Воспитательные (по цели) и весьма спорные (по существу) императивы стали, в силу воли конституционного законодателя, позитивно-юридическими, воскрешая вопреки естественному состоянию правоотношений давно забытые и опровергнутые практикой моральные ценности нашего, *современного общества* в целом.

Современное *гражданское общество*, по общему правилу, должно быть избавлено от иерархических моделей взаимоотношений между людьми на том основании, что все мы рождаемся *свободными и равными в достоинстве и правах*². В связи с этим полагаем, что одной из задач современной конституционно-правовой науки является выявление и обоснование, во-первых, сфер общественных отношений,

¹ См.: Салтыков-Щедрин М. Е. Дневник провинциала в Петербурге // Собрание сочинений в 10 т. Москва: Правда, 1988. Т. 4. С. 308.

² См.: Лебедев В. А. Права человека в современной России // Проблемы права. 2012. № 6. С. 9–14; Поляков А. В. Возможно ли возрождение идеи естественного права в России? // Правоведение. 2015. № 5. С. 6–16; Некрасов С. И., Бородавко Л. Т. Ценностное единство нравственности и права // Успехи современного естествознания. 2007. № 11. С. 114–116.

где дисциплина, иерархия и субординация вообще *противоправны* как юридические требования; во-вторых, исследование конституционных *пределов допустимости разумной* иерархии в организации службы государству, исполнения наказаний за преступления, системы образования и воспитания, обеспечения эффективности труда и при других аналогичных обстоятельствах, которые подпадают под оговорку ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

В частности, дисциплина, иерархия и субординация *противоправны* как юридические требования в вопросе о *конфликте ценностей поколений*. Было бы ошибкой считать, что потребности и интересы поколений в современной России однородны и монолитны под единой руководящей и направляющей силой господствующих идеологических установлений. Пребывающее сегодня в стадии пенсионного возраста поколение послевоенных детей застало сталинский, хрущевский, брежневский периоды и сформировалось, главным образом, под влиянием советских ценностей. Поколение их детей обучалось в высших учебных заведениях или начинало трудовой путь в эпоху горбачевской перестройки, что сопровождалось беспрецедентной ломкой общественных стереотипов и политической свободой, которой не было ни в царской, ни в советской России. Но данное поколение хорошо помнит советскую идеологию и времена СССР, в определенной мере «впитав» и эти политико-культурные стереотипы.

Родившиеся в ельцинскую эпоху дети — сегодня уже вполне взрослые люди с относительно устоявшимися политико-правовыми взглядами и воззрениями. В отличие от предыдущих поколений они, например, не воспринимают культ личности В. И. Ленина и его повсеместно сохранившееся последствие — многочисленные памятники вождю пролетариата на центральных площадях каждого провинциального города и сохранившийся мавзолей на Красной площади в Москве (на поддержке status quo настаивают, по всей видимости, более старшие поколения россиян). Наконец, сегодняшние студенты и трудовая молодежь уже мыслят совершенно иначе даже по сравнению

с им предшествующим «ельцинским» поколением: они, в частности, не были свидетелями каких-либо крупных изменений в политической системе нашей страны в течение, как минимум, последнего двадцатилетия. Их «родная» среда — *политическая стабильность и ее неизбежный спутник — замедленное политическое развитие на постсоветском пространстве.*

При подобных обстоятельствах возникает неизбежный вопрос, какие же «младшие» и каких именно «старших» должны «уважать» исходя из указания ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации? Ценности вышеназванных поколений настолько противоречивы и полемичны, что выбрать какую-либо одну группу в ущерб другим было бы крайне затруднительно. Утверждать же о приоритете ценностей более ранних поколений на основе одного лишь критерия «старшинства», на наш взгляд, и вовсе не следует — это явилось бы формой *упрощения* весьма сложных и комплексных проблем политического развития страны и оценки ее государственно-правовой истории. Во всяком случае, каждое поколение россиян имеет коллективное конституционное право на собственное мнение по данному вопросу.

Дисциплина, иерархия и субординация противоправны как юридические требования во взаимоотношениях независимых *ветвей власти, в федеративной системе и местном самоуправлении.* Этот тезис с трудом уживается с традиционным правосознанием россиян; *de facto* он, пожалуй, часто искажается и даже нарушается, но *de jure* он признан конституционным законодательством и правоприменительной практикой нашей страны сравнительно давно, отчасти в период «развитого социализма», и довольно четко подкреплён императивами (ст. 10, 12, 71–73, 76 и др.) действующей Конституции Российской Федерации, ее развивающей практикой КС РФ.

В самом общем виде его можно сформулировать следующим образом: Президенту Российской Федерации *административно не подчинены* ни Федеральное Собрание, ни Правительство Российской

Федерации¹, ни КС РФ, ни Верховный Суд Российской Федерации (далее — ВС РФ), ни Прокуратура Российской Федерации, ни государственные органы субъектов Российской Федерации, ни органы местного самоуправления. Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации административно не подчинены ни законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, ни конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, ни мировые судьи, ни органы местного самоуправления. Наконец, главе муниципального образования административно не подчинены ни представительный орган муниципального образования, ни контрольно-счетный орган местного самоуправления, ни избирательная комиссия муниципалитета, ни расположенные на территории муниципального образования частные предприятия, учреждения и организации.

Здесь не действует принцип «уважения к старшим» в смысле предполагаемой административной иерархии, поскольку в силу требований конституционного законодательства административные правоотношения замещаются конституционными правоотношениями. Последние базируются на идее *самостоятельности каждого публично-правового образования, органа государственной власти или местного самоуправления в границах его предметов ведения, полномочий и компетенции*. Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований не полновластны в юридическом смысле, их компетенция ограничена конституционным законом. Всякое юридически значимое действие с их стороны должно опираться на установленное правовыми актами полномочие, вне которого их действия

¹ Конституционные поправки от 2020 года уточнили некоторые полномочия Президента Российской Федерации в отношении Правительства Российской Федерации и ряда «силовых» министерств, которые становятся фактически административно подчиненными главе государства. Кроме того, статус Президента Российской Федерации как Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами с очевидностью утверждает, что в военное время глава государства обладает полной дисциплинарной властью над армией и флотом. Однако это исключения из анализируемого общего правила, касающегося мирного времени (прим. автора).

и даже бездействие квалифицируются независимыми от них прокуратурой и судами как противоправные.

Если вышеуказанный конституционный принцип в *обостренной форме* официально довести до сведения широкой массы россиян, имеются основания опасаться возникновения серьезной «сумятицы в их умах». Однако *de jure* это так. Упрощенное массовое правосознание ошибочно ассоциирует публичную власть с единоличным правителем, лидером, главой государства или соответствующей территории (субъекта Российской Федерации, муниципального образования). Отрицание их полновластия смешивается массовым правосознанием с опровержением *государственного суверенитета*, как следствие — *политическим нигилизмом и анархизмом*. Тем более смотрятся как своего рода проявления «сепаратизма» тезисы о юридической самостоятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований, которые *de jure*, как и Президент Российской Федерации, административно не подчинены вообще никому. Но отсутствие административного подчинения *не означает потерю субординации в конституционно-юридическом смысле: в правовом государстве все связаны правом, никто не может действовать произвольно*. Закон равен для всех и все равны перед законом.

Самостоятельный в административном смысле субъект, в случае совершенного им правонарушения несет соразмерную юридическую ответственность, вплоть до уголовной. В последнем случае, не будучи административно подчиненным органам следствия, прокуратуры и судам, он находится в юридически зависимом от них положении до момента взятия под стражу, где только и начинается действие дисциплинарный фактор. Иначе говоря, субординация не всегда имеет административную природу, но принцип связанности правом составляет методологический каркас конституционного государства и демократического общества. Независимость «от начальства» не ликвидирует зависимость «от закона». Последняя форма субординации, в сущности, является даже более строгой в силу обезличенности

законодательства, его распространения на юридически равноправные категории лиц, ввиду неотвратимости юридической ответственности при наличии признаков правового деликта и доказанности юридических фактов в состязательном судебном процессе.

Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований сегодня обладают значительной фактической властью, но это происходит потому, что Конституция и закон *наделили их* соответствующей компетенцией. Последняя действительно широка в отношении органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, но и она юридически и фактически *не безгранична*. Следовательно, принцип ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации об «уважении к старшим» здесь, по общему правилу, применяться не должен, хотя и в этих правоотношениях возможен ряд исключений и оговорок (например, воспитанный человек отнесется с уважением к должности главы государства, субъекта Российской Федерации или муниципалитета при личной встрече с соответствующими лицами, не будучи им административно подчиненным; даже если он не разделяет их взгляды и проводимую ими социально-экономическую политику, его правовая и нравственная культура потребуют, во всяком случае, воздержанности и разумности в поведении и общении с ними. Это ли не проявление «уважения к старшим» по смыслу ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации)?

Императив уважения к старшим не следует отождествлять с более ограниченными по сфере действия принципами уважения *родителей* и *пожилых людей*. Родители, конечно, объективно старше детей, но они вправе рассчитывать на особую степень уважения своего потомства вовсе не вследствие принципа старшинства¹. Значение здесь имеют благодарность за оказанные заботу и внимание,

¹ См.: Грицай Л. А. Идеальные представления и повседневная реальность детско-родительских взаимоотношений в культуре Древней Руси // Педагогика и просвещение. 2013. № 2. С. 142–150.

родственная любовь, теплые семейные отношения¹. Если не принимать во внимание сравнительно редкие случаи безответственного поведения родителей в отношении их детей, вследствие которых родители утрачивают право на уважение своего потомства², в целом общество правомерно поддерживает тезис о необходимости особого уважения родителей (ст. 38 Конституции Литвы: «обязанность детей — уважать родителей, опекать их в старости и бережно относиться к их наследству»), прежде всего — матери (ст. 38 Конституции Российской Федерации: «материнство находится под защитой государства»; ст. 47 Конституции Болгарии: «женщина-мать пользуется специальной защитой со стороны государства»; ст. 6 Конституции ФРГ: «каждая мать имеет право на защиту и попечение общества»).

В свою очередь, пожилые люди вне зависимости от родственного фактора вправе притязать на заботу общества вследствие если не полной беспомощности, беззащитности или нетрудоспособности, то, во всяком случае, появления ряда признаков таких состояний. Это важный показатель цивилизованности отношений между людьми, социального характера нравственных установлений³ и правовой системы страны (ст. 50 Конституции Испании: «органы публичной власти гарантируют престарелым гражданам достойное экономическое существование»; ст. 72 Конституции Португалии: «престарелые имеют право на материальную обеспеченность и на такие условия жизни, проживания в семье и местном сообществе, которые позволяли бы избегать и преодолевать изоляцию и социальную отверженность»). Но все вышеуказанное не означает, что «старшие» приобретают в обществе какую-то «административную власть» над «младшими», включая даже родителей и пожилых людей. В силу Конституции Российской Федерации все граждане равны в своих правах и достоинстве,

¹ См.: Есипова Л. Ю. Воспитание уважительного отношения детей старшего дошкольного возраста к семье // Психология, социология и педагогика. 2015. № 1. С. 34–35.

² См., например: Коновалова А. М. Связь развода родителей с показателями оценочного и предписанного уважения подростков к родителям // Ребенок и правосудие. Москва, 2018. С. 80–83.

³ См.: Насурова И., Гаджиева З. Особенности отношения к пожилым в мусульманской культуре // Бюллетень медицинских интернет-конференций. 2017. Т. 7. № 1. С. 136.

они имманентно свободны от административно-властного воздействия со стороны себе подобных в демократическом обществе.

Примечательно, в связи с этим, каким образом аналогичные отношения регламентируются в зарубежных странах. Статья 21 Конституции Греции гласит: «Государство принимает специальные меры, направленные на защиту молодости, старости, инвалидности, а также на помощь нуждающимся». Здесь «молодость» и «старость» поставлены в равное конституционно-правовое положение, нуждающееся в правовой защите. «Уважение к старшим» вынуждено сочетаться с «уважением к младшим». Более того, согласно ст. 22 *bis* Конституции Бельгии, «каждый ребенок имеет право на уважение нравственной, физической, психической и сексуальной неприкосновенности». В данном случае «уважение к младшим» поставлено под более ощутимую конституционно-правовую защиту, чем утверждает российский императив ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации об «уважении к старшим». *Старшие сильнее младших*, они могут сами о себе позаботиться и без государственного вмешательства. Цивилизованное общество призвано опекать, главным образом, «*младших*» (детей, молодежь), чьи интересы *без участия государственной власти* рискуют быть недостаточно защищенными и нарушенными.

В связи с этим ст. 39 Конституции Индии устанавливает: «дети должны получать возможность и условия развиваться в необходимых условиях свободы и достоинства», причем «юность пользуется защитой от эксплуатации, моральной и материальной заброшенности». Согласно ст. 31 Конституции Италии, «республика покровительствует материнству, детям и молодежи». Статья 49 Конституции Китая запрещает «жестокое обращение со стариками, женщинами и детьми». Статья 45 Конституции Румынии гарантирует детям и молодежи «особый режим охраны своих прав и содействия в их осуществлении». Признается это и ст. 38 Конституции Российской Федерации: с одной стороны, «забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей» (ч. 2 ст. 38), с другой — «трудоспособные дети должны заботиться о нетрудоспособных родителях» (ч. 3 ст. 38).

Данные конституционные императивы имеют непреходящее значение, установлены неизменяемой в обычной процедуре главой 2 Конституции Российской Федерации и не блокируются новацией ч. 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации об «уважении к старшим».

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что принципу «уважения к старшим» противостоит *устойчивая конституционная практика* России и зарубежных стран гарантирования на конституционном уровне, с одной стороны, прав *родителей (матерей, отцов) и престарелых*, с другой — *детей и молодежи*. Родители и престарелые действительно пользуются конституционным правом на особое уважение как своего рода «старшие», но это не дает оснований для расширительного толкования конституционного статуса всех других членов общества, на основе дискриминирующего по смыслу ст. 19 Конституции Российской Федерации признака возраста. Кроме того, особый конституционный статус детей и молодежи нивелирует правило об «уважении к старшим» вплоть до его полного исчезновения из демократической правовой системы конституционного государства, признающего верховенство прав и свобод человека и гражданина, их естественную природу и неотчуждаемый характер.

Исключение составляют только родители и престарелые, а также правила старшинства как дисциплинарные установления, являющиеся обязательными в системе государственной службы и близких к ним по методологии иерархических организациях. Характерный для ряда восточных, кавказских культур и казачества принцип «уважения к старшим» в условиях конституционной демократии и признания равенства статуса граждан в их достоинстве может толковаться лишь как *внеправовое социально-регулирующее установление*, которое не предполагает конституционного и законодательного воздействия на общественные отношения, установления каких-либо прав, обязанностей и последствий *в юридическом смысле*.

1.4. Российская Федерация — правопреемник СССР

Конституционная реформа 2020 года пересмотрела ряд положений и принципов функционирования публичных органов власти. Ряд конституционных новелл был исследован нами в прошлых параграфах¹. Помимо учредительных положений, Основной закон России был дополнен комплексом декларативных положений, не повлекших существенных изменений в федеральном законодательстве и не вызвавших существенного интереса у авторов.

Однако, резкое обострение международных отношений, вызванных специальной военной операцией на Украине, заставило обратиться к ранее не исследованному положению, а именно дополнение текста Конституции Российской Федерации ст. 67.1, провозгласившей Россию правопреемником СССР².

Что подразумевается под термином «правопреемник»? Какую цель преследовал законодатель, закрепляя данное положение в Основном законе? Какие юридические последствия для российского конституционного и международного права может нести данная поправка?

В данном параграфе авторы постарались исследовать данные вопросы.

8 декабря 1991 г. странами-учредителями СССР (Российская Федерация, Республика Беларусь, Украина) было подписано, так называемое, Беловежское соглашение — Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (далее — СНГ), в котором закреплён факт прекращения существования Союза ССР как субъекта международного права и как геополитической реальности³. Потому

¹ См., например: Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021. № 5/2021. С. 40–47; Грищенко Т. А. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 21–27.

² Конституция Российской Федерации.

³ *Соглашение о создании Содружества Независимых Государств* // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900745?section=text> (дата обращения: 21.11.2022).

утверждения авторов критических статей в сети Интернет о юридическом существовании СССР абсурдны и лишены всяких оснований¹. В ст. 12 указанных соглашений все договаривающиеся стороны взяли на себя международные обязательства по договорам бывшего СССР.

Далее 21 декабря 1991 г. была принята Алма-Атинская декларация, подтвердившая положения Беловежских соглашений в части прекращения существования СССР и создания СНГ². В этом акте также сказано об исполнении международных обязательств бывшего СССР *всеми* договаривающимися государствами.

Таким образом, изначально в качестве правопреемников СССР рассматривались все государства-члены СНГ. Однако подобную концепцию на практике невозможно было осуществить в силу особенностей международно-правового положения, ранее существовавшего СССР.

Во-первых, Советский Союз являлся постоянным членом Совета Безопасности ООН (ст. 23 Устава ООН³). Отметим, что говорить о членстве СССР в Совбезе ООН в прошедшем времени не совсем корректно, хотя и государства такого сейчас не существует. Устав ООН так и не был скорректирован, поскольку для внесения в него изменений необходимо участие всех постоянных членов Совета Безопасности, одним из которых является прекративший существование СССР (ст. 108 Устава ООН). Потому и сейчас в тексте Устава Советский Союз указан как постоянный член Совбеза ООН.

При этом на официальном сайте Совета Безопасности ООН изложена следующая информация: «пять постоянных членов (Совета Безопасности — *прим. автора*): Китай, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция». Стремление

¹ «...СССР, как структуру власти развалили фактически, но юридически нет ни одного законного акта», — пишет автор статьи «Путин хочет закрепить в Конституции правопреемство РФ в отношении СССР и чем это грозит нашему народу» // Юридическая социальная сеть 9111.ru. URL: <https://www.9111.ru/questions/77777777807464/> (дата обращения: 12.10.2023).

² Алма-Атинская декларация // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900101?section=text> (дата обращения: 21.11.2022).

³ Устав ООН // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/chapter-5> (дата обращения: 21.11.2022).

сгладить данную юридическую неточность можно рассматривать в качестве одной из причин, по которой внесли изменения в Конституцию Российской Федерации в части правопреемства. С учетом того, что 3 марта 2022 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Агрессия против Украины» («за» проголосовало 141 государство, число достаточное для исключения любого государства из состава ООН¹), постоянное членство России в Совете Безопасности ООН², в качестве правопреемника СССР представляется существенной гарантией от полной международной изоляции.

Во-вторых, не представлялось возможным на практике правопреемство всех стран-членов СНГ, так как СССР имел статус ядерной державы. В мире возникла угроза распространения ядерного оружия и соответствующих технологий среди образовавшихся независимых государств³.

Потому РСФСР выступила с инициативой, и следом за Алма-Атинской декларацией 21 декабря 1991 г. Совет глав государств СНГ принял решение о поддержании России в том, «чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях» (п. 1)⁴. Отметим, что о замене Советского Союза Россией во всех межгосударственных правоотношениях речи в данном случае не шло, решение касалось исключительно членства в международных организациях.

Однако уже 23 декабря 1991 г. европейское сообщество и его государства-члены приняли заявление «двенадцати» о будущем статусе России и других бывших республик. В тексте данного документа было указано: страны Евросоюза «принимают к сведению, что международные права и обязательства бывшего СССР, включая

¹ Грищенко Т. А., Ляшенко Т. Т. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 24.

² Грищенко Т. А., Патрикеев В. Е. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России: монография. Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2021. С. 115.

³ См.: Там же. С. 144.

⁴ Решение Совета глав государств Содружества независимых государств от 21 декабря 1991 года // Российская газета. — 1991. — 24 декабря. — № 283.

права и обязательства по Уставу ООН, будут продолжать осуществляться Россией»¹.

В пояснительной записке к документу подчёркивалось, что данный переход прав и обязанностей в порядке универсального правопреемства осуществлен с согласия всех учредителей СНГ.

Следовательно, помимо юридического закрепления акта признания европейским сообществом нового конституционного статуса России, в заявлении «двенадцати» РСФСР обозначается как государство, продолжающее осуществлять *все* международные права и обязанности бывшего СССР. По мнению некоторых исследователей, именно указанный документ стал источником для формирования термина «государство-продолжатель»².

Сравнительный анализ понятий «континуитет», «правопреемство», «продолжатель». Здесь следует отдельно остановиться на сопоставлении таких понятий как «континуитет» и «правопреемство».

Континуитет (от англ. «непрерывность») используется для обозначения непрерывно продолжающегося функционирования того или иного субъекта международного права³. Например, в стране в результате революции сменилась власть, при этом международная личность государства не прекратила своё существование — в данном случае речь идёт об институте континуитета. Отметим, что зачастую указанный термин определяют как идентичность правосубъектности государства вне зависимости от влияния любых изменений, протекающих внутри страны⁴. В случае с СССР говорить о континуитете Российской Федерации некорректно, поскольку прекращение существования государства исключает такую возможность. Ликвидация Советского Союза, как субъекта международного права подтверждена юридически:

¹ Заявление «двенадцати» о будущем статусе России и других бывших республик // Дипломатический вестник. 1994. № 1.

² Кремнев П. П. Категория «Российская Федерация — государство-продолжатель СССР»: вопросы теории и практики // Вестник Московского университета. 2008. № 2. С. 9.

³ Конституционное право зарубежных стран. Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2021. С. 79.

⁴ Шебанова Н. А. Международные обязательства и активы бывшего СССР: проблемы раздела и итоговое решение // Международное право. 2013. № 3. С. 90.

помимо упомянутых ранее документов (Беловежские соглашения, Алма-Атинская декларация), данную информацию содержат многочисленные соглашения государств, входивших ранее в состав СССР¹. Потому данная дефиниция не подходит для описания международного правового статуса России.

Определение понятия «правопреемство» содержится в п. «b» ч. 1 ст. 2 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров: «смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории»². Исходя из этого определения, а также сформировавшейся практики международных правоотношений можно выделить следующую конструкцию: при правопреемстве всегда должны существовать, как минимум, два субъекта — государство-предшественник и государство-преемник. В случае с СССР государств-преемников предполагалось несколько: таковыми по многочисленным нормативным правовым актам стали все бывшие союзные республики, в том числе и РСФСР.

Однако реализовать данную концепцию из-за особого международного положения СССР не удалось, потому Российская Федерация сохранила статус государства-преемника Советского Союза, остальные были признаны новыми независимыми государствами (по классификации, указанной в п. f ч. 1 ст. 2 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров). Важно также остановиться на том, что это были не односторонние действия России, переход практически всех отношений бывшего Советского Союза с внешним

¹ Соглашение глав государств Содружества независимых государств о собственности бывшего Союза ССР за рубежом от 30 декабря 1991 г. // Содружество (информационный вестник СНГ). 1992. № 1; Протокольное решение Совета глав государств-участников СНГ о деятельности комиссии по правопреемству в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, государственных архивов, долгов и активов бывшего Союза ССР от 15 мая 1992 г. // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900139?section=text> (дата обращения: 22.11.2021); Соглашение о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом от 6 июля 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 8 и др.

² Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г. // Действующее международное право: в 3 т. Москва: МНИМП, 1996. Т. 3.

миром под юрисдикцию Российской Федерации — это результат многостороннего соглашения бывших советских республик.

На уровне национального права новое международно-правовое положение России впервые было провозглашено в Указе Президента Российской Федерации от 8 февраля 1993 г. № 201 «О государственной собственности бывшего Союза ССР за рубежом»¹. В указе Россия определяется как «государство-продолжатель Союза ССР», что стало новым, ранее не встречавшимся в международной практике термином.

Российская Федерация, с одной стороны, приняла на себя международные обязательства СССР, который прекратил своё существование, и с другой стороны, стала *продолжать* членство Советского Союза в межгосударственных организациях. По этой причине международно-правовой статус Российской Федерации действительно не поддается определению через общепринятые традиционные термины: континуитет или правопреемство. Одновременная реализация двух этих концепций невозможна, так как они являются взаимоисключающими²: континуитет предполагает сохранение международной личности государства, правопреемство — прекращение существования одного субъекта международного права и передачу его прав и обязанностей другому субъекту, именуемому преемником.

Насколько был правомерен выбор именно Российской Федерации в качестве государства-продолжателя СССР?

Во-первых, страна должна быть способна перенять права и обязанности государства-предшественника в силу своего географического и экономического положения. Способность России не вызывает вопросов, более того, образование СССР проходило путём сплочения именно вокруг РСФСР, на базе России и за счёт её средств.

Во-вторых, государство-продолжатель должно составлять значительную часть территории ранее существовавшей страны. РСФСР была крупнейшей союзной республикой.

¹ О государственной собственности бывшего Союза ССР за рубежом: Указ Президента Российской Федерации от 8 февраля 1993 г. № 201 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7, ст. 560.

² Грищенко Т. А., Ляшенко Т. Т. Указ. соч. С. 22.

В-третьих, государство-продолжатель должно выразить согласие на принятие прав и обязанностей и продолжение членства предшественника в международных организациях. В случае с Россией имеются документальные подтверждения такого согласия, которые уже упоминались в настоящей работе.

Наконец, необходимо получить признание со стороны мирового сообщества, в том числе от иных государств-преемников.

В настоящий момент Россия в качестве государства-продолжателя признана почти всеми странами и международными организациями. В одном случае это произошло путем издания официального акта (например, уже указанные в работе «заявления двенадцати»), в другом — путем принятия двухсторонних соглашений (например, с Великобританией и Северной Ирландией¹, с Японией², с Италией³, с Бельгией⁴ и другими), в третьем — с молчаливого согласия иностранных государств, что проявилось в отсутствии у них каких-либо возражений и в преобразовании дипломатических и иных представительств без взаимной переаккредитации.

Едва ли не единственным *ярым* противником статуса Российской Федерации как государства-продолжателя является Украина.

Еще до событий 2014 года Украина неоднократно предъявляла различные претензии по отношению к России, признавая её *лишь одним из государств-преемников СССР* (единственное исключение для них составляет членство России в ООН, включая членство в Совбезе ООН, которое стало возможным лишь с согласия Украины⁵).

¹ Совместная декларация Российской Федерации и Соединённого королевства Великобритании и Северной Ирландии от 30 января 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1.

² Токийская Декларация о российско-японских отношениях от 13 октября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 2.

³ Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Итальянской Республикой от 14 октября 1994 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2004. № 25, ст. 2486.

⁴ Договор между Российской Федерацией и Королевством Бельгия о согласии и сотрудничестве от 8 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2004. № 43, ст. 4172.

⁵ Ноговіцина Ю. О. Правонаступництво України: міжнародно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2005. 19 с.

Еще в 2014 году А. П. Яценюк заявил о неурегулированных проблемах внешних долгов и активов СССР¹. При этом Россия ещё в 2006 году досрочно погасила внешние долги бывшего СССР, выплатив, 22 млрд долларов США².

В ответ на иные претензии Украины на имущество СССР, МИД Российской Федерации заявляла, что на момент прекращения существования Советского Союза украинская доля внешнего долга составляла 6,8 млрд долларов США, с каждым годом сумма, безусловно, росла, потому какие-либо переговоры между Россией и Украиной были возможны только после незамедлительной компенсации последней бывшего долга с учётом процентов³.

В условиях разрыва дипломатических отношений с Украиной, вызванной специальной военной операцией, вопрос о компенсации части долгов СССР уже не актуален, в отличие от спора о правопреемстве.

В этой связи конституционное закрепление статуса государства-правопреемника, теперь представляется долгосрочной гарантией национальной безопасности.

Во-первых, данная мера имеет идеологическую направленность. В условиях обострения международных отношений важно закрепить правовое наследие России как продолжателя СССР. Факультативно данное положение формирует и базовые принципы внешней политики, предполагающей «защиту памяти предков».

Во-вторых, рассматриваемые изменения были направлены на приведение международного правового статуса России к общепринятому образцу: либо континуитет, либо правопреемство. Как уже было сказано, за Россией был закреплён особый статус «государства-продолжателя», потому у ряда стран был повод говорить якобы о неправомерности членства России в ООН и Совбезе ООН.

¹ РФ обсудит «нулевой вариант» долгов СССР, если Киев заплатит \$20 млрд // Россия сегодня. URL: <https://ria.ru> (дата обращения: 25.11.2021).

² Путин: Россия в 2006 году досрочно погасила долги бывшего СССР // Россия сегодня. URL: <https://ria.ru> (дата обращения: 25.11.2022).

³ Там же.

Для исключения подобных обвинений важно юридически закрепить статус государства-правопреемника.

Безусловно, у данной меры есть и отрицательные последствия: необходимо признавать ошибки прошлого, нести ответственность за деятельность советской власти. Президент Польши Анджей Дуда не раз призывал Россию покаяться в «польском геноциде» в СССР в 30-х гг. «Условием хороших отношений Польши с Россией является признание правды о сложном прошлом, в том числе об истреблении поляков в 30-х гг., которое совершило Советское государство»¹ — заявлял политик в 2017 году. Вполне возможно, что теперь, после принятия поправок, от Польши последует иск в Европейский суд по правам человека.

Как бы то ни было, правовые принципы, указывающие на непрерывность развития национальных ценностей, способствуют укреплению государственности, подчеркивают единство народа, обеспечивают легитимность власти и, тем самым, защищают общество от внешних угроз.

В сложившемся международном кризисе положение 67.1 Конституции Российской Федерации представляется основополагающим положением всей внешней политики.

1.5. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании

Термин «идеология» относится к числу весьма неоднозначных в социально-философском знании, гуманитарных науках, теоретической юриспруденции и, как следствие, в конституционном праве². Под идеологией можно подразумевать довольно узкую смысловую

¹ Польша заставит Россию заплатить за «геноцид» // Свободная пресса. URL: <https://svpressa.ru> (дата обращения: 25.03.2023).

² См.: Лазарев В. В. Идеология конституционного реформирования правовой системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 4. С. 5–17; Бутусова Н. В. Государственная идеология и конституционная доктрина России // Юридические записки. 2004. № 17. С. 29–46.

категорию: например, мировоззрение (систему взглядов и идей, миропонимание, видение, образ мыслей и т. п.), на которых основывается *политико-экономическая система*. С этой точки зрения в англоязычных источниках различают, например *Marxist ideology* (марксистскую идеологию) и ее противоположность — *the free market ideology of the extreme right* (идеологию свободного рынка, которая поддерживается представителями крайне правых взглядов на политико-экономическую систему)¹. Если запрет ч. 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации истолковать именно таким образом, то получается, что конституционный законодатель имел в виду лишь недопустимость государственного и обязательного установления марксистско-ленинского мировоззрения («крайне левая» идеология») и каких-либо ее «крайне правых» противоположностей. Умеренность, сдержанность в официальном политико-экономическом мировоззрении и, одновременно с этим, допустимость идеологического плюрализма в деятельности государственных органов, политических партий и гражданского общества (ч. 1 ст. 13 Конституции Российской Федерации), причем в сравнительно небольшом фарватере вне «левой» или «правой» «крайности» (*extreme*) — это уже, своего рода, соблюдение и реализация установлений частей 1 и 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации.

В сущности, в советский период отечественной истории категория «идеология» примерно так и понималась. Во всяком случае, имела в виду, главным образом, марксистско-ленинская идеология как система теоретико-методологических установлений, которые обязательны для государства, права и общества. Советская идеология базировалась на трудах классиков марксизма-ленинизма, по аналогии с религиозными системами периодически избавлялась от «ереси» (оппортунистов, меньшевиков, диссидентов и т. п.), была обязательной и неоспоримой, поддерживалась принудительной силой государства, однако она проявляла и достаточную гибкость благодаря инструментарию текущего партийного руководства. Официальная

¹ См.: Словарь современного английского языка: в 2 т. Москва: Русский язык, 1992. Т. 1. С. 517.

идеология корректировалась решениями съездов КПСС и актами высших партийных органов в период между съездами партии. Здесь с неизбежностью наблюдалось методологическое заимствование из религиозно-государственных социально-регулирующих систем, что сменило присущее царской России православно-христианское государственное мировоззрение.

Это не единственная точка зрения. Под идеологией можно подразумевать и более широкую смысловую категорию: также мировоззрение (систему взглядов и идей, миропонимание, видение, образ мыслей и т. п.), однако на которых основывается *внешняя и внутренняя политика государства*. Такой подход порождает институциональное противоречие между конституционным принципом идеологического многообразия и запретом на государственную и обязательную идеологию, с одной стороны, а с другой — полномочием парламента законодательно регулировать общественные отношения и прерогативой Президента Российской Федерации определять основные направления внешней и внутренней политики государства.

Реализуя данные конституционные полномочия, парламент и глава государства юридически не могут обязываться к тому, чтобы действовать хаотично, бессистемно, отрицая какую-то более или менее устойчивую систему коллективных (для парламента) и индивидуальных (для Президента Российской Федерации) политических взглядов и идей, т.е. их государственное мировоззрение, миропонимание, общественное видение, публичный образ мыслей и т. п. Тем более было бы абсурдным предполагать, что реализация конституционной компетенции парламента или главы государства вследствие предписаний ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации должна лишаться «государственной» или «обязательной» силы. Запрещая государственную или обязательную идеологию, конституционный законодатель не может исключить *мировоззренческое осмысление парламентом или главой государства своих конституционных функций*. Мировоззрение политических деятелей *придает государственной политике осознанный*

и системный характер. Право на мировоззренческий выбор здесь выступает в качестве одной из форм реализации конституционной свободы мысли и слова, которой в силу норм главы 2 Конституции Российской Федерации вправе пользоваться не только граждане, но и официальные лица¹.

Кажущееся противоречие разрешается благодаря верховенству конституционного принципа *народовластия* (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Будучи выборными органами, парламент и Президент Российской Федерации связаны политико-мировоззренческими предпочтениями граждан, которые подтверждают или опровергают допустимость реализации от имени суверенного народа текущих политико-мировоззренческих установок кандидатов на публичных выборах посредством конституционного института *народного доверия*. Мировоззрение при таком истолковании является «партийно-политическим», оно не обязательно в силу конституционно гарантированной политической опровержимости, что достигается вследствие функционирования демократической избирательной системы, периодической сменяемости и обновления персонального состава народных представителей².

Указанной мысли следует противопоставить один важный анти-тезис. Рядом мировоззренческих признаков обладает само по себе конституционное регулирование общественных отношений, практика конституционного правосудия и даже конституционализм как теоретико-методологическая и концептуальная система взглядов и суждений³. Можно было бы предположить, что конституционализм, в числе прочего, — это и есть *своего рода* «государственная» и «обязательная»

¹ См.: Бабурин С. Н. Значение ценностной динамики российского конституционализма XX в. // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 5. С. 130–136.

² См.: Лебедев В. А., Киреев В. В. Идеология суверенной демократии и проблемы совершенствования программных документов политических партий // Проблемы права. 2009. № 4. С. 8–19.

³ См.: Бернацкий Г. Г. Государственная идеология как основа конституционного строя // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России. Санкт-Петербург, 2012. С. 61–66.

идеология¹, которая запрещена кому и чему угодно, только не установившей данный запрет Конституции².

При подобном подходе можно было бы сколько угодно упрекать Конституцию в «двойном стандарте» и «дискриминации» (которая также весьма категорично запрещена Конституцией), но это отчасти наблюдается в политико-правовой мысли и эмпирической действительности, причем не только в современной России, но и в ряде зарубежных стран³. Вопрос заключается в том, какие именно установления мировоззренческого характера приобретают общеобязательную и верховную *юридическую* силу вследствие конституционного *регу*лирования общественных отношений. Помимо правовых норм и правил, Конституция содержит юридические принципы и другие правовые мировоззренческие установления, которые объявляются «вне текущей политики» и конкуренции соперничающих друг с другом политических партий и кандидатов на выборные мандатные должности. Это имеет «государственную» природу и юридически «обязательно», т. к., по обоснованному мнению ряда авторов, «в Конституции ничего не юридического нет»⁴.

Рассуждая, таким образом, исследователь, однако, рискует попасть в методологическую ловушку подмены понятий. Категорию «идеология» легко спутать с таким близким ей термином, как «конституционное мировоззрение» или, например, — «конституционная культура». В действительности же они далеко не тождественны. Конституционное мировоззрение и конституционную культуру отличает признак

¹ Автор поддерживает точку зрения о множественности значений термина «конституционализм». Прежде всего, это теоретико-методологическая система (теория, доктрина, концепция и т. п.). Однако при особых оговорках допускается и его более узкая смысловая интерпретация (прим. автора).

² См.: Осейчук В. И. Об основах конституционной идеологии строительства демократического правового социального государства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 3–9.

³ См.: Рудаков Н. С., Кутько В. В., Гусева А. А. Конституция Российской Федерации как «идеологический компас» // Современный ученый. 2019. № 3. С. 296.

⁴ Данную фразу неоднократно использовал в своих публичных выступлениях проф. Б. С. Эбзеев, однако найти ее в опубликованных работах Б. С. Эбзеева автору не удалось (прим. автора).

свободы, в то время как идеология основана на идеологическом принуждении. Идеология — это *официальное* мировоззрение, которое *навязано* обществу *идеологическими методами*. В этом смысле норма ч. 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации весьма точна, если только в ней предлог «или» заменить словом «и». Идеология — это *одновременно* государственное *и* обязательное мировоззрение. Вследствие идеологии гражданин лишается возможности свободно мыслить и выражать свое политическое мнение. Объектом публичного управления становится не правомерное или противоправное поведение индивида, но его политические мысли, слова, высказывания, социальные ценности, взгляды на общественное устройство. Все это признаки тоталитарной или, как минимум, авторитарной государственности, что историческая память россиян устойчиво связывает с марксистско-ленинской идеологией.

Полагаем, что *конституционной идеологии* в современном российском обществе нет места, потому что *конституционное мировоззрение лишено признаков идеологической обязательности и принудительности*. О конституции и конституционализме можно свободно рассуждать, их допускается критиковать¹. Если свободно мыслящий гражданин, например, публично высказывается о том, что стране не нужны парламент, независимое правосудие, права человека и что вообще вместо выборного президента государству желателен самодержавный царь — за подобные мысли никто не может быть привлечен к социальной ответственности. Конституция обеспечивается принуждением, но это принуждение — не мировоззренческое, оно строго юридическое.

Так, Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации вправе отказать в промюльгации принятого парламентом федерального закона по мотиву конституционной противоправности продукта правотворчества, что является мерой конституционного принуждения. Но в СМИ такое решение можно обсуждать. Аналогичным образом не существует идеологического табу

¹ См.: Степанов Д. И. Идеологическая нейтральность институтов конституционного дизайна // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3. С. 46.

в отношении практики конституционного правосудия: общество вправе мыслительно соглашаться или публицистически опровергать решения КС РФ. Подчеркнем, что в приведенных случаях воля Президента Российской Федерации или КС РФ конституционно-юридически обязательна, но она не является принудительной с идеологической точки зрения. Конституционная свобода мысли и слова, конечно, не безгранична по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, однако данные правоограничения на доктрину конституционализма и конституционное регулирование не распространяются.

Часть 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации — действующая, ее нельзя упразднить в обычной конституционно-правотворческой процедуре, она находится под долгосрочной юридической защитой¹. Однако в обществе все чаще слышатся советско-ностальгические призывы к возвращению государственной и обязательной идеологической системы, без которой якобы государство полноценно существовать и развиваться не может². Если эти настроения окажутся преобладающими и созреют условия для созыва Конституционного Собрания, не исключена постановка вопроса об отмене конституционного запрета на государственную или обязательную идеологию. Возможно ли данное нормативно-политическое решение и какие оно повлечет за собой конституционно-правовые последствия?

Полагаем, что построение идеологической системы — дело весьма ответственное и сложное, оно не под силу десятку-другому специалистов аппарата государственных гражданских служащих, которые выполняют текущие задачи действующего политического руководства и, зачастую, реализуют их персональные политико-правовые предпочтения. Российская государственность знает две крупные государственно-идеологические системы, которые действительно обеспечивали само существование страны как политически организованного

¹ См.: Головинов А. В. Идеологическое многообразие как базовая платформа правового государства // Гражданское общество и правовое государство. 2015. № 1. С. 38.

² См., например: Цалиев А. М. О необходимости государственной идеологии в Российской Федерации // Российская юстиция. 2019. № 5. С. 40.

народа — это византийская православная церковь (от Ивана III до октябрьской революции 1917 года) и марксистско-ленинское мировоззрение (от октябрьской революции 1917 года до «горбачевской перестройки»). Православное и марксистско-ленинское виды мировоззрения по-прежнему существуют, они юридически и морально не запрещены, однако как идеологические системы они рухнули, причем решительно и окончательно, о чем сложно было бы даже помыслить в эпоху Ивана III или октябрьской революции 1917 года, когда они только зарождались и казались обществу столь долговечными и перспективными.

Идея возрождения государственной идеологии в современной России рискует либо *подменить* настоящую идеологию *псевдоидеологией*, либо *отождествить* идеологию с *политической пропагандой*. И то, и другое, на наш взгляд — не вполне научно. Псевдоидеология отличается от идеологии отсутствием прочной теоретической и эмпирической основы, недостаточной степенью признанности в обществе. Так, для внедрения в общественное сознание наших предков восточно-христианской государственной идеологии имелся такой инструментарий, как вера в распятие Христа, наличие Библии, почитание Бога подавляющим числом людей, государственный опыт Византии (которая на тот период времени являлась одним из наиболее развитых государств, но к эпохе правления Ивана III приходила в упадок).

Из этого выводилась идеологическая концепция Москвы как «третьего Рима» (два Рима пали, четвертому не быть). Российская государственность в периоды Московского царства и последующей петровской императорской России была идеологически опосредованной, мотивированной и обусловленной православной верой¹ до такой степени, что после утраты данного фактора в одночасье прекратила свое существование. Царь перестал быть сакральной личностью уже в период правления Александра II; от Николая II и, особенно, от царицы, в феврале 1917 года отвернулось все общество. Их никто

¹ См., например: Осипян Б. А. Статут Великого княжества Литовского 1529 г. как первый русский конституционный образец единой христианско-правовой идеологии // Государство и право. 2011. № 10. С. 95–103.

не защищал, царизм прекратился сам собой, потому что идеологический источник монархической государственности к тому времени полностью иссяк.

Марксистско-ленинская идеология, конечно, оказалась менее жизнеспособной в государственной истории России (чем христианско-византийская церковь), однако не стоит ее недооценивать именно как идеологическую систему¹. Здесь имелось *учение* о диктатуре пролетариата, об общественной собственности на средства производства, об исключении буржуазии как класса, о построении, таким образом, справедливого общества в социально-экономическом смысле. Советские идеологи обнаруживали истоки марксистско-ленинского мировоззрения в трудах Платона, Аристотеля, Гегеля и Канта, не говоря уже о действительно существовавшей теории Карла Маркса.

Таким образом, ни государственно-христианское мировоззрение, ни систему взглядов марксизма-ленинизма нельзя считать псевдоидеологией. Это была настоящая, подлинная идеология. Что же нам может быть предложено взамен? В современной России наблюдаются *идеологические искания*, что наглядно прослеживаются, в частности, при анализе ряда конституционных поправок от 2020 года². Так появились конституционные установления о защите исторической правды, об уважении к старшим и о вере в Бога.

Однако историческая правда в конституционно-правовом значении — это лишь *цель* объективно и добросовестно *настроенного* исследователя, гарантируемая в свободном демократическом обществе *конституционным правом на свободу мысли, научного творчества и выражения мнения*. Целеполагание в познании — вопрос мыслительной деятельности, с трудом поддающийся демократическому контролю государства и права. С нормативной точки зрения здесь, в лучшем случае, просматривается нравственный аспект (поиск исторической

¹ См.: Коровин К. С. Идеологические основания Конституции РСФСР 1918 г. // Genesis: исторические исследования. 2017. № 9. С. 15–30.

² См.: Масленникова С. В. Идеология конституционных поправок 2020 г. в сфере социального и экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 5. С. 24–47.

правды есть добродетель, ее искажение — порок). Что же касается государственно-правового воздействия, при прочих равных условиях, — оно затруднительно и влечет за собой риски появления юридически обязательной идеологии, что запрещено главой первой «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 13).

Выглядит довольно спорным установление ч. 2 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации об «объединении тысячелетней историей», «сохранении памяти предков» и, особенно, «преемственности в развитии Российского государства». Россия как государство действительно объединена более чем тысячелетней историей, но ее исторический генезис был весьма дискретным. Можно ли при такой степени «прерывности» (Киевская Русь, татаро-монгольское иго, Московское царство, императорско-петровский период, советская Россия и современное общество) требовать на конституционном уровне признания «преемственности» в развитии, тогда как дискретность была едва ли не главной особенностью отечественной политической истории? Все это, в конечном итоге, ведет к *ненужной сакрализации истории государства*, глубоко чуждой подлинной юридической сущности конституционного строя современного демократического общества и объективности историко-правовой науки.

Часть 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации гласит: «Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим». Однако современное *гражданское* общество, по общему правилу, должно быть избавлено от иерархических моделей взаимоотношений между людьми на том основании, что все мы рождаемся *свободными и равными в достоинстве и правах*. В связи с этим полагаем, что одной из задач современной конституционно-правовой науки является выявление и обоснование, во-первых, сфер общественных отношений, где дисциплина, иерархия и субординация вообще *противоправны* как юридические требования; во-вторых, исследование конституционных *пределов допустимости разумной*

иерархии в организации службы государству, исполнения наказаний за преступления, системы образования и воспитания, обеспечения эффективности труда и при других аналогичных обстоятельствах, которые подпадают под оговорку ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Наконец, в обновленной от 2020 года Конституции Российской Федерации (ст. 67.1) появилась норма о «вере в Бога». Согласно Заключению КС РФ от 16 марта 2020 г. «включение в текст Конституции Российской Федерации указания на веру в Бога, переданную народу России предками (статья 67.1, часть 2), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного в ее статье 14, и от свободы совести, гарантируемой ее статьей 28, поскольку по своей формулировке не сопряжено с *конфессиональной принадлежностью*, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений *обязательным* в Российской Федерации, не ставит вопреки статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждан России в *неравное положение* в зависимости от *наличия* такой веры и ее *конкретной направленности*».

При несомненном уважении к религиозным системам и безусловном признании важной роли религии в истории человечества, включая историю России, подчеркнем, что всякая религиозная система имеет в своей основе *мистический* элемент, в то время как мистика сама по себе *чужда позитивной юриспруденции*. Обвиняемый не освобождается от юридической ответственности на том основании, что его якобы «бес попутал»; воля и разум правонарушителя не очищаются императивом «как богу угодно». Если прокурор или адвокат в качестве доказательства по судебному делу сошлутся на «божественное откровение» или «дьявольское искушение», это вряд ли воодушевит судью на исключение беспристрастной оценки юридических фактов, которые всегда конкретны, проверяемы и устанавливаемы. Конституция и закон *не имеют дело с чудесами*.

Божественное же всегда мистично, сверхъестественно и ненатурально. Сказанное не следует оценивать, как аргумент против религии:

она-то как раз имеет право на существование в обществе, как и мистический взгляд на природу в целом. Весь вопрос здесь заключается в том, какую позицию в отношении необъяснимого и сверхъестественного должны занимать государство и право. По совершенно верному установлению КС РФ, данная норма призвана *«лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности»*.

Таким образом, построение идеологической системы — весьма сложная теоретико-методологическая задача, которую целесообразно разрешать не случайным, не фрагментарным и доктринально обоснованным методом. Риски построения псевдоидеологии довольно велики, что обостряется проблемой выбора инструментария идеологического принуждения. Подавление политического инакомыслия, пресечение свободы в осмыслении государства и права, анализе текущей государственной политики и полноценного участия граждан в общественно-политической жизни — имманентно неконституционные деяния, которые *должны быть запрещены* Конституцией Российской Федерации и эффективно пресекаться прокуратурой и правосудием.

В связи с этим полагаем важным разграничение понятий «идеология» и «пропаганда». В отличие от юридически запрещенной идеологии (как государственной и обязательной мировоззренческой системы, действие которой обеспечивается идеологическими и внеправовыми методами), пропаганда не является конституционно противоправной. Отдельные виды пропаганды законом запрещены¹, но в целом пропаганда законодателем не воспрещается, возможно, даже поощряется². Политическая пропаганда может позиционироваться

¹ См.: Сергун Е. П. Криминализация пропаганды экстремистской идеологии как отличительная особенность новой уголовно-правовой политики в сфере обеспечения конституционной безопасности России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 1. С. 133–139.

² См.: Пальцев А. И. Идеологические основы информационного противоборства // Власть. 2014. № 8. С. 99–102.

и как самостоятельный вид деятельности официальных СМИ, и как форма активности политических партий и субъектов гражданского общества. Пропаганда внешне напоминает идеологию, но это сходство, главным образом, — внешнее. Пропаганда никого ни к чему не принуждает, она только «агитирует», полагая свободным мировоззренческий выбор объекта пропаганды. В условиях многообразия СМИ граждане имеют возможность пользоваться различными информационными источниками, мнение ни одного из которых не является идеологически обязательным¹.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Понятие «идеология» в контексте норм частей 1 и 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации предпочтительно толковать как государственную и одновременно обязательную мировоззренческую систему, действие которой обеспечивается внеправовыми (идеологическими, принудительно-мировоззренческими) методами. При такой интерпретации данного термина идеологическая деятельность обоснованно считается противоправной, что имеет благоприятную общественно-политическую перспективу. Конституционный запрет ч. 2 ст. 13 должен быть сохранен, он не нуждается в каком-либо упразднении или переосмыслении, поскольку, во-первых, весьма велики риски подмены подлинной идеологии мнимой псевдоидеологией, во-вторых, опыт отечественной государственности уже дважды продемонстрировал непрочность и историческую ошибочность дальнейшего культивирования идеологического базиса российского государства в условиях изменившейся политико-правовой культуры XX–XXI вв. *Современное* российское государство значительно прочнее функционирует на *конституционно-правовой основе*, которой глубоко чужда государственная и обязательная идеология.

¹ См.: Хуснутдинов А. И. К вопросу о конституционном запрете официальной идеологии в условиях современного информационного общества и электронной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 10–12.

Глава 2

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

2.1. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента Российской Федерации от 2020 года: содержание и правовые последствия

Изменение порядка ограничения и исчисления сроков полномочий главы российского государства, стало самым заметной и обсуждаемой новеллой Конституции Российской Федерации ¹. С точки зрения политической процедуры это выглядело как «поправка В. Терешковой»: именно она в качестве депутата Государственной Думы официально огласила идею «обнуления» сроков, причем первоначальный текст законопроекта ограничивался запретом замещать должность Президента Российской Федерации «более двух сроков», т. е. более жестким ограничением, чем в предыдущей редакции («не более двух сроков *подряд*»)².

До поправки В. Терешковой высказанное ранее предложение о вынесении конституционного законопроекта на всенародное голосование выглядело труднообъяснимым, поскольку его содержание не демонстрировало адекватных плебисциту конституционных изменений. Однако после внесения данной поправки стало очевидным, что данная цель при инициировании законопроекта изначально подразумевалась или, во всяком случае, не исключалась. Общество должно было согласиться или отвергнуть принцип юридической возможности баллотировки действующего главы государства еще два раза на сроки по шесть лет, причем предыдущие четыре срока (два по четыре года и два по шесть лет) учету подлежать были не должны. Это сопровождалось конституционной возможностью будущих глав государства замещать данную должность максимум два срока вообще,

¹ См.: Манжосов С. А. Теория и практика сменяемости власти: ...; Муравых А. И., Никитенко Е. Г. Запад против обнуления президентских сроков в России

² См.: Ильин В. А., Морев М. В. Эффективность «ручного» управления государством. Проверка на прочность – 2020 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 9–24.

даже исключая более льготное правоограничение «не более двух сроков подряд», как в предыдущих случаях.

Важность подобного конституционного преобразования, безусловно, требовала дополнительной процедуры общественной поддержки, которая не могла исчерпываться голосованием народных представителей в федеральном парламенте и в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации¹. Выбор остановился на отличном от референдума народном голосовании², которое было отложено ввиду угрозы распространения пандемии Covid-19, но, в конечном итоге, было проведено, причем с достаточно убедительным успехом для инициаторов конституционных преобразований. В предварительном по отношению к народному голосованию заключении³ КС РФ подтвердил соответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, в особенности — ее неизменяемым в данной процедуре главам 1, 2 и 9, мотивировав это, в основном, «дискрецией конституционного законодателя». Таким образом, процедура принятия поправок и их одобрения в данный момент оказалась полностью завершенной и общество может считать юридически решенным вопрос о том, что действующий Президент Российской Федерации обладает правом новой баллотировки, причем он может воспользоваться этой конституционной возможностью еще дважды после завершения текущего срока легислатуры.

Отношение россиян к этой проблеме, главным образом, персонафицированное. Оценивается не столько институт президентства, сколько лично сам Президент и его политическая деятельность. История российского государства дает тому основания, потому что опыт отечественного конституционализма имеет мало примеров демократической смены власти вследствие конкуренции крупных политических

¹ См.: Мархгейм М. В. Обновление Конституции России: институциональный эскиз.

² См.: Журавлев В. П. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные замыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 3–7.

³ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З.

партий¹. Русские князья и цари приобретали власть на основе династического принципа². В советской России генеральные секретари формально не были главами государства, но замещали эти должности, как правило, пожизненно³. Политическая история за более чем тысячелетний период не складывалась совершенно гладко: правителей зачастую казнили взбунтовавшиеся подданные, их убивали террористы, они отрекались от престола, бывали и «дворцовые перевороты». Но подавляющее большинство глав нашего государства чувствовало себя в этом статусе вполне уверенно, потому что властеотношения опирались на долгосрочное и позитивное общественное признание, обладающее достаточной государственно-правовой легитимностью⁴. Идея смены власти ради смены власти, при положительной оценке личности самого правителя и результатов его политической деятельности, выглядела бы в дореволюционном русском правосознании совершенно абсурдной. По инерции эта модель правосознания доминировала в советское время и продолжает наблюдаться в наши дни.

При исследовании проблематики института президентства следует, по возможности, абстрагироваться от личности главы государства. Речь должна идти об *институте* высшего должностного лица вне зависимости от того, какое именно физическое лицо сейчас эту должность занимает. Иное можно было бы назвать политическим подходом, даже «гражданской позицией», но никак не научным анализом в конституционно-правовой науке. Персонификация проблемы ограничения и исчисления сроков полномочий Президента Российской Федерации в конституционной юриспруденции, на наш взгляд,

¹ См.: Нудненко Л. А. Праймериз в России — партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51–55.

² См.: Белых В. С. 400-летие династии Романовых: от Петра III до Александра I // История государства и права. 2013. № 3. С. 2–8.

³ См.: Чернолуцкая Е. Н. А была ли «стагнация»? Переосмысление причин советской перестройки на Западе в 2000 гг. // Россия и АТР. 2015. № 4. С. 34–47.

⁴ См.: Кравец И. А. Дуалистический монархический конституционализм как консервативный конституционный эксперимент в России // Право и политика. 2014. № 9. С. 1432–1458.

представляет собой теоретико-методологическую неточность, которой следует избегать. Предпочтение нужно отдавать, главным образом, институциональному подходу¹. Хотя, конечно, личность главы государства имеет важное значение при оценке развернувшихся политических событий, включая конституционную реформу 2020 года, которая вне сомнения сама по себе является политическим событием².

Юридический запрет на замещение должности главы государства более некоторого определенного конституционным законом числа сроков, с научной точки зрения, имеет достоинства и недостатки. Стороннему наблюдателю, вероятно, показалось бы странным, что пожизненное назначение и несменяемость судей — такой же признак конституционной демократии, как и регулярное обновление состава законодательной и исполнительной власти на основе межпартийной конкуренции. Следуя этой логике, все ветви власти нуждаются в унифицированной модели формирования и обновления, однако конституционная демократия предпочитает их дифференциацию.

Не менее существенным аргументом против допустимости ограничения числа сроков президентства является избирательное право самого претендента на выборную должность. Спрашивается, на каком правовом основании Конституция запрещает лицу, пользующемуся поддержкой электората, повторно баллотироваться на эту должность? Складывается впечатление, что Конституция попросту препятствует народному волеизъявлению путем учреждения ничем не оправданного правоограничения, что расходится с концепцией верховенства прав и свобод человека и гражданина, народного суверенитета.

Вместе с тем, принцип ограниченности числа допустимых президентских сроков имеет важный и глубокий конституционный смысл. Его основная цель состоит в *юридической превенции, направленной*

¹ См.: Медушевский А. Свобода или подозрительность: как защитить либеральный конституционализм от его противников?: рецензия на книгу Sajo A., Uitz R. The constitution of freedom: an introduction to legal constitutionalism. Oxford: Oxford university press, 2017 // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 3. С. 124–135.

² См.: Уваров А. А. Конституционно-политическая реформа (в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г.) // Государство и право в XXI веке. 2020. № 1. С. 22–28.

на пресечение потенциально возможных угроз концентрации власти в ущерб компетенции парламента, правительства, министерств, судов и органов публичной власти на территориях. Конституция осознанно жертвует другими конституционными ценностями (избирательным правом конкретного физического лица, даже электоральными предпочтениями мажоритарного числа граждан), чтобы добиться более важной цели — баланса властеотношений. Именно баланс власти¹, но не сам по себе запрет повторной баллотировки, является ключевой причиной конституционно-правового регулирования в анализируемом случае.

Примечательно, что Конституция Российской Федерации может добиться заявленной цели и другими средствами (например, посредством перераспределения полномочий главы государства в пользу компетенции других ветвей власти, особенно включая правительство и министерства)². Если бы современные конституционные полномочия главы государства составляли компетенцию палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и федеральных министерств, запрет баллотироваться более двух сроков потерял бы одновременно и конституционный смысл, и общественное значение. В современной же России этого не наблюдается. Скорее напротив, полномочия главы государства имеют тенденцию к расширению (пусть и незначительному)³. В связи с этим ограниченность сроков полномочий Президента Российской Федерации следует воспринимать как одну из гарантий реализации конституционного принципа разделения властей, которая действует в совокупности и системном единстве с другими механизмами обеспечения действия ст. 10 Конституции Российской Федерации.

¹ См.: Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. 2014. № 4. С. 39–46.

² См.: Гошуляк В. В. Эволюция республиканской формы правления в субъектах Российской Федерации // Образование и право. 2011. № 11. С. 7–12.

³ См.: Мавричева Ю. Н. Как закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ изменил полномочия Президента Российской Федерации // Наука и современное общество: актуальные вопросы, достижения и инновации. М., 2020. С. 134–138.

Снятие запрета на последующую баллотировку неизбежно *искажает* конституционный баланс ветвей власти, что следует, на наш взгляд, *признать* и бессмысленно *отрицать*. Но это произошло вследствие *легитимного волеизъявления* конституционного законодателя. Подобный факт эмпирической реальности имеет важнейшее значение, что наравне с предыдущим обстоятельством должно учитываться в конституционно-правовой науке. Так или иначе, это актуализирует проблему конституционности (в смысле соответствия принципам конституционализма) конституционных (в значении позитивного правопонимания) поправок к Конституции государства.

Конституционный Суд Российской Федерации в заключении от 16 марта 2020 г. совершенно справедливо подчеркнул, что «конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти» допускает «высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности» федеральных органов. Задача КС РФ — «определить, соответствует ли принципу разделения властей и другим основам конституционного строя конкретный вариант», нашедший выражение в Законе о поправке.

Оценивая изменения в конституционном регулировании порядка ограничения сроков полномочий главы государства в целом, КС РФ констатировал «явное, недвусмысленное и принципиальное намерение» конституционного законодателя «обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента Российской Федерации». Что же касается переходных конституционных положений о новой юридической возможности избрания на должность Президента Российской Федерации «как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд» конкретного лица, замещающего в данный момент должность главы государства, аргументация КС РФ сводилась к вопросу о надлежащем балансе между конкурирующими конституционными ценностями.

В их числе, с одной стороны, «конституционная характеристика демократического правового государства», которая «предполагает, хотя и не предопределяет», установление «достаточно жестких ограничений», с другой — «конституционный принцип народовластия», который «подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предreshает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период». Кроме того, КС РФ подчеркнул, что «на фоне этого баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы» принятия соответствующего решения, в том числе — «степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем» и другие важные обстоятельства.

Полагаем, что данная позиция КС РФ заслуживает, вне сомнения, надлежащего уважения. С ней можно соглашаться или ее можно отрицать, но представить КС РФ в данной ситуации в качестве органа, *упустившего шанс некоего политического демарша*, было бы *весьма несправедливым*. Сама по себе конституционная поправка об «обнулении» сроков полномочий главы государства не может рассцениваться как нарушение фундаментальных принципов конституционализма. Ее значение следует оценивать в совокупности и системном единстве с другими гарантиями конституционной системы разделения властей.

Конституционный Суд Российской Федерации не впервые обращался к проблеме допустимости реализации пассивного избирательного права после истечения «двух сроков подряд». Более того, возможность «обнуления» сроков полномочий применительно к выборам высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных

органов) субъектов Российской Федерации была подтверждена конституционным правосудием, если это позволяют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, еще в 2002 году¹. Что касается известного Определения КС РФ от 5 ноября 1998 г.², которое некоторые авторы противопоставляют Заклучению КС РФ от 16 марта 2020 г., следует подчеркнуть диаметрально противоположные условия их принятия и действия с точки зрения конституционно-правового регулирования общественных отношений. Юридически это действительно так, несмотря на кажущееся тождество обстоятельств.

В момент избрания на должность Президента Российской Федерации в 1991 году на первый срок действовал ясный и недвусмысленный конституционный запрет «не более двух сроков подряд». Такой же запрет, но в новой Конституции Российской Федерации от 1993 года, имел место при его избрании на второй срок в 1996 году Инициаторы производства в КС РФ на тот момент ходатайствовали, по сути, о том, чтобы КС РФ взял на себя роль конституционного законодателя и в форме официальной интерпретации искажил до противоположности аутентичный смысл толкуемой конституционной нормы. Суд отказался это сделать, даже вынес определение вместо постановления, ссылаясь на отсутствие неопределенности в толкуемой норме (первый срок — это первый срок, второй — это второй).

В мотивировочной части Определения от 5 ноября 1998 г. КС РФ, в числе прочего, указал, что «сам Президент Российской Федерации, являясь согласно ст. 80 (ч. 2) Конституции Российской Федерации гарантом Конституции Российской Федерации, неоднократно публично заявлял, что на очередных выборах в 2000 году не будет

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П // СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2909.

² См.: По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 46, ст. 5701.

баллотироваться на должность Президента Российской Федерации на следующий срок полномочий, ибо это было бы нарушением Конституции Российской Федерации, и что он не намерен добиваться ее изменения ради выдвижения своей кандидатуры». Но мнение и воля главы государства не были основополагающими в аргументации данной правовой позиции КС РФ. Было установлено, что «все участники избирательного процесса — избиратели, соответствующие правоприменители и сам Президент Российской Федерации исходили из того, что он выдвигался, поддерживался и избирался как лицо, претендующее на занятие должности Президента Российской Федерации на второй срок подряд, был избран на второй срок подряд, а предшествующий период был для него соответственно первым сроком, и именно в таком смысле п. 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» и ст. 81 (ч. 3) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи были применены и реализованы в конкретных правоотношениях в процессе состоявшихся выборов». Из изложенного с очевидностью вытекало, что избиратели, *голосуя в 1996 г. за кандидатуру действовавшего Президента Российской Федерации, исходили из того, что избирают его на второй срок полномочий в соответствии со ст. 81 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.*

В 2020 году сложилась иная ситуация: сам конституционный законодатель, ясно и недвусмысленно, во всех возможных подробностях (поправка В. Терешковой) установил: «Положение ч. 3 ст. 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением». Конституционный Суд Российской Федерации

в данном случае сохранил устойчивость своих правовых позиций, *отказавшись и на этот раз действовать вопреки воле конституционного законодателя.*

На КС РФ не следует возлагать задачи и функции, связанные с оценкой политической истории и конституционализма в целом. Если электорат объективно поддерживает подобные конституционные преобразования, конституционному правосудию надлежит руководствоваться принципами сдержанности, разумности, достаточности и, что особенно важно, невмешательства в фундаментальные политические процессы и явления. Они должны разрешаться народом как носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом государстве. Конституционное правосудие многократно демонстрировало способность противодействия антиконституционным явлениям в нашем государстве. В данном случае наблюдается иная картина.

Легитимное волеизъявление народа в пользу пролонгации возможности сохранения имеющихся достижений в области российской государственности и поддержки ее перспектив не следует отрицать, даже если это и «не вписывается» в некоторые традиционные представления о демократии и «классическом конституционализме». Россия на протяжении последнего времени проявила устойчивость к традиционным ценностям, включая любовь к Родине, патриотизм, гражданственность, ответственность за ее историческую судьбу и т. п. Имеются основания полагать, что волеизъявление граждан было направлено на реализацию, главным образом, этих ценностей¹. Конечно, радикальный патриотизм имеет риски перерождения в национализм и другие противоправные формы, но в данном случае наблюдался вполне разумный патриотизм. При подобных обстоятельствах имеющиеся конституционные преобразования не следует расценивать как сугубо радикальные, тем более — противоправные.

¹ См.: Надин А. Н. Роль общественного мнения в принятии поправок к Конституции Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2020. № 7. С. 44–54; Каюмов Р. В. Анализ поправок в области традиционных семейных ценностей, прав и свобод человека и гражданина, вносимых в Конституцию // Отечественная юриспруденция. 2020. № 3. С. 12–14.

Однако очевидный успех конституционного плебисцита заключается в себе конституционные риски дальнейшего генезиса общественного правосознания в ненадлежащем русле. Вектор движения в пользу национальной идентичности чреват обратным эффектом, в том числе — ничем не обоснованным стремлением к национальной исключительности, отрицанию опыта других народов, включая конституционализм, разделение властей, верховенство прав человека и другие общепризнанные демократические ценности. Россия была и будет частью мирового сообщества. Если наша страна претендует на достойную роль в международном общении, ей следует, как минимум, учитывать традиции и культуры других народов, не навязывая им, при этом, своих ценностей. Кроме того, многие ценности других наций следует принять и нашему государству ввиду их интернациональности, общепризнанности и «проверенности» временем.

В частности, никакие результаты российского плебисцита 2020 года не способны опровергнуть в естественном правосознании ценностей Великой хартии вольностей¹, Кондиций Анны Иоанновны², проектов Декабристов³ или концепции французской Декларации прав человека и гражданина. Всегда были и будут непреходящими идеи того, что «невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими» являются «единственной» причиной общественных бедствий и «испорченности» правительств. Общество нуждается в «изложении» и «постоянном напоминании» в «простой и неоспоримой» форме «естественных, неотчуждаемых и священных» прав человека, которые составляют суть концепции конституционализма и демократического правосознания. Иное не может быть оправдано ни конкретными общественно-политическими условиями функционирования данной страны, ни ее интересами в отношении имеющейся

¹ См.: Романовская В. Б. Magna Carta Libertatum в контексте современной проблемы прав личности // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2009. № 5. С. 258–261.

² См.: Назаренко Н. И. О «Кондициях» к Анне Иоанновне // История государства и права. 2011. № 16. С. 24–29.

³ См.: Филимонова М. А. Сравнительный анализ Конституции США 1787 года и конституционных проектов декабристов (на примере «Русской правды» П. И. Пестеля) // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Сер.: Право. 2015. № 13. С. 153–164.

геополитической ситуации. Это справедливо как в отношении России, так и любого другого правового государства на равных нравственных основаниях.

В связи с этим КС РФ верно подчеркнул, что если в Конституции Российской Федерации *вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение — с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, — должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.*

Можно ли считать, что, согласно данной правовой позиции КС РФ, парламентаризм, многопартийность, политическая конкуренция, разделение властей и независимость правосудия являются *условиями конституционности* поправки об исчислении сроков полномочий действующего главы государства? Полагаем, что именно так и следует интерпретировать смысл цитируемого заключения. Следовательно, правовым последствием принятия поправки В. Терешковой является *конституционная обязанность* законодателя и всего государственного аппарата обеспечить *дополнительные гарантии* развития парламентаризма, построения реальной многопартийности, обеспечения политической конкуренции, эффективной модели разделения властей, снабженной системой сдержек и противовесов, а также реализации прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность КС РФ. В отсутствие подобных гарантий имеются риски

утраты свойства конституционности поправок, принятых под этим юридическим условием.

2.2. Соотношение государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции статьи 79 Конституции Российской Федерации

Согласно аналитическому portalу Яндекс второе место по числу публикаций о конституционной реформе было посвящено ст. 79: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»¹ (ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ).

Авторов удивило, что подавляющее большинство публикаций носили негативный характер², а среди критиков новелл были не только публицисты, но и видные юристы в области международного права и ученые конституционалисты. Помимо отечественного дискурса ст. 79 подверглась резкой критике со стороны международной общественности, в частности, в заключении Венецианской комиссии Совета Европы от 18 июня 2020 г. говорится: «Россия является членом Совета Европы и участником европейской Конвенции о правах человека, которая обязывает ее исполнять решения Европейского суда по правам человека» (далее — ЕСПЧ). По мнению комиссии, принятие поправки входит в противоречие с обязательствами России как участницы данной конвенции³.

Основу критики новой редакции ст. 79 составили следующие положения:

¹ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² В среднем, из 10 публикаций на странице, выдаваемых поисковой системой Яндекс по данной теме, только две носят позитивный характер. Остальные — либо нейтральный, либо отрицательный (прим. автора).

³ Russian Federation — Opinion on draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) related to the execution in the Russian Federation of decisions by the European Court of Human Rights, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session // URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents> (дата обращения: 23.02.2023).

1. Положения ст. 79 и 79.1 вступают в противоречия с п.4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

2. Положение ст. 79 позволит не исполнять решения ЕСПЧ, что фактически лишает граждан России права на международное правосудие (на момент принятия новелл Россия еще не вышла из данного международного соглашения).

3. Россия создает опасный прецедент, который может привести к кризису международного права.

Авторы решили построить содержание данного параграфа на последовательном анализе данных критических положения и постарались дать объективную оценку новеллы ст. 79 с учетом позиций КС РФ, ЕСПЧ (несмотря на выход из Европейской конвенции по правам человека, в отечественной правоприменительной практике за годы исполнения решений ЕСПЧ успел сложиться целый комплекс правовых механизмов ориентированных на положения Хартии), отечественной правоприменительной практики и конституционных норм ряда зарубежных стран.

Прежде чем проводить сопоставительный анализ ст. 79 и 15 Конституции Российской Федерации необходимо оговориться, что в 90-е гг. при формировании демократической модели государственности, Россия находилась в сильной зависимости от международного права, что в свою очередь привело к неопределенности в толковании юридической силы Основного закона. В девяностые годы в среде конституционалистов шла ожесточенная полемика между сторонниками конституционализации международного права и сторонниками интернационализации конституционного права¹

Сформировав со временем все базовые демократические институты и обеспечивающие их государственно-правовые механизмы, Российская Федерация стала последовательно отстаивать национальные

¹ См., например: Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М.: Международные отношения, 1992. 136 с.; Глотов С. А. Россия и Совет Европы: политико-правовые проблемы взаимодействия. Краснодар: Советская Кубань, 1998. 421 с.; Барциц И. Н. Переосмысление соотношения международного и национального права на рубеже эпох. 1999. 34 с. и др.

интересы, в том числе и в правовом поле. К началу XXI века Конституция заняла прочное место в качестве закона имеющего на территории Российской Федерации высшую юридическую силу, отраслевое законодательство полностью отошло от правовых норм принятых еще в РСФСР¹, суды все реже обращались к международным нормам.

Схожие тенденции наблюдались и во внутривластной сфере: последовательная защита федеральных интересов; обеспечение единого государственного суверенитета, закрепленного в ст. 4 Конституции Российской Федерации; жесткое проведение принципа прямого действия Конституции во всех субъектах Российской Федерации.

Закономерным итогом данного процесса стало принятие Постановления КС РФ №10-П от 07.06.2000 г.² поставившее точку в научном дискурсе: «Верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, независимость в международном общении — необходимый качественный признак России как государства, строится на безусловном верховенстве Основного закона»³.

Данное постановление исходило из идеи безусловного суверенитета России не только во внутренней сфере, но и на международной арене, что не могло, в конце концов, не привести к конфликту между обязательным приоритетом норм международного права и обязательным приоритетом суверенитета Российской Федерации.

Исходя из этого, при толковании новеллы ст. 79 необходимо понимать, что в ее основе заложен суверенитет Российского государства,

¹ См., например: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утв. Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 г.; Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: утв. Верховным Советом РСФСР 11 июня 1964 г.; Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: утв. Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

³ Там же.

таким образом, новелла не противоречит, а развивает незыблемые положения ст. 15 Конституции Российской Федерации и гармонизирует их с такими же конституционными положениями, касающимися суверенитета России.

Статья 79 закрепляет, во-первых, качественную характеристику Российского государства как суверенного участника международных отношений; во-вторых, предусматривает суверенное право Российской Федерации высказывать свою свободную волю в международных отношениях.

Противоречие между ст. 15 и 79 усматривают, в основной массе сторонники интернационализации конституционного права, такая интерпретация утратила свою актуальность за последние 20 лет, причем не только в России, но в большинстве европейских стран. После евроинтеграции многие европейские государства приняли поправки в свои Конституции Российской Федерации, обеспечив схожие с механизмы защиты национального суверенитета. Так Франция в 2008 году по инициативе президента республики Н. Саркози провела конституционную реформу. Конституционный закон «О модернизации институтов V Республики» № 2008-724 от 23 июля 2008 г. наделил Парламент широкими правами в области международной и европейской политики (ст. 884)¹.

Таким образом, даже с позиции интернационализации конституционного права, обеспечение национальных интересов не должно допускать вмешательства в сферу законодательной власти посторонних институтов.

Завершая анализ первого пункта критики, приведем позицию Конституционного суда относительно ст. 79 высказанную в Заключении от 16.03.2020 г. № 1-3: «Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, а потому не вступают в противоречие со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации»².

¹ URL: <http://www.lektsii.net> (дата обращения: 23.02.2023).

² Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3.

Второе критическое положение связано с опасением, что новая редакция ст. 79 позволит не исполнять решения ЕСПЧ, что лишит граждан России права на международное правосудие.

Здесь, следует начать с того что, механизм исполнения решений ЕСПЧ сформировался в России достаточно давно, а 14 июля 2015 г. посредством Постановления КС РФ № 21-П¹ получил официальное толкование, новая редакция ст. 79 Конституции Российской Федерации только закрепит сложившейся порядок.

До принятия данного Постановления шла бурная дискуссия по поводу возможности неисполнения страной решений ЕСПЧ, ряд дел к этому времени уже получил критическую оценку со стороны Правительства России, как политизированные². Итогом затянувшихся споров об обязательности исполнения решений ЕСПЧ (ст. 46 Европейской Конвенции) стало упомянутое выше Постановление КС РФ № 21-П, в котором КС РФ резко раскритиковал обязанность безусловного исполнения постановлений ЕСПЧ: «Общепризнанные нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Конвенция, являющаяся международным договором Российской Федерации, составляет часть правовой системы Российской Федерации, постановления Европейского Суда должны исполняться на началах признания их частью правовой системы Российской Федерации в учетом высшей юридической силы Основного закона».

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

² См., например: Жалоба № 48787/99 «Илашку и другие против России»; жалоба № 14902/04 «Юкос против России» и др.

Таким образом, еще в 2015 году КС РФ постановил — решение не может быть обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права, к числу которых, относятся принцип суверенитета государства и невмешательства в его внутренние дела¹.

Так что новая редакция ст. 79 Конституции Российской Федерации не принесла ничего нового в систему исполнения решений ЕСПЧ. Отметим так же, что непосредственно практика исполнения решений ЕСПЧ в Российской Федерации не подвергалась существенным изменениям последние 15 лет.

По данным Комитета министров Совета Европы на начало 2018 года, общий уровень исполнительской дисциплины решений ЕСПЧ — 2705 дел, из них решения по России составляют 385².

Все решения, вынесенные ЕСПЧ относительно денежной компенсации гражданам России подлежат безусловному исполнению, согласно докладу Министерства юстиции за 2017 год по решениям ЕСПЧ гражданам ежегодно выплачивается около 900 млн руб.³, при этом объемы выплат не были уменьшены после принятия Постановления КС РФ № 21. С 2018 года объемы выплат по решениям ЕСПЧ, предусмотренные бюджетом были сокращены до 600 млн руб. и остаются такими до сих пор⁴. Причины этого меньше всего стоит искать в области противоречия международного права и Российского суверенитета. Как мы считаем, истинная причина кроется в сокращении доходов бюджета, которые повлекли за собой и уменьшение финансирования по многим статьям расходов.

Ради объективности следует отметить, что по состоянию на декабрь 2020 года 62 % решений ЕСПЧ в отношении граждан России еще

¹ Федосеева В. А. Анализ постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 г. № 21-П // Молодой ученый. 2017. № 31 (165). С. 45–50.

² URL: <http://vedomosti.ru/politics/articles/2019/04> (дата обращения: 23.02.2023).

³ URL: <http://euroclaim.ru/minyust-vyplatil-za-god> (дата обращения: 23.02.2023).

⁴ URL: <http://zona.media/article/2019/12/27/budzhet> (дата обращения: 23.02.2023).

не были исполнены¹, находясь в ожидании. Необходимо сказать, что не одна только Россия сталкивается с проблемами исполнения решений ЕСПЧ в рамках защиты прав и свобод человека и предотвращения условий, способствующих их нарушению. В настоящее время, мониторинг Парламентской ассамблеи Совета Европы установлен также в отношении: Азербайджана, Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Молдавии, Грузии, Сербии, Турции и Украины².

Однако следует отметить, что Россия поступательно движется вперед в соответствии с рекомендациями ЕСПЧ. Данный орган не только присуждает компенсации за нарушенные права, но и в своих решениях может сделать вывод о наличии системных проблем в правовой системе того или иного государства, что позволяет сделать вывод о необходимости принятия комплексных мер для устранения данных проблем.

Например, исходя из того, что большинство исков к Российской Федерации касалось вопросов содержания под стражей и для того, чтобы уменьшить зависимость России от решений ЕСПЧ 27 декабря 2019 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Данным нормативно-правовым актом заключенные наделяются правом подачи иска в российские суды по поводу условий содержания под стражей. Этот закон, при условии его должного соблюдения, может стать эффективным внутригосударственным средством правовой защиты.

Общий вывод относительно второго критического замечания состоит в том, что новая редакция не изменит сложившуюся практику исполнения решений ЕСПЧ.

Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки

¹ URL: <http://kommersant.ru/doc/4224915> (дата обращения: 23.02.2023)..

² URL: <http://roseurosud.org/espch/mekhanizmy-realizatsii-reshenij-evropejskogo-suda-po-pravam-cheloveka> (дата обращения: 23.02.2023).

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ // Российская газета. 2019. 31 декабря.

конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

Отдельно следует отметить, что новеллу ст. 79 нельзя толковать отдельно от новой редакции ст. 125, согласно которой только КС РФ в праве в установленном порядке разрешать вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов. Особый статус КС РФ и специальный порядок рассмотрения, предусмотренный новой редакцией Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»¹ выступают надежными гарантом от спонтанного отказа во взятых на себя международных обязательствах.

Что касается третьего критического замечания, то после изучения международного опыта можно с уверенностью говорить, что Российская Федерация не создала никакого международного прецедента аналогичные положения можно встретить в Конституциях целого ряда стран.

В подтверждение данного тезиса можно начать с анализа правовой системы США. Вообще, как отмечали многие аналитики², предложенные поправки в конституцию соответствовали положениям именно американской модели. Конституция США вообще обходит стороной вопрос о соотношении норм внутреннего и международного

¹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² См., например: Будилин С. Приоритет международного или национального права? Вопросы и ответы // URL: http://zakon.ru/blog/2015/7/15/prioritet_mezhdunarodnogo_. Дата обращения: 23 февраля 2023 года. Кривошеев К. Ситуация не уникальная, это есть и в других странах // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4221098> (дата обращения: 23.02.2023); Едовина Т. Сами себе закон // URL: <http://www.kommersant.ru>. Дата обращения: 23 февраля 2023 года. Клишас А. Поправки в Конституцию и конституционная идентичность // URL: <http://rg.ru/2020/02/10/andrey-klis-has-prioritet-konstitucii-ne-pomeshaet> (дата обращения: 23.02.2023); Шестакова Е. Сравнительный анализ положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ // URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 23.02.2023).

права. Это выглядит вполне логичным, учитывая, что она принималась в конце XVIII века, когда такой вопрос не имел практической актуальности. Однако в современных условиях продолжающейся глобализации с одной стороны и возрастающего противодействия этому процессу с другой стороны, вопрос инкорпорации международных норм во внутреннее право, как никогда важен. В условиях такого пробела в важнейшем документе страны, Конгресс США сам решает принимать или нет норму, которая противоречит международному договору. При этом, как показывает анализ решений Верховного Суда США, далеко не всегда международные нормы считаются обязательными к применению на территории Америки.

В родоначальнике англо-саксонской правовой системы — Великобритании, нормы международного права хотя и признаются, но их внедрение обставлено рядом формальностей, призванных, насколько это возможно, сохранить примат внутреннего права. Там, первоначально, применяется схожая с Россией процедура, а именно ратификация международного договора и определение условий его вступления в силу. Однако если в России после этого данный международный документ автоматически распространялся на общественные отношения, возникающие на территории нашей страны и ставился выше федеральных законов, то в Великобритании, для того чтобы данный документ был имплементирован в национальное законодательство, требовалось принятие особого закона, который должен быть рассмотрен и одобрен в парламенте.

В странах, входящих в Европейский Союз, позиции по поводу соотношения международного и национального права разнятся. Так, например, в конституциях Португалии и Нидерландов прямо закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права непосредственно действуют на всей территории страны. Но это крайние случаи, остальные Европейские страны придерживаются более взвешенных позиций. В этом плане характерно решение Конституционного суда ФРГ по делу *Görgülü vs Germany*. В данном деле Конституционный суд Германии в своем постановлении от 14.10.2004 г., прямо сказал, что международные нормы могут применяться в Германии,

только если прямо инкорпорированы в её систему права. Далее суд подтвердил, что законодательные органы в порядке исключения могут признать, что данная норма не может быть применена в Германии, если это единственная возможность избежать нарушения конституции ФРГ.

Также в рамках данной статьи интересен и пример Италии. Там Конституционный Суд, рассматривая вопрос о непосредственной применимости Европейской Конвенции о защите прав и свобод человека, в 2007 году принял два постановления — № 348 и 349. Не умаляя значение и положение данной конвенции, Конституционный Суд Италии тем не менее признал, что в случае сомнения в возможности выполнения решения ЕСПЧ, направленного на защиту прав и свобод человека, предусмотренных данной Конвенцией, окончательное решение остается за Конституционным Судом Италии.

Подводя итог можно сказать, что до окончания специальной военной операции рано делать выводы о влиянии новой редакции ст. 79 на практику исполнения международных обязательств Российской Федерации. Однако исследуя правоприменительную практику за последние 5 лет, начиная с Постановления КС № 21-П, можно сделать вывод о том, что Россия не намерена отказываться от принятых на себя международных обязательств.

В условиях усиливающегося противостояния со странами Запада, такое решение означало бы еще один шаг в сторону мировой изоляции, что совершенно недопустимо. Решение КС РФ № 21-П и поправки в Конституцию лишь укрепили суверенитет Российской Федерации, по примеру многих других стран.

2.3. Упразднение конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации

Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации — важнейший атрибут федеративного устройства страны, который с большим трудом пробивал дорогу в судебной системе страны и в механизме организации власти субъектов Российской Федерации, получил не вполне ощутимую поддержку федеральных и региональных законодателей, вследствие чего длительное время пребывал в состоянии некой организационно-правовой неопределенности. Федеральная власть не решалась на сплошное внедрение конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации, региональные власти в силу ряда объективных и субъективных причин предпочитали бездействие действию. При этом редко кто отваживался напрямую возразить против самой необходимости существования таких судебных органов в субъектах Российской Федерации. Их просто не учреждали за исключением ряда республик в составе Федерации и весьма ограниченного числа других субъектов России.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации — уникальный институт современного конституционного права, который скорее не прижился, чем получил распространение в нашей стране¹. Примечательно, что субъектам Российской Федерации после конституционной реформы 1993 года явно «понравилась» идея самостоятельности в определении системы и структуры государственных органов. Кроме законодательных (представительных) органов, высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, стали учреждаться уполномоченные по правам человека общей и специальной компетенции,

¹ См.: Митюков М. А. Акты Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации: общая характеристика и статистический анализ // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 15–24; Гошуляк В. В. О разграничении компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с судами общей юрисдикции и с арбитражными судами // Закон. 2005. № 1. С. 99; Мироновский О. Б. Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 8.

контрольно-счетные органы. Конституционные суды республик в составе Федерации, пусть и не во всех республиках, но, во всяком случае, учреждались (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Ингушетия, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия (Алания), Татарстан, Тыва, Чеченская Республика), в немалой степени — как дань их статусу в качестве самостоятельных «государств», которые должны иметь соответствующие атрибуты (столица, герб, гимн, парламент, зачастую — Президент, в числе прочего — Конституционный Суд). Края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа (за исключением Санкт-Петербурга, Свердловской и Калининградской областей) предпочли воздержаться от института уставной юстиции. При подобных обстоятельствах перед конституционно-правовой наукой неизбежно возникает ряд вопросов: каковы причины данного явления¹; следует ли поощрять либо, напротив, препятствовать этой тенденции?

Вопрос об учреждении конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации, прежде всего, находится в зависимости от *предмета и способа принятия конституции (устава) субъекта Федерации*. Федеральная конституция имеет юридически не лимитированный предмет правового регулирования и принята всенародным голосованием. В связи с этим выглядят вполне логичными функции судебного конституционного контроля и право КС РФ на официальное толкование Конституции Российской Федерации. Федеральный парламент не может в обычной законодательной процедуре преодолеть правовые позиции КС РФ².

¹ См.: Кряжков В. А. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 9. С. 110–114; Хабриева Т. Я. Проблемы оптимизации компетенции конституционных (уставных) судов Российской Федерации // Российский судья. 1998. № 1. С. 12–15.

² Это запрещено Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», но мы имеем в виду другое — невозможность внесения поправок и пересмотра Конституции Российской Федерации исключительно по воле Федерального Собрания (О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. (ред. от 29.07.2018). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov»).

В субъектах Российской Федерации ситуация иная. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ требует, чтобы уставы субъектов Федерации принимались парламентским путем (к слову, наименее удачный способ принятия учредительных нормативных правовых актов из числа имеющихся — октроирование, учредительное собрание и референдум). В республиках в составе Федерации законодатель разрешает другие способы принятия конституций (учредительное собрание, референдум)², но этим правом поспешили воспользоваться далеко не все республики в составе Федерации.

После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году федерального закона об общих принципах организации власти в субъектах Российской Федерации не было. Субъекты Федерации принимали учредительные акты самостоятельно. Сначала в этот процесс «вмешался» КС РФ (постановления по делам о проверке конституционности уставов Алтайского края³ и Читинской области⁴), затем — федеральный законодатель. Судебный конституционный контроль конституционного (уставного) нормотворчества субъектов Российской Федерации продолжался и после состоявшегося факта федерального законодательного регулирования данных общественных

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.08.2019). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² Институт октроирования, в силу очевидных причин, малопригоден для целей принятия учредительных правовых актов субъектов современного федеративного государства (см., например, Пустовалов А. Р. Правительственный (октроированный) конституционализм в России в конце XVIII – начале XIX вв. // Актуальные вопросы российской государственности. Труды Академии управления. Москва: Академия управления МВД России, 2001. С. 101–104).

³ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

⁴ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

отношений¹. Изначально федеральное «вмешательство» в конституционную (уставную) компетенцию субъектов Российской Федерации выглядело вполне сбалансированным, т. к. и КС РФ, и федеральный законодатель относились, если можно так выразиться, «с надлежащим уважением» к конституционным полномочиям субъектов Российской Федерации. В дальнейшем федеральное вмешательство имело тенденцию к расширению и углублению вплоть до *существенного ограничения самостоятельности предмета конституционного (уставного) регулирования субъектов Федерации*, что весьма отчетливо наблюдается в правовой системе современной России, по-прежнему идентифицирующей себя федеративным государством.

По существу, конституции и, особенно, уставы субъектов Российской Федерации отличаются от других нормативных правовых актов субъектов Федерации следующими двумя признаками. Первый из них — требование федерального закона о квалифицированном большинстве голосов депутатов при вотировании конституции (устава) в региональном парламенте. Второй признак следует из правовой позиции КС РФ, сформулированной им при рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства о полномочиях прокуратуры и судов общей юрисдикции: конституцию (устав) субъекта Российской Федерации невозможно проверить на предмет соответствия федеральному законодательству, не затрагивая при этом вопрос о конституционности данного акта. Следовательно, проверка юридической допустимости конституций (уставов) субъектов Российской Федерации на их соответствие правовым актам более высокой юридической силы составляет исключительную компетенцию федерального конституционного правосудия².

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² См.: По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

В какие же условия, в связи с этим, сегодня поставлены конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации там, где они существуют? Если конституция (устав) субъекта Федерации принимается парламентским путем — любая правовая позиция конституционного (уставного) правосудия юридически может быть преодолена большинством в две трети голосов депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, причем проверка такой практики составляет прерогативу КС РФ. Полагаем, что это одна из важных причин, в силу которой уставные суды субъектов Федерации сегодня учреждаются столь фрагментарно. В отличие от Конституционного Суда на федеральном уровне, уставный суд *не полновластен* даже в границах своей, так сказать, «имманентной» юрисдикции¹.

Он может признать закон или подзаконный акт противоречащим уставу субъекта Российской Федерации. Но юридически ничто не препятствует законодательному (представительному) органу, принявшему оспариваемый акт и являющемуся одним из участников процесса в уставном суде, после завершения судебного разбирательства и вынесения окончательного судебного решения, — внести поправки в устав субъекта Федерации квалифицированным большинством голосов. Аналогичным образом теоретически преодолевается правовая позиция уставного правосудия по делам о толковании устава субъекта Российской Федерации. Соответствующие поправки в уставах субъектов Российской Федерации, конечно, можно обжаловать в КС РФ. Но это уже юрисдикция федерального конституционного правосудия, не уставного правосудия в субъекте Российской Федерации. Парламент субъекта Федерации может «пойти на добровольное самоограничение» или «не набрать» требуемого федеральным законом квалифицированного большинства — но это максимум «фактической компетенции» уставного суда субъекта Российской Федерации.

¹ Под «имманентной юрисдикцией» в данном контексте мы понимаем право реализации компетенции конституционного и уставного правосудия, которая сложилась в течение последних десятилетий в современной России: проверку соответствия законодательства Конституции (уставу) и толкование Конституции (устава) (прим. автора).

Если уставное правосудие будет «слишком активно» признавать законы субъекта Федерации противоречащими уставу, «потерявший терпение» законодательный (представительный) орган вправе не только преодолеть позицию уставного правосудия квалифицированным большинством, но даже и упразднить уставное правосудие как таковое (для этого достаточно внести поправки в устав субъекта Российской Федерации). Таким образом, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, который принимает оспариваемые в уставном суде законы и, следовательно, является одним из потенциальных участников уставного судебного процесса, имеет гораздо больше власти, чем сам уставный суд. Речь идет лишь о форме правового акта законодательного (представительного) органа и о квалифицированном большинстве голосов его депутатов. Учреждение чрезмерно ограниченного в юрисдикционном смысле органа правосудия неизбежно нарушает конституционное право граждан на справедливое судебное разбирательство¹, что, по нашему мнению, не является допустимым в демократическом обществе (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Если законодатель учреждает какой-либо суд, такой орган публичной власти должен обладать достаточными властными полномочиями, чтобы оправдывать конституционные цели своего существования и эффективно осуществлять юрисдикцию в границах установленной ему компетенции.

Данная правовая ситуация, по нашему мнению, является следствием федерального правового регулирования, предпринятого парламентом в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации»². Этот федеральный конституционный закон (ст. 27), во-первых, ввел диспозитивную норму о самом существовании конституционного (уставного) правосудия в субъектах

¹ См.: Рабцевич О. И. Право на справедливое судебное разбирательство — норма *jus cogens* общего международного права // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 86–91; Ахмадулина Л. Д. Право на справедливое судебное разбирательство в свете Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Вестник юстиции. 2003. № 2–3. С. 8–10.

² О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. (ред. от 30.10.2018). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

Российской Федерации (дословная формулировка: «может создаваться субъектом Российской Федерации»); во-вторых, определил компетенцию конституционного (уставного) правосудия (проверка соответствия законов и других нормативных правовых актов государственных органов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов местного самоуправления конституции (устава) субъекта Российской Федерации; толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации); в-третьих, установил правило о финансировании данных судов из бюджетов субъектов Российской Федерации; в-четвертых, допустил последующее регулирование соответствующих общественных отношений в законодательстве субъекта Российской Федерации; в-пятых, закрепил правило о недопустимости пересмотра решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации иным судом.

Диспозитивный характер федеральной нормы о самом существовании конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации, как уже говорилось, ставит конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в зависимость от воли и усмотрения законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, т. к. именно они уполномочены на конституционное (уставное) регулирование общественных отношений, если только Конституция республики в составе Федерации не принимается внепарламентским способом. Кроме того, анализ юридической взаимосвязи положений о диспозитивности учреждения и о компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации показывает, что федеральное законодательство не должно исключать из судебной юрисдикции эти полномочия даже в случае, если субъект Российской Федерации воздерживается от учреждения органов конституционной (уставной) юстиции.

По логике, в отсутствие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации обязанностью проверки соответствия законов, подзаконных нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Конституции (уставу)

субъекта Российской Федерации, а также толкования Конституции (устава) субъекта Российской Федерации, — должны наделяться суды общей юрисдикции по субъектам Российской Федерации, т. е. суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Иное означало бы, что верховенство конституции (устава) субъекта Российской Федерации по отношению к правовым актам меньшей юридической силы поставлено в зависимость от усмотрения региональных законодателей, которые уполномочены на учреждение и упразднение конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации. Право официальной интерпретации учредительных документов субъектов федеративного государства также желательно определить как сферу компетенции судов, даже если суды конституционной (уставной) юрисдикции в правовой системе страны, главным образом, отсутствуют.

Последнее, впрочем, не является обязательным ввиду наличия потенциальной возможности аутентичного официального толкования¹ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации законодательными (представительными) органами. На федеральном уровне официальное аутентичное толкование Конституции Российской Федерации невозможно (Конституция принята посредством референдума). Отнесение полномочия по толкованию Конституции Российской Федерации к компетенции одной из палат Федерального Собрания или самого парламента в совместном заседании палат было бы менее удачным, чем имеющееся решение о правомочии КС РФ, хотя советская традиция опиралась, главным образом, на концепцию толкования законов органами народного представительства, т. е. внесудебной нормативной интерпретации смысла и значения нормативных правовых актов в их внутреннем содержании.

¹ См.: Лазарева В. А. Проблемы соотношения аутентичного толкования и правотворчества // Юридическая наука и правоохранительная практика. Тюмень: ТЮИ МВД России, 2008. С. 74–81; Зубарев А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 20–22.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации учреждаются и действуют с весьма дискретной географией не только по причине специфики предмета и способа принятия конституций (уставов) субъектов Федерации. Важное значение здесь имеют другие обстоятельства, в числе которых, во-первых, «инстинкт самосохранения» регионального политического истеблишмента, его нежелание поощрять расширение круга лиц с правом принятия юридически значимых решений; во-вторых, повышенные издержки за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; в-третьих, неуклонное падение числа рассматриваемых дел конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации; в-четвертых, норма федерального закона о единстве статуса судей, которая запрещает осуществлять судебную деятельность по совместительству, т.е. на непостоянной основе аналогично депутатам законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

Нежелание регионального политического истеблишмента поощрять расширение круга лиц с правом принятия юридически значимых решений — негативная тенденция, которая противоречит смыслу конституционного принципа разделения властей (ст. 10 Конституции Российской Федерации). Ее сдерживание, как показывает практика, возможно не только по воле федеральных властей, но и в силу поступательного развития политико-правовой культуры в региональных сообществах. Правосознание россиян по-прежнему подвержено централизованному этатизму, которое нередко сочетается с его противоположностью — анархизмом. Эту закономерность довольно точно описал Н. А. Бердяев, опираясь на эмпирические факты исторического генезиса страны¹. Полагаем, что данные выводы Н. А. Бердяева актуальны и в настоящее время.

Власть в народном правосознании персонифицируется; она ассоциируется, главным образом, с президентом страны, в меньшей

¹ См.: Бердяев Н. А. Философия свободы Истоки и смысл русского коммунизма. Москва: Сварог и К°, 1997. С. 245.

степени — с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации и главами муниципальных образований. Частично и довольно фрагментарно правосознание связывает власть с деятельностью коллегиальных органов народного представительства (которые, в силу стереотипов общественного мнения, все равно «выполняют волю» политических персон). Что касается судебной власти, то она как «народная» массовым правосознанием вовсе не ощущается. При упразднении института народных заседателей и малоактивном развитии судов присяжных, учреждение конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации выглядит как своего рода «демократическая роскошь», которая «позволена себе» в условиях массы других нерешенных проблем, которые имеют гораздо большую значимость, чем «какой-то» баланс властных полномочий и публично значимых функций законодательных, исполнительных и судебных органов в субъекте Российской Федерации.

Этим, в известной степени, «пользуются» законодательные (представительные) органы и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, которые не заинтересованы в институционализации права граждан на обжалование в специализированном суде принятых ими нормативных актов, фактически, на предмет их целесообразности (юридически — насколько они «демократичны», «справедливы», отвечают требованиям «правового государства», «гражданского общества», «политической свободы» и т. п., что повсеместно устанавливается в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации по аналогии с Конституцией Российской Федерации).

Имеющаяся в распоряжении законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации практика КС РФ по проверке конституционности законодательства (включая региональное право) убедительно показывает, *насколько глубоко* конституционная (уставная) судебная юрисдикция может «проникнуть» в сферу принятия фактических политических решений, особенно вследствие инициативы «рядовых граждан». Зачем же самим себе порождать «крупных конкурентов», да еще и расширять

индивидуальное право граждан на политическую инициативу? Власть в субъекте Российской Федерации и так ограничена федеральной «вертикалью». Следует ли ее дополнительно связывать новыми судебными институтами, причем на добровольной основе, без обязывающей к тому федеральной нормы?

Этими обстоятельствами, на наш взгляд, во многом объясняется желание региональных властей учреждать институты уполномоченных по правам человека и контрольно-счетные органы при их явной пассивности в вопросе об институционализации конституционного (уставного) правосудия. Уполномоченные по правам человека функционируют наряду с прокуратурой, которая даже более активно, чем они, пресекает факты нарушений прав и свобод человека и гражданина. Высший финансовый контроль субъектов Российской Федерации сосуществует с весьма жестким федеральным финансовым контролем. Контрольные институты в лице региональных омбудсменов и публичных финансовых аудиторов, по большому счету, не представляют *существенной* угрозы самостоятельности законодательных (представительных) органов, высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, поскольку они дополняют (зачастую, даже дублируют) уже имеющиеся механизмы субординации в государственной деятельности.

К слову, автор высказывался в научной литературе о том, что парламентские уполномоченные в современной России еще не вполне «осознали» свое место в правовой системе и правозащитном механизме. Некоторые из них предпочитают «комсомольско-партийную» методологию, заимствованную из университетских конспектов советских времен: они проводят совещания, заслушивают отстающих, определяют приоритеты и подводят итоги. Другая часть публичных правозащитников заимствует методологию частной правозащитной деятельности вплоть до позиции диссидентов. Есть и третий деструктивный подход — дублирование функций прокуратуры, полиции и других правоохранительных органов.

В действительности, на наш взгляд, требуется принципиально другой подход: парламентские уполномоченные должны сосредоточиться на защите прав граждан с использованием контрольных механизмов народного представительства, имеющих в качестве конечного результата законодательные (для местного самоуправления — нормативные) решения, включая перераспределение средств налогоплательщиков в пользу нуждающихся лиц через бюджетную систему. Уполномоченные по правам человека — это своеобразные «приводные ремни» парламентаризма и народного представительства, но не самостоятельные структуры власти со своими собственными функциями и задачами правозащитного характера. Защиту прав человека «внутри» системы исполнительной власти должна осуществлять сама исполнительная власть, насколько она к этому способна. Вмешательство в государственную и муниципальную администрацию «извне» допускается со стороны судов и народного представительства в строго нормированных законом случаях на основе конституционного принципа разделения властей¹.

Неуклонное падение числа рассматриваемых дел конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации — важный фактор, который, разумеется, препятствует экспансии конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации. Однако нельзя сказать, что действующие конституционные (уставные) суды вовсе лишены нагрузки. Кроме того, при желании, компетенцию конституционных (уставных) судов можно было бы расширить до такой степени, что пришлось бы учреждать несколько палат конституционных (уставных) судов, вводить дополнительные штатные единицы обслуживающего аппарата чиновников и т. д. Федеральные и региональные органы конституционной юстиции в зарубежных странах демонстрируют существенное разнообразие в вопросе об их компетенции и явно не ограничиваются, как в России, нормоконтролем законодательства и правом официальной интерпретации

¹ См.: Астафичев П. А. Административная форма защиты прав и свобод человека и гражданина // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 18–21.

положений конституционных учредительных актов. Например, в Хорватии Конституционный Суд наделен правом: защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина; решения об ответственности главы государства; надзора за конституционностью программ и деятельности политических партий, запрета их деятельности; надзора за конституционностью и законностью проведения выборов и референдума (ст. 125 Конституции Хорватии)¹.

Дополнение компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации соответствующими полномочиями, с одной стороны, «разгрузило» бы суды общей юрисдикции, с другой — разрешило бы проблему экономической целесообразности данного вида правосудия в стране. Во всяком случае, весьма странно выглядит действующее федеральное законодательное регулирование, согласно которому в процедуре досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований участвуют суды общей юрисдикции, но не задействованы органы конституционного (уставного) правосудия. Последние, по логике, должны наделяться правом принятия окончательных решений по такой категории юридических дел. В период избирательных кампаний, связанных с референдумами и выборами в государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, обжалование действий и бездействия избирательных комиссий желательно осуществлять в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, не в суды общей юрисдикции. Последние вообще желательно избавить от разрешения споров с «политическим» подтекстом: их функции строго «уголовные», «гражданские» и «административные» (в смысле судебного контроля деятельности исполнительно-распорядительных органов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов).

¹ Полагаем этот пример репрезентативным не только потому, что Хорватия — часть бывшей Югославии, но также вследствие неоспоримого факта, что численность населения этого государства меньше, чем количество граждан, проживающих, например, в Санкт-Петербурге, тем более — в Москве (прим. автора).

Несмотря на сравнительно узкую сферу фактической компетенции, что усиливается тенденцией расширения предмета правового регулирования Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ущерб предмету конституций и уставов субъектов Российской Федерации), конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации демонстрируют достаточную активность в реализации своей компетенции при проверке соответствия законодательства и ряда подзаконных нормативных актов учредительным актам субъектов Российской Федерации. Об этом свидетельствует, в частности, практика Уставного суда Санкт-Петербурга.

Рассматривая дело о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга регионального законодательства об административных правонарушениях по жалобе юридического лица (Постановление от 29.08.2019 г.), суд дал негативную оценку дифференцированному толкованию термина «элемент благоустройства», что до указанного судебного решения приводило к весьма широкой возможности привлечения к административной ответственности юридических лиц за самовольное размещение ими столов и стульев на улицах города без соответствующих документов и согласований. В результате разбирательства суд, в частности, установил ряд критериев, которые должны учитываться правоприменительными органами при разрешении ими соответствующей категории дел (продолжительность размещения, конструктивные особенности предмета, соответствие деятельности по благоустройству). Применяя фактически федеральное законодательство о градостроительной деятельности и опираясь, главным образом, на принцип единства федеральной законодательной терминологии, суд, исходя из положений Устава Санкт-Петербурга, выработал ряд важных ориентиров для последующей правоприменительной практики, хотя и воздержался от признания оспариваемого акта противоречащим Уставу Санкт-Петербурга.

Более отчетливо дискреция законодательного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации проявилась при регламентации очередности использования специально отведенных мест для публичных мероприятий в соответствии с полномочиями, предоставленными региональным законодателям Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹. Уставный суд Санкт-Петербурга (Постановление от 17.05.2019 г.) выявил различия между публичными и «иными» мероприятиями (в числе которых — культурно-массовые, спортивные мероприятия и ярмарки), сопоставил порядок их организации и проведения с режимом специально отведенных мест для публичных мероприятий. Вследствие этого была сформулирована правовая позиция о том, что «иные» мероприятия могут проводиться и в местах, которые «специально отведены» для публичных мероприятий. Не исключается даже совмещение данных мероприятий. В остальном исполнительные органы вправе принимать самостоятельные решения с учетом совокупности всех значимых обстоятельств, включая оценку угроз общественной безопасности. Юридически это выразилось в решении Уставного суда о соответствии оспариваемых норм Уставу Санкт-Петербурга, хотя мотивировочная часть анализируемого постановления дает некоторые указания для правоприменительной практики и влечет за собой определенные правовые последствия.

Специфика правового регулирования порядка предоставления дополнительных мер социальной поддержки в Санкт-Петербурге и Ленинградской области была выявлена Уставным судом Санкт-Петербурга при проверке законодательства об изготовлении и ремонте зубных протезов (Постановление от 21.03.2019 г.). Зарегистрированному по месту жительства в Ленинградской области и фактически проживавшему в Санкт-Петербурге гражданину отказали в предоставлении данной меры социальной поддержки, несмотря на то,

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018). Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

что он проживал в квартире, которая принадлежала ему на праве частной собственности, в Санкт-Петербурге. Последнее обстоятельство само по себе давало заявителю, по его мнению, основания полагать, что он вправе рассчитывать на соответствующие социальные льготы. Уставный суд не согласился с этой точкой зрения, считая необходимыми либо регистрацию по месту жительства, либо решение суда общей юрисдикции об установлении места жительства в Санкт-Петербурге. Состояние на учете в государственном медицинском учреждении для предоставления дополнительных мер социальной поддержки, по мнению суда, не являлось достаточным.

К приведенной правовой позиции Уставного суда Санкт-Петербурга можно относиться позитивно или критически в зависимости от юридино-культурных предпочтений читателя. В сущности, суд вполне мог бы вынести решение в пользу заявителя, обязав исполнительно-распорядительную власть Санкт-Петербурга финансировать изготовление и ремонт зубных протезов для граждан, которые имеют на праве собственности жилые помещения в данном субъекте Федерации вне зависимости от того, в каком субъекте Российской Федерации они зарегистрированы по месту жительства. Различия между проживанием в Санкт-Петербурге и Ленинградской области весьма условны, особенно если речь идет о «близких» к Санкт-Петербургу районах. Юридино-факт наличия права собственности на объекты недвижимости подлежит установлению в сравнительно простой процедуре.

С другой стороны, ничто не препятствовало гражданину, обратившемуся в Уставный суд Санкт-Петербурга, подать заявление в суд общей юрисдикции в целях установления факта места жительства в Санкт-Петербурге. В этом случае проблема решилась бы сама собой, помощь уставного правосудия не потребовалась бы. В итоге получается, что Уставный суд Санкт-Петербурга, разрешая дело сугубо «своей» юрисдикции, предпочел усилить позиции и без того «влиятельной» системы судов общей юрисдикции, *добровольно отказавшись от реализации своих полномочий в конкретном деле заявителя*. Конечно, такая позиция имеет право на существование. Более того,

решение уставного правосудия не может предопределяться одними лишь интересами расширения своей юрисдикции (это, если можно так выразиться, не вполне «нравственно»). Но факт остается фактом: конституционные (уставные) суды субъектов современной России, во-первых, имеют ограниченную или даже «усеченную» компетенцию, во-вторых, они не стремятся к расширению полномочий даже в случаях, когда закон и фактические обстоятельства дела, казалось бы, способствуют и благоприятствуют этому.

Преимущественно «региональная» проблематика проявилась при рассмотрении Уставным судом Санкт-Петербурга дела о проверке юридической допустимости ряда положений законодательства о порядке привлечения к административной ответственности граждан за нарушение тишины и спокойствия в ночное время по запросу группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (Постановление от 13.09.2018 г.). Оспариваемые законоположения не наделяли полицию правом составления протоколов об административных правонарушениях, в то время как именно полиция в силу своих публично-правовых обязанностей обязывалась к прибытию на место, сбору объяснений нарушителей, свидетелей и заявителей, документированию обстоятельств и предварительному установлению предполагаемых виновных лиц. Полномочия полиции достаточны для того, чтобы не только принимать и регистрировать заявления и сообщения, обеспечивать сохранность следов правонарушения и пресекать противоправную деятельность: в случае необходимости возможно составление или административное задержание соответствующих лиц.

Но дело об административном правонарушении не возбуждалось; указанные действия полиции составляли лишь повод для такого возбуждения. Право составления протоколов об административных правонарушениях законодатель Санкт-Петербурга возложил на исполнительные органы специальной компетенции, которые, во-первых, не имеют достаточной для этого штатной численности, во-вторых, не работают в ночное время (т. е. именно тогда, когда фактически совершаются данные правонарушения). Дело усугублялось противоречивостью ряда

принципов законодательства о федеративном устройстве, организации исполнительной власти и компетенции региональных законодателей (может ли закон субъекта Российской Федерации наделить каким-либо полномочием территориальный орган федерального органа исполнительной власти специальной компетенции, требуется ли для этого соглашение между ними, каким образом должно осуществляться финансирование данной исполнительно-распорядительной деятельности и т. п.).

Правовая позиция Уставного суда Санкт-Петербурга состояла в признании оспариваемых норм соответствующими Уставу города в следующей юридически значимой интерпретации: во-первых, исполнительный орган субъекта Российской Федерации может пересмотреть время работы, включив в него ночное время; во-вторых, законодательство Санкт-Петербурга вправе предусмотреть дополнительные гарантии; в-третьих, возможен депутатский контроль этой деятельности; в-четвертых, допускается соглашение исполнительных органов субъекта Российской Федерации с федеральными органами внутренних дел в целях реализации механизма делегирования прав и обязанностей. Но главное — полиция не обладает исключительным правом установления фактических обстоятельств дел о нарушениях тишины и спокойствия граждан в ночное время. Им не может придаваться преюдициальное значение, право окончательного решения принадлежит публично-правовому субъекту, который в силу закона обладает полномочием применения наказания за административное правонарушение.

Важно заметить, что группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, явившаяся инициатором данного дела, отстаивала в Уставном суде права депутатского контроля. В их представлении полиция, в некоторой степени, «монополизировала» право «установления» фактических обстоятельств дела (что, вероятно, имело место на практике вследствие ошибочного понимания сути механизма производства по делам об административных правонарушениях). Уставный суд Санкт-Петербурга в данном случае не столько интерпретировал Устав города, сколько разъяснял общепризнанный

порядок привлечения граждан к административной ответственности, основанный на теории и федеральном праве. Презумпция невиновности, отсутствие преюдициального значения юридических фактов, которые устанавливаются полицией и субъектами права составления протоколов об административных правонарушениях — весьма очевидные принципы науки административного права, которые были положены в основу данной юридической позиции уставного правосудия.

При этом неясно, какую роль здесь играет и должен играть депутатский контроль, даже если именно эти депутаты квалифицированным большинством голосов приняли закон об административной ответственности за нарушение тишины и спокойствия граждан в ночное время. Законодательная функция состоит в установлении противоправности и наказуемости деяния, регулировании процедуры привлечения к ответственности за административные правонарушения. Этим полномочия народного представительства в конституционном государстве исчерпываются. Обещания избирателям «штрафовать» нарушителей — не более чем условность, которая должна быть подкреплена нормативно-правовым решением народного представительства о компетенции исполнительно-распорядительных органов и процедурах их деятельности. Народным избранникам не свойственно устанавливать фактические обстоятельства дел, собирать юридические доказательства и привлекать к ответственности за административные правонарушения конкретных лиц. Вмешательство депутатов может только нарушить баланс конкурирующих ценностей, привести к противоправному отступлению от принципа независимости юрисдикционной деятельности. Разбирательство дел о нарушении тишины и спокойствия граждан должно быть, прежде всего, беспристрастным. Только факты и их доказательства могут здесь иметь какое-либо юридическое значение.

Не следует думать, что депутатский корпус «отстранен» от решения данных проблем. Напротив, к его компетенции отнесены важные вопросы: во-первых, стоит ли вообще наказывать за эти деяния (во многих зарубежных странах законодатель воздерживается

от этого); во-вторых, какова санкция (ее размер не должен быть ни завышенным, ни заниженным); в-третьих, какие органы и в каком порядке должны действовать для достижения установленной законом цели (право составления протокола и право применения наказания). Изучая меняющееся общественное мнение, депутаты могут вносить поправки в действующие нормативные правовые акты; они также вправе контролировать исполнительную власть, насколько адекватно ею реализуется установленное ими законодательство. Но депутатский контроль не должен толковаться как средство, подменяющее правосудие и правоохранительную деятельность. Иное противоречит не только федеральному праву, но и конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, о чем свидетельствует практика КС РФ и соответствующие ей правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Устанавливая возможность депутатского контроля в данной сфере, Уставный суд Санкт-Петербурга не признал право депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на вмешательство в установление фактических обстоятельств дел, тем более — в процесс принятия решения о применении административного наказания.

Конституционная реформа 2020 года¹, получившая безоговорочную поддержку федерального парламента, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и положительное заключение КС РФ², но до настоящего времени не завершенная на стадии всенародного голосования в связи с пандемией Covid-2019, весьма существенным образом затронула проблематику конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации, хотя на это и не обращается особое внимание в публикациях СМИ и социальной рекламе. Речь идет, по существу, об исчерпывающем перечислении видов судов России на конституционном уровне,

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из официального интернет-портала правовой информации «Pravo.gov».

² Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З.

причем в этом перечне отсутствуют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Полагаем, что данное решение конституционного законодателя, по сути, означает упразднение в ближайшем будущем института конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации. После внесения соответствующих поправок в федеральное законодательство и законы субъектов Российской Федерации, по всей вероятности, единственным органом конституционного правосудия в нашей стране будет КС РФ.

Полагаем, что конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации имела бы благоприятную перспективу развития при соблюдении ряда важных конституционно-правовых условий, в числе которых:

во-первых, пересмотр концепции предмета конституционного (уставного) регулирования, его расширение при соразмерном сокращении сферы действия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

во-вторых, корректировка компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, включение в сферу их деятельности не только проверки соответствия законов и других нормативных правовых актов государственных органов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов местного самоуправления Конституции (устава) субъекта Российской Федерации, толкования Конституции (устава) субъекта Российской Федерации, но также ряда других полномочий по опыту зарубежных стран (например, защиты конституционных (уставных) прав и свобод человека и гражданина; решения о досрочном прекращении полномочий, отрешении от должности, удалении в отставку органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и их должностных лиц; надзора за конституционностью программ и деятельности региональных отделений политических партий; надзора за конституционностью и законностью проведения региональных и муниципальных выборов и референдумов).

Федеральное конституционное решение об упразднении конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации не следует воспринимать как окончательный и бесповоротный шаг в государственном строительстве России. По мере развития и углубления федеративных отношений потребность в данном институте может возникнуть снова и даже с удвоенной силой. Однако важно подчеркнуть, что длительная неопределенность в правовом регулировании и чрезмерно дифференцированный подход субъектов Российской Федерации к реализации федеральной диспозитивной нормы, в конечном итоге, стимулировали федеральную власть к унифицированному законодательному решению. Само по себе это весьма значимое явление в конституционно-правовой жизни современной России, причем оно не свидетельствует в пользу федеративной формы взаимоотношений центра и регионов. Федеральное конституционное регулирование судебной системы предпочитает унификацию дифференциации.

Федеральное законодательство длительное время не обязывало, но и не запрещало субъектам Российской Федерации, по их усмотрению, учреждать и упразднять органы конституционной (уставной) юстиции. Теперь это воспрещается на конституционном уровне, причем блокируется от пересмотра институтом всенародного голосования. Тем самым не только региональные законодатели, но и федеральная законодательная власть лишаются права корректировки соответствующей конституционной нормы (если только не признать, что конституционный перечень судов исчерпывающим не является и может дополняться федеральными конституционными законами). Подобная интерпретация теоретически может быть дана КС РФ, но буквальное прочтение конституционного текста вынуждает нас к ограничительному толкованию данных конституционных положений.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не следует воспринимать как некое чужеродное тело в материи судебной системы. Они действительно были слабо интегрированы в судебную систему, но это — основание для их реформирования и вовсе не обязательная причина для их упразднения, хотя конституционный

законодатель был вправе принять и другое решение. При этом важно подчеркнуть, что *в силу конституционного права на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство*, полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации не могут никуда исчезнуть, они должны перейти в состав компетенции судов общей юрисдикции.

По указанной причине полагаем, что до наступления такой стадии углубления федеративных отношений, как необходимость возрождения конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации, в современной России настоятельно необходимо *сплошное учреждение соответствующих коллегий по конституционным (уставным) спорам в судах общей юрисдикции каждого субъекта Российской Федерации*. Именно эти коллегии, которые уже сегодня были бы хорошо интегрированы в современную судебную систему ввиду принадлежности к судам общей юрисдикции, при надлежащем уровне самостоятельности и независимости с течением времени смогли бы эволюционировать в будущие конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые функционировали бы на более прочной эмпирической основе. Во всяком случае, *обособленные коллегии по конституционным (уставным) спорам в судах общей юрисдикции субъектов Российской Федерации — это институциональное решение конституционного характера, которое заслуживает обсуждения среди законодателей и в обществе*. Предлагаем такое обсуждение.

2.4. Соотношение понятий «публичная власть» и «местное самоуправление» в контексте конституционной реформы (статья 131)

Местное самоуправление — универсальный индикатор демократических институтов любого государства. По вовлеченности населения в решение вопросов местного значения можно судить об уровне зрелости гражданского общества. По конкурентности избирательной компании — о месте в политической системе. По разнообразию форм

и степени финансовой самостоятельности о уровне централизации власти в целом.

Реформа местного самоуправления редко происходит отдельно от общегосударственного реформирования властных институтов. Прошедшая в 2020 году отечественная конституционная реформа не стала исключением.

Помимо трансформации основных ветвей власти законодатель уделил значительное внимание восьмой главе Конституции Российской Федерации.

При этом в Основной закон было внедрено новое для конституционного права понятие — «публичная власть». Цель внедрения данной новеллы конституционалисты восприняли не однозначно. По мнению ряда ученых и специалистов в области муниципального права единственная цель новеллы — обойти положение, закрепленное в ст. 12 Конституции Российской Федерации, гарантировавшее местному самоуправлению независимость от государственной власти.

Новая редакция ч. 3 ст. 132 Основного закона Российской Федерации гласит: «Органы местного самоуправления и государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Такой подход неизбежно ставит органы местного самоуправления в зависимое, с финансовой и организационной точки зрения положение¹.

В контексте исследования конституционных изменений в сфере местного самоуправления интересным представляется рассмотрение муниципальной власти как уровня публичной власти, а также изучение концептуальных подходов к территориальной трансформации муниципальных образований на современном этапе муниципального

¹ На момент подготовки публикации Государственная Дума разместила, для открытого изучения, подготовленный к третьему чтению проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» создавшего условия для финансового контроля местного самоуправления региональными органами власти (прим. автора).

строительства в нашем государстве. В ходе дальнейших рассуждений затронем некоторые аспекты организации и функционирования местного самоуправления.

На сегодняшний день, несмотря на то, что согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, автономность и независимость местной власти от государственной власти значительно сузилась. Парадигма конституционной модели публичной власти и местного самоуправления в ее системе стала четкой. Публичная власть едина. Конкуренция норм ст. 12 и главы 8 Конституции Российской Федерации может повлечь различные варианты развития взаимодействия государственной и муниципальной публичных властей. При этом конституционные поправки и появление в тексте Основного закона Российской Федерации понятия «единая система публичной власти» увеличили вероятность переплетения функций и увеличения степени взаимодействия местных органов власти и федеральных государственных органов.

Стоит отметить, о местном самоуправлении как уровне публичной власти КС РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П рассматривал местное самоуправление именно как уровень публичной власти¹. Выделим особое мнение судьи Н. С. Бондаря к Постановлению от 1 декабря 2015 г.², в котором он констатировал постепенную концептуализацию единства системы публичной власти, включающую три уровня: федеральный, региональный, местный. Мы видим

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

последовательное развитие данной идеи с 1997 года, то есть сама идея о местном самоуправлении в системе публичной власти не является чем-то революционным.

С позиции бюджетной политики, местная власть и государственная власть всегда находились в одной системе. Противовес этого единства статья 12 Основного закона Российской Федерации, которая закрепляет следующие принципиальные положения:

- 1) самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- 2) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Комплексное толкование приведенных выше конституционных положений позволило сформулировать принцип невмешательства органов государственной власти в деятельность местных органов (органов местного самоуправления).

Однако серьезная экономическая зависимость одного уровня власти от другого (местной власти от государственной власти) сделала состоятельность местного самоуправления в большей степени юридической фикцией, но при этом создавала очаги излишней политизации самого близкого к населению уровня власти.

Другой не менее важной новеллой проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенного в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 г. выступила реформа территориальной организации местного самоуправления. Предлагаются следующие виды муниципальных образований:

- городской округ;
- муниципальный округ.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Общеизвестно, что в Конституции Российской Федерации до момента конституционной реформы 2020 года существовал «поселенческий принцип» организации местного самоуправления. Данный прин-

цип был основой реформы местного самоуправления 2005–2007 гг. Реформа тех лет в научном и экспертном сообществе называлась «централизаторской». Новый законопроект, по сути, углубляет те начинания и дальше воплощает в жизнь концепцию единой системы публичной власти, заложенную в конституционной реформе 2020 года.

Необходимо отметить, что процесс централизации местного самоуправления и укрупнения муниципальных образований, а как следствие трансформация двухуровневой системы местного самоуправления в одноуровневую систему наблюдалась уже в 2014–2017 гг. (путем образования городских округов). В частности, в Подмосковье этот процесс начался в 2014 году. За пять лет вместо 378 муниципальных образований там появилось 64 городских округа с единой администрацией, главой и советом депутатов.

Такого рода трансформация получила свое юридическое оформление в 2017 году с принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. В качестве мотивационного фактора к укрупнению муниципальных образований послужил экономический вопрос.

Возьмем данные из выступления заместителя председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Сапко в ходе выездного совещания на тему «Полномочия органов местного самоуправления, их оптимальный выбор для каждого вида муниципальных образований и вопросы их реализации» (5 июля 2019 г.). Инвентаризация полномочий на местном уровне (уровне местного самоуправления) показало следующее: 173 отраслевых федеральных закона содержат 1 577 полномочий органов местного самоуправления, из них только 1 348 полномочий можно соотнести с вопросами местного значения, а 230 — выходят за эти рамки.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 15. Ст. 2137.

Продолжая рассмотрение территориальной организации местного самоуправления нельзя оставить без внимания еще один не мало-важный фактор для территориальной трансформации местного самоуправления. Речь идет о появлении такого вида муниципальных образований как муниципальный округ.

По состоянию на январь 2021 года в российских регионах было 100 муниципальных округов. В дополнение к этому факту до 1 января 2025 г. ожидается весьма значительное увеличение числа муниципальных округов в связи с введением критерия «урбанизации». Несотвественность требованиям существующих городских округов приводит к их преобразованию в муниципальные округа.

В экспертном сообществе высказываются и определенные опасения относительно других аспектов реформы. Так существует мнение, что отказ от двухуровневой модели местного самоуправления может повлечь за собой выход на региональный уровень управления проблем сугубо местного значения (текущие трубы, дырявые крыши и т. п.) Вместе с тем каких-то значимых экономических эффектов укрупнение муниципалитетов не принесет.

В ряду прочих новелл в области местного самоуправления интерес представляют следующие принципы правового регулирования местного самоуправления, среди них:

- принимаемые нормативные правовые акты различного уровня при регулировании вопросов местного самоуправления должны учитывать социально-экономические, природно-климатические, территориальные и иные особенности соответствующей местности, а также исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и обеспечивать решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

- финансовые обязательства, возникающие в связи с исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального

и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации;

– возложение на муниципальное образование обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

– разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми и материальными ресурсами;

– муниципальное образование не является административно-территориальной единицей.

Возможными видами преобразований муниципальных образований называют объединение, разделение и изменение вида муниципального образования.

Конституционные преобразования в сфере местного самоуправления по убеждению большинства общественных и государственных деятелей, представителей научного сообщества необходимый и своевременный шаг вперед в деле муниципального строительства в нашей стране. При этом стоит учитывать всю серьезность преобразований и необходимость взвешенного и продуманного подхода к реализации новелл Конституции Российской Федерации, как в конституционном законодательстве, так и во всем нормативном массиве. Огромная законотворческая работа проделана к настоящему времени и, по всей видимости, будет продолжена. Дальнейшие перспективы развития местного самоуправления в нашем государстве зависит от того каким образом конституционные поправки будут реализованы в законодательных актах федерального, регионального и местного уровней.

Также представляется важным как они (конституционные поправки) будут интерпретироваться в законодательстве и какой будет по ним правоприменительная практика.

2.5. Кадры судебных и правоохранительных органов как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов

Федеративные отношения в современной России находятся на важной стадии государственно-правовой эволюции, которая в целом может быть охарактеризована как перманентный поиск оптимального сочетания централизованных и децентрализованных начал в организации публичной власти в ее территориальном аспекте. С одной стороны, страна официально позиционируется как федеративное государство, что предполагает значительную децентрализацию публичной власти, разграничение предметов ведения и полномочий, полноту компетенции и ответственности в субъектах Российской Федерации. Децентрализованные начала особенно ярко проявились в период распространения новой коронавирусной инфекции в 2020 году, когда стала очевидной невозможность единого и строго централизованного публичного управления значительной территорией, на которой очаги распространения Covid-19, в силу объективных причин, имели дифференцированный характер. С другой стороны, общие тенденции государственно-правового строительства демонстрируют стремление публичной власти скорее к централизации, чем к децентрализации. Об этом свидетельствует, в числе прочего, концепция «единой системы» публичной власти, которую следует интерпретировать в контексте официально заявленной на конституционном уровне институциональной конкуренции с конституционным принципом разделения властей.

Примечательно, что в ходе конституционной реформы 2020 года глава третья Конституции Российской Федерации претерпела значительные изменения, однако основы именно федеративных отношений, которым должны быть посвящены нормы главы третьей Основного закона, остались во многом неизменными. Конституционный законодатель посчитал основами федеративных отношений такие новации, как «объединенность тысячелетней историей», «вера в Бога»,

«преемственность в развитии», «память защитников Отечества», «защита исторической правды», «патриотизм», «гражданственность», «уважение к старшим», «приоритет семейного воспитания», «условия для устойчивого экономического роста», «повышение благосостояния граждан», «уважение человека труда», «социальное партнерство», «экономическая солидарность», «политическая солидарность», «социальная солидарность». С другой стороны, некоторые поправки к главе третьей Конституции Российской Федерации от 2020 года касались действительно федеративного устройства (русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов; государственное единство; возможность создания федеральных территорий; защита территориальной целостности; запрет призывов к отчуждению территории государства). Весьма важное значение для федеративного устройства имело конституционно закрепленное правомочие Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации «обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации» (ч. 4 ст. 78 Конституции Российской Федерации).

При данной картине конституционного реформирования государственно-правовой системы обращает на себя внимание тот факт, что каталог предметов ведения Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации) и перечень предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции Российской Федерации) остался *методологически и содержательно прежним*, если не считать ряд незначительных и довольно частных компетентностных корректировок. В числе прочего, сохранилась норма п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации о том, что в совместном ведении Федерации и субъектов Российской Федерации находятся «кадры судебных и правоохранительных органов». Каким же образом данная норма должна истолковываться и реализовываться? Какие именно конституционные требования и ориентиры для законодательства и правоприменения из этого следуют?

Охарактеризуем конституционную формулировку «кадры судебных и правоохранительных органов»¹. Слово «кадры», по всей вероятности, предполагает гарантированную законом возможность определения процедуры и непосредственного осуществления полномочия на назначение соответствующих лиц на должность и их освобождения от занимаемых должностей. Формулировка «судебные органы» подразумевает, видимо, все без исключения суды — КС РФ, ВС РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Использование в Конституции Российской Федерации формулы «судебные и правоохранительные органы», по крайней мере, исходя из ее буквального истолкования, означает исключение судов из числа правоохранительных органов (иначе конституционный законодатель высказался бы о кадрах судебных и *иных* правоохранительных органов).

Вопрос о том, какие именно органы должны считаться «правоохранительными», относится к числу дискуссионных в юридической науке. Не включаясь непосредственно в указанную дискуссию, выскажем предположение, что речь в п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации идет, главным образом, о полиции², следствии³ и прокуратуре⁴. Данные органы текущая государственная политика интуитивно позиционирует как «федеральные» и «централизованные». Однако конституционный законодатель, несмотря на масштабное реформирование от 2020 года, предпочел сохранить

¹ См.: Москаленко М. И. Обеспечение деятельности и подготовка кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения // Гражданин и право. 2010. № 5. С. 59–63; Байдельдинов Д. Л. Научно-методологические вопросы подготовки высококвалифицированных юридических кадров для судебных и правоохранительных органов // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. 2017. № 1. С. 30.

² См.: Субботин А. М. К вопросу о соотношении правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Нижний Новгород, 2016. С. 331.

³ См.: Бастрыкин А. И. Следственный комитет Российской Федерации как правоохранительный орган, находящийся в авангарде защиты экономической безопасности государства // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2019. № 3. С. 9.

⁴ См.: Хомич В. М., Русецкий О. В. Правоохранительная составляющая в функциях органов прокуратуры Республики Беларусь (к 100-летию образования системы органов прокуратуры) // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 2. С. 145.

конструкцию совместного ведения Федерации и ее субъектов в вопросе о государственной кадровой политике в судебных и правоохранительных органах. Каким же образом это влияет или должно влиять на эмпирическое разграничение предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов?

Полагаем, что предмет совместного ведения — это область конкурирующей компетенции, где разграничение полномочий и функций либо осуществляется текущим законодательством, либо отсутствует вовсе в силу «общности» компетенции и необходимости лишь согласованных (но не разграниченных) действий федеральных и региональных властей. Если взять за основу крайнюю и во многом политически нерациональную формулу, при которой все без исключения вопросы осуществления государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах разрешались единолично Президентом Российской Федерации — это входило бы в противоречие с нормативным предписанием п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Глава государства, вне сомнения, должен быть наделен *существенной* кадровой прерогативой в вопросах о назначении и досрочном прекращении полномочий кадров судебной и правоохранительных систем. Но эта прерогатива не может быть *полной* и *исключительной*. Во-первых, федеральный парламент вправе *регулировать процедуру* назначения на должности и освобождения от должностей (в части, не урегулированной Конституцией Российской Федерации). Во-вторых, парламент должен быть уполномочен на *непосредственное решение* определенных кадровых вопросов или на *участие* в них. В-третьих, осуществление кадровой политики в судах и правоохранительных органах конституционно не может обуславливаться исключительно волей федеральных органов законодательной или исполнительной власти: определенные регулирующие и правореализационные правомочия должны принадлежать законодательным и исполнительным органам субъектов Российской Федерации. Правомочие

Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации «обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации» (ч. 4 ст. 78 Конституции Российской Федерации) не блокирует конституционный институт совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Приведенные теоретико-методологические подходы к правовому регулированию и реализации государственной кадровой политики в сфере судебной и правоохранительной деятельности в целом разделяются действующим законодательством и правоприменительной практикой. Так, кадровая прерогатива Президента Российской Федерации является существенной, но не полной и не исключительной. В частности, судьи КС РФ и ВС РФ назначаются Советом Федерации (Президент Российской Федерации их только «номинарует» на должности). В сфере кадровой политики в органах прокуратуры компетенция Президента Российской Федерации была расширена конституционными поправками от 2020 года, однако была введена и балансирующая обязанность главы государства проводить с Советом Федерации *соответствующие консультации*. Глава государства единолично не вправе прекратить полномочия судей и должностных лиц судов: в случае совершения ими проступка, порочащего честь и достоинство судьи, Президент Российской Федерации лишь вносит в Совет Федерации соответствующее *представление*. Эти и ряд других примеров показывают, что на федеральном уровне компетенция главы государства и парламента в области осуществления государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах сбалансирована, хотя полномочия парламента и выглядят довольно ограниченными.

Вопрос о прерогативах законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации в сфере государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах представляется более сложным, поскольку последние изменения в конституционном законодательстве и общие тенденции с очевидностью свидетельствуют о стремлении федеральных публичных властей

к централизации этой сферы государственно-правового строительства¹. Полагаем, что здесь ключевое значение имеет вопрос не столько о «*кадрах* судебных и правоохранительных органов», сколько о *самих* «судебных и правоохранительных органах».

Если государственно-правовая система позиционирует суды (за исключением мировых судей) в качестве «федеральных», то на каком основании субъекты Федерации вообще должны участвовать в назначении соответствующих судей на должности? Аналогичные суждения можно было бы применить к организации и деятельности полиции, следствия и прокуратуры. Децентрализованная *кадровая политика* была бы логичной при децентрализации *организации* судов и правоохранительных органов. Но в условиях централизованной системы, напротив, децентрализация решения кадровых вопросов выглядит не вполне уместной. Не означает ли это, что в современной России созрели условия для исключения из конституционного текста нормы п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации с одновременным отнесением данной прерогативы к предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации)?

Поставленная выше проблема с неизбежностью актуализирует вопрос соотношения задач конституционно-правовой науки с эмпирической политикой конституционного законодателя². Опираясь на исследование конституционно-правовой мысли, опыта конституционного регулирования общественных отношений в государственно-правовой истории России и в зарубежных странах, конституционная наука могла бы предложить ряд разнообразных подходов и решений³. Однако нуждается ли в этом конституционный законодатель?

¹ См.: Заманова Л. Б. Российский федерализм: дисбаланс процессов децентрализации и централизации // Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами. Уфа, 2015. С. 50–53; Бекбосынов М. Б. Институт федерализма: проблемы централизации и децентрализации // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 7. С. 53.

² См.: Витрук Н. В. Развитие отечественной науки конституционного права // Российское правосудие. 2010. № 6. С. 4.

³ См.: Муравьев И. А. Конституционализм и просвещение // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11. С. 96.

Будет ли он учитывать достижения конституционной науки или предпочтет действовать по своему политико-дискреционному усмотрению?

При этом нужно признать, что конституционная наука постоянно рискует быть склонной к антиисторическим абстракциям, политико-социальному идеализму, прожектерству, мечтательности и утопизму. Однако имманентной основой конституционной науки, в действительности, должны служить политико-правовые условия конкретной страны, которые нужно учитывать и понимать при этом, во всяком случае, наличие весьма *ограниченной роли конституционно-правового знания в эмпирическом конституционном правотворчестве*. Но важность и значение научных исследований конституционно-правового характера *не следует и преуменьшать*.

Конституционная наука нравственно обязана вскрывать внутренние противоречия в конституционном законодательстве, разрабатывать предложения по совершенствованию правового регулирования конституционных отношений. Многие конституционные решения непрочны и недолговечны. Утилитарные цели с течением времени теряют актуальность, в то время как непреходящие конституционные ценности сохраняют решающее значение для государственно-правового строительства России. При анализе конституционно-правовой проблематики, на наш взгляд, важно понимать, что конституционное право — это гарантия лишь *минимальной* свободы в обществе. Ограничение государства обществом через конституционные гарантии очерчивает только сравнительно небольшой *предел власти*, который обеспечивается, главным образом, посредством инструментария *разделения властей и прав человека*. Полное же обеспечение свободы в обществе для конституционного права — совершенно непосильная и явно недостижимая задача. Она в целом разрешается только «всем социумом» при наличии требуемого «общественного консенсуса».

При этом конституционная наука могла бы предложить конституционному законодателю ряд обновленных моделей правового регулирования организации деятельности судебных и правоохранительных органов, которые в большей мере соответствовали бы конституционным

принципам федерализма, чем это наблюдается, в частности, в современной России. Обосновываться это может вовсе не склонностью соответствующих авторов к какому-нибудь «либеральному космополитизму», но, напротив, весьма прагматичной оценкой и патриотически ориентированным анализом российской эмпирической действительности. Так, федеративное устройство, в котором судебные и правоохранительные органы строго централизованы и имеют исключительный федеральный статус – это модель, полагаем, весьма непрочная и недолговечная. Она внутренне противоречива и по названной причине, с течением времени, неизбежно подвергнется государственно-правовой модернизации.

Можно ли логически объяснить стороннему наблюдателю, что, например, прокуратура субъекта Российской Федерации не является органом государственной власти данного субъекта Российской Федерации? По каким причинам некоторые действующие в субъектах Российской Федерации государственные органы считаются не государственными органами субъектов Российской Федерации, но территориальными органами федеральных органов государственной власти? Почему суд общей юрисдикции или арбитражный суд субъекта Российской Федерации является федеральным судом, но не судом субъекта Российской Федерации? Вследствие какой государственно-правовой аргументации считается верным, что мировые судьи, территориальная юрисдикция которых выглядит даже скромнее, чем территориальные пределы власти муниципальных образований, относятся к структуре государственных органов субъектов Российской Федерации? Наконец, какие полномочия в области организации судебной и правоохранительной системы имеют законодательные органы, высшие должностные лица и высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации? Если они вообще лишены данных полномочий, то каким образом они могут нести ответственность за эффективную организацию своей деятельности перед федеральной властью и перед населением?

С точки зрения основополагающих принципов конституционализма мы с неизбежностью наблюдаем весьма противоречивую модель, потому что *конституционализм, к сожалению, или к счастью, методологически питает это противоречие*. Институт прав человека унифицирован и стремится к централизации судебной и правоохранительной деятельности. Принцип разделения властей, напротив, дифференцирован и, вследствие этого, стимулирует общество к децентрализации структуры судебных и правоохранительных органов. В целях обеспечения верховенства прав и свобод человека и гражданина, федеральный статус судебных и правоохранительных органов в России выглядит привлекательным и потенциально эффективным. Но это вступает в противоречие с другим фундаментальным принципом конституционного права — разделением властей. Конституционализм не может «жертвовать» разделением властей ради обеспечения верховенства прав человека в той же мере, в какой недопустимо низвержение прав человека в целях эффективного разграничения предметов ведения, полномочий, функций, компетенции, прав и обязанностей государственных органов. Здесь требуется, по нашему мнению, устойчивый, твердый и гарантированный законом конституционный правовой порядок, который избегал бы увлеченности достижением одних целей в ущерб другим.

Сказанное выше позволяет предложить ряд теоретических моделей правового регулирования соответствующих общественных отношений. Если исходить из предположения, что конституционный законодатель, с течением времени, займет позицию в пользу необходимости более ощутимой децентрализации кадровой политики в судебных и правоохранительных органах, актуализируется вопрос о соотношении соответствующих полномочий федеральных органов и органов публичной власти субъектов Российской Федерации.

Наиболее «радикальная» модель правового регулирования состояла бы в праве субъектов Российской Федерации самостоятельно,

в своих конституциях или уставах¹, определять порядок назначения на должности судей и формирования кадров правоохранительных органов в субъектах Российской Федерации (за исключением, разумеется, строго «федеральных органов», к которым с очевидной безусловностью относятся КС РФ, ВС РФ, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации). Это исключало бы федеральное вмешательство не только в процесс осуществления кадровых назначений, но и в вопрос о выборе модели правового регулирования «порядка таких назначений».

Например, конституция или устав субъекта Российской Федерации могли бы учредить² институт прямых народных выборов прокурора субъекта Российской Федерации, руководителей следственного органа и органа внутренних дел данного субъекта Российской Федерации. Судьи судов субъектов Российской Федерации могли бы назначаться пожизненно или на определенный срок решениями законодательных органов субъектов Российской Федерации, основанными на номинации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако ничто не препятствовало бы выбору субъектами Российской Федерации любых других законодательно-учредительных моделей реализации федеральной конституционной нормы о том, кадры судебных и правоохранительных органов составляют предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов Российской Федерации.

Приведенная модель правового регулирования сегодня, в 2022 году, кажется если не фантастической, то маловероятной, однако следует иметь в виду, что конституционный законодатель в 1993 году, когда сформировалась анализируемая норма п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, подразумевал нечто подобное

¹ См.: Атаджанян А. Р. Предмет конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации // Уральский журнал правовых исследований. 2018. № 1. С. 11.

² См.: Зорина Я. А. Юридические свойства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Современное общество и право. 2012. № 2. С. 67.

или весьма близкое к этому (напомним, что конституционный законодатель в 2020 году воздержался от упразднения данной конституционной нормы, хотя имел для этого, казалось бы, все конституционно-процессуальные основания). В 1993 году предполагалось, во всяком случае, что в федеративном государстве субъекты Российской Федерации сами, посредством своих учредительных нормативных правовых актов, вправе устанавливать подсистемы единой системы органов публичной власти, т. е. законодательные, исполнительные, судебные и другие (включая правоохранительные) органы субъектов Российской Федерации.

Право выборных федеральных органов (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание) определять *процедуру назначения и осуществлять назначение* кадров федеральной подсистемы судебных и правоохранительных органов, равно как и право выборных органов субъектов Российской Федерации (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации) определять процедуру назначения и осуществлять назначение кадров региональной подсистемы судебных и правоохранительных органов, по конституционно-правовой логике, вполне адекватны конституционной норме о *конкурирующей природе* предмета ведения «кадры судебных и правоохранительных органов». Однако эта, по сути, строго «разграниченная» модель, продемонстрировала ряд системных недостатков, будучи апробированной в приложении к механизму наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Излишнее разграничение полномочий в сфере государственной кадровой политики между Федерацией и ее субъектами приводило к их размежеванию, потере эффективного взаимодействия и, своего рода, «управляемости» в публично-административном смысле.

В связи с этим юридическая наука могла бы предложить конституционному законодателю две альтернативные модели законодательной реализации конституционной нормы о том, что кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении

Федерации и ее субъектов. Первая из них — исключительно федеральное регулирование порядка назначения кадров судебных и правоохранительных органов субъектов Российской Федерации при условии, что федеральный законодатель наделяет соответствующими прерогативами и федеральные, и региональные органы публичной власти. Вторая модель — определение на уровне федерального закона полномочий федеральных органов государственной власти, в то время как последующее разграничение компетенции в субъектах Российской Федерации осуществляется ими самими, используя потенциал конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации.

Полагаем, что последние две модели более жизнеспособны и применимы к условиям современной России. Например, федеральный законодатель мог бы предусмотреть, что прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность законодательным органом субъекта Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Аналогичным образом могли бы приобретать властные полномочия соответствующие должностные лица полиции и следствия в субъектах Российской Федерации. Правом досрочного прекращения полномочий названных лиц могли бы наделяться, соответственно, Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Следственного комитета Российской Федерации и Министр внутренних дел Российской Федерации. Исключение права высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации на досрочное прекращение полномочий указанных должностных лиц правоохранительных органов в субъектах Российской Федерации дополнительно гарантировало бы «единство системы» правоохранительных органов. Однако в целом данная модель в большей степени, чем имеющаяся, способствовала бы реализации конституционного императива о децентрализованной природе компетенции в области государственной кадровой политики, недопустимости

ее полной централизации посредством введения исключительной федеральной прерогативы.

В отличие от «кадров правоохранительных органов», «кадры судебных органов» нуждаются в особом, на наш взгляд, дифференцированном подходе к правовому регулированию. Полагаем, что полная свобода субъектов Российской Федерации в определении порядка назначения и досрочного прекращения полномочий судей выглядела бы излишней, будучи не соответствующей конституционным принципам федерализма и организации правосудия. Особенное значение здесь имеет принцип несменяемости судей¹. Кадры «правоохранительных органов», по смыслу Конституции Российской Федерации, в некоторой степени «сменяемы», т. е. законодатель вправе устанавливать близкие к тождественным процедуры назначения на должности и досрочного прекращения их полномочий. В отличие от этого, в судебной системе порядок назначения и порядок досрочного прекращения полномочий судей должны быть дифференцированными, указанные юридические механизмы имеют разную природу и разное конституционно-правовое предназначение.

Здесь, однако, следует подчеркнуть и принципиальное различие, с одной стороны, государственного публичного управления, с другой — деятельности судебных и правоохранительных органов. И те, и другие в конституционном государстве «связаны правом и законом»², как того требует Конституция Российской Федерации. Однако данная «связанность правом и законом» судебных и правоохранительных органов должна быть значительно более высокой, чем «связанность правом и законом» аппарата публичного государственного управления, т. е. исполнительных органов государственной власти общей и специальной компетенции. В публичном управлении, при разумеющейся «связанности правом и законом», важнейшее значение имеет административная

¹ См.: Макеева Ю. К. Реализация конституционного принципа несменяемости судей в отношении судей судов субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 7. С. 42.

² См.: Бернацкий Г. Г. О связанности правосудия законом и правом // Судебная правовая политика в России и зарубежных странах. Санкт-Петербург, 2019. С. 90.

эффективность; в судебной же и правоохранительной деятельности ключевое значение имеют, в большей степени, «законность и правопорядок», т. е. скорее «связанность правом и законом», чем «эффективность публичного управления».

Именно по этой причине, на наш взгляд, конституционный законодатель выделяет в отдельную группу предмет ведения «кадры судебных и правоохранительных органов», не смешивая ее с вопросом об осуществлении «государственной кадровой политики» вообще, как таковой. Конституция Российской Федерации устанавливает особые гарантии независимости кадров судебных и правоохранительных органов именно потому, что они должны быть «связаны правом и законом», процессуально и содержательно «не подчиняясь никому и ничему более», кроме как Закону в широком юридическо-государственном значении данного термина. Наиболее важной формой такого «гарантирования» выступают конституционные принципы незыблемости, неприкосновенности, беспристрастности и независимости, которые диктуют именно такую модель конституционно ориентированной организации судебной системы в демократическом обществе и правовом государстве, которая официально выбрана современной Россией в ее действующем конституционном законодательстве.

В связи с этим полагаем, что именно на федеральном уровне, исключая тем самым свободу нормативного усмотрения субъектов Российской Федерации, необходима фиксация, во-первых, принципа пожизненного назначения судей на должности вплоть до достижения ими предельного возраста пребывания в статусе судьи¹; во-вторых, механизма демократического приобретения судьями мандата народного доверия² через волеизъявление соответствующих выборных органов, которые имеют легитимные полномочия вследствие функционирования

¹ См.: Бочарова Н. Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу независимости судебной власти // Российская правовая система в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина: теория и практика. Москва, 2018. С. 112.

² См.: Гуторова А. Н. Народное доверие в конституционной системе представительной демократии: природа депутатского мандата и статус современного депутата. Курск, 2021. С. 78.

конституционного института народного представительства, основывающегося на принципе суверенитета многонационального народа России (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Так, назначение Президентом Российской Федерации федеральных судей и исключительное право Президента Российской Федерации на номинирование кандидатур на должности судей высших судов находит конституционное объяснение в наличии прямого мандата народного доверия главы государства, избираемого непосредственно гражданами на определенный срок посредством всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Именно демократическая легитимность института главы государства дает основания считать конституционно обоснованной указанную модель конституционного регулирования данных общественных отношений. Вместе с тем, этот подход не в полной мере соответствует другой конституционной норме о том, что «кадры судебных органов» составляют «предмет совместного ведения» Федерации и ее субъектов. Здесь, вследствие эмпирической практики, не наблюдается полноценная организационно-правовая деятельность выборных органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; они оказываются в состоянии «близкого к полному» устранения от участия в процессе реализации своего *конституционно гарантированного правомочия определения кадров судебных органов*.

В связи с этим представляется более обоснованной следующая модель правового регулирования, которая могла бы быть гарантирована федеральным законом в случае соответствующего «положительного» решения федерального парламента:

во-первых, право назначения судей (за исключением судей КС РФ и ВС РФ, которые в силу Конституции Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации) принадлежит законодательным органам субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации;

во-вторых, досрочное прекращение полномочий любого судьи допускается при самых крайних и экстраординарных обстоятельствах (главным образом — при юрисдикционной доказанности в деяниях судьи состава уголовного правонарушения), что возможно только по инициативе Президента Российской Федерации и на основе окончательного решения Совета Федерации.

Изложенное позволяет сформулировать следующие обобщения и выводы.

Конституционная норма о том, что кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении федерации и ее субъектов, служит конституционной цели особого гарантирования связанности судебной и правоохранительной систем правом и законом. Законодатель при правовом регулировании данных общественных отношений несет публично-правовую обязанность обеспечения надлежащего баланса между конкурирующими, в известной степени, принципами разделения властей и верховенства прав человека. Смысл действующей Конституции Российской Федерации исключает полную дискрецию в вопросах государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. Более перспективной и жизнеспособной представляется комбинированная модель правового регулирования, которая предполагает оптимальное сочетание компетенции выборных органов публичной власти федерации и ее субъектов, которые в равной степени имеют демократический мандат народного доверия и, вследствие этого, легитимное право на определение кадрового состава судов и органов правоохранительной системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционная реформа стала важнейшим политико-правовым событием в России с момента принятия Конституции в 1993 году. В процессе подготовки и внесения поправок в Конституцию России законодатель смог создать прочную основу для дальнейшего совершенствования правопорядка в строгом соответствии с представлениями граждан России о сверенном будущем своей страны.

Масштабы и значимость реформы трудно переоценить. В процесс принятия поправок в Конституцию Российской Федерации были вовлечены не только ученые и практики, но и деятели культуры и спорта, представители гражданского общества и лидеры мнений, а также значительное число людей, которые направили множество предложений по внесению изменений в Конституцию.

Удалось не только адаптировать Конституцию под общественный запрос, но и задать тенденции политико-правового развития на десятилетия.

В связи с тем, что базовые конституционные нормы претерпели определенные изменения, текущее федеральное и региональное законодательство нуждалось в существенной корректировке, данный процесс занят почти три года.

Было принципиально важно принять основной блок изменений до 2024 года, поскольку в сложных условиях промедление недопустимо — граждане уже сейчас могут почувствовать социальную ориентированность в деятельности органов публичной власти, повышенный конституционными поправками стандарт собственной социальной защищенности.

Однако не только лишь социальные конституционные поправки являются наиболее примечательными в контексте проведенной конституционной реформы.

Необходимо отметить и законы, направленные на обеспечение охраны государственного суверенитета. В частности, предусматривается установить административную ответственность за публичные

призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, а также уголовную ответственность за нарушение территориальной целостности государства.

Законами вводится дифференциация административной и уголовной ответственности за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности государства. Так, уголовная ответственность за совершение указанного деяния будет наступать только в случае, если оно совершено лицом, ранее привлеченным к административной ответственности за аналогичное деяние в течение одного года.

Также особого внимания требует законопроект, посвященный созданию федеральной территории «Сириус». Федеральная территория — новый вид публично-правового образования, целью создания которого является обеспечение устойчивого социально-экономического и инновационного развития. В течение пятилетнего переходного периода будут решены вопросы организации функционирования федеральной территории.

Значимой для российского правопорядка поправкой, потребовавшей внесения изменений в целый ряд законодательных актов, в том числе в Гражданский кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, стало закрепление на уровне действующего законодательства дополнительных гарантий верховенства Конституции Российской Федерации и приоритета ее прямого действия на территории России.

В развитие обновленного текста Конституции Российской Федерации нормы соответствующих законодательных актов, затрагивающие регламентацию применения положений международных договоров, дополнены положением, в соответствии с которым не допускается

применение правил международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

Очень важно понять, что реализация соответствующего подхода, предполагающего признание безусловного приоритета конституционных норм в российской правовой системе, не сопряжена с отказом государства от принятых международно-правовых обязательств и уважения общепризнанных норм международного права. Россия, учитывая в том числе существующую мировую практику, исходит из необходимости создания механизмов сохранения своей национальной конституционной идентичности и обеспечения справедливого баланса между национальным и наднациональным регулированием.

Самостоятельным направлением конституционной реформы стало укрепление парламентских институтов, обусловленное усилением роли палат Федерального Собрания как органов народного представительства. Так, согласно внесенным изменениям в федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» Государственная Дума получила право утверждать кандидатуры председателя правительства, его заместителей и федеральных министров. В свою очередь, назначение президентом на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны и безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций будет осуществляться после консультаций с Советом Федерации.

Наряду с этим в результате реализации предложенных изменений в ряд других законодательных актов для назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации будет использована аналогичная процедура консультаций с верхней палатой, которая также имеет право прекращать по представлению президента полномочия судей Конституционного Суда, Верховного Суда, судей кассационных и апелляционных судов Российской Федерации.

В контексте конституционных поправок о построении единой системы публичной власти, эффективного механизма государственного управления особое значение приобретает подписанный Президентом

Российской Федерации закон о Государственном Совете, которым определяются его статус и организационно-правовые основы формирования и деятельности. Законом впервые дается легальное определение единой системы публичной власти, целью функционирования которой, как это и следует из общей логики конституционных поправок, станет соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Придание Государственному Совету конституционного статуса приведет к возрастанию его значимости в системе органов публичной власти Российской Федерации. Государственный Совет, исходя из закрепляемых за ним функций, призван стать важным звеном в обеспечении реализации единой государственной политики, общенациональных проектов и программ, а также выступить объективным арбитром в согласовании интересов федерального центра и регионов.

Другой законодательной инициативой, реализованной во исполнение Конституции Российской Федерации, является закон о гарантиях неприкосновенности президента, прекратившего исполнение своих полномочий. Изменение действующего порядка лишения неприкосновенности прекратившего исполнение полномочий Президента Российской Федерации направлено на раскрытие содержания поправки в ст. 93 Конституции Российской Федерации и расширение предоставляемых бывшему президенту гарантий, которые будут сохраняться вне зависимости от периода исполнения им президентских полномочий.

Неприкосновенность прекратившего исполнение полномочий президента в соответствии с предлагаемым регулированием может быть прекращена в случае принятия соответствующего решения Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, а также наличия заключения ВС РФ, подтверждающего наличие в действиях экс-президента признаков соответствующих преступлений, и заключения КС РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Конституционный Суд

Российской Федерации наделяется полномочием по проверке конституционности проектов законов о поправке к Конституции Российской Федерации по запросу Президента, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в установленном порядке законов до их подписания Президентом. Помимо прочего, КС РФ уполномочен разрешать вопросы о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного суда (арбитража).

Конституционный Суд Российской Федерации также наделяется полномочием по проверке конституционности законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Конституционная реформа уже стала драйвером качественного развития действующего законодательства 2020–2023 гг. В результате ее проведения правовое регулирование в сфере организации и функционирования публичной власти будет существенным образом модернизировано, приведено в соответствие с обновленным текстом Конституции Российской Федерации.

Однако достижение общего положительного кумулятивного эффекта в виде повышения качества и эффективности публичного управления, уровня жизни российских граждан не стоит связывать с реализацией какой-либо одной законодательной инициативы или принятого во исполнение конституционных положений закона. Конституционная реформа, затронувшая достаточно широкий спектр общественных отношений и потребовавшая существенных изменений действующего законодательства, имеет комплексный характер и представляет собой единый процесс, призванный обеспечить достижение поступательного развития государства.

Как показали итоги законодательной работы этих нескольких месяцев, конституционная реформа потребовала напряженной законотворческой работы по совершенствованию действующего

законодательства и стала важной проверкой на прочность для всего государственного механизма. Ряд значимых в этой связи законодательных инициатив уже разработаны и находятся на завершающей стадии принятия или уже стали федеральными законами, однако завершение конституционной реформы потребует самых серьезных усилий со стороны парламента. Существенный объем законодательного регулирования федерального и регионального уровня во исполнение поправок, был принят за прошедшие три года, однако правоприменительная практика нового законодательства потребует еще нескольких лет после нормализации социально-политических отношений в стране.

Суммируя результаты общероссийского голосования, в Конституцию России были внесены поправки, изменившие ее нормы, которые можно условно разделить на несколько групп:

- 1) система органов публичной власти — введено понятие единой публичной власти;
- 2) должность Президента:
 - закреплены обязанности по поддержанию мира и согласия;
 - установлено, что присяга приносится Президентом Российской Федерации, в том числе в присутствии сенаторов;
 - ужесточены требования к кандидату в президенты;
 - ограничена возможность занимать должность Президента Российской Федерации в принципе более двух сроков, за исключением действующего Президента Российской Федерации;
- 3) расширены полномочия Президента Российской Федерации:
 - по осуществлению общего руководства Правительством Российской Федерации;
 - освобождению от должности Председателя Правительства Российской Федерации без отставки последнего; утверждению структуры федеральных органов исполнительной власти; внесению изменения в указанную структуру федеральных органов исполнительной власти;
 - определению в структуре федеральных органов исполнительной власти органов, руководство деятельностью которых осуществляет

Президент Российской Федерации, и органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации;

- принятию отставки Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей, федеральных министров, руководителей федеральных органов, подчиненных Президенту Российской Федерации;

- назначению на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождению от должности руководителей определенных федеральных органов исполнительной власти;

- назначению на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождению от должности Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

- назначению на должность и освобождению от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;

- внесению в Совет Федерации представления о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей 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;

- представлению Совету Федерации и Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты Российской Федерации;

- формированию Государственного Совета Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений ее социально-экономического развития;

- формированию Совета Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз (ст. 83 Конституции Российской Федерации);

- обращению в КС РФ для проверки конституционности федерального закона (ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации) и Федерального конституционного закона;

- закреплена неприкосновенность Президента Российской Федерации после отставки;

- изменен механизм отрешения Президента Российской Федерации от должности;

4) Федеральное Собрание:

- разрешено быть пожизненными сенаторами бывшим президентам и лицам, которые имеют выдающиеся заслуги перед страной;

- ужесточены требования к сенаторам;

- установлен срок для работы сенатором;

- ужесточены требования к депутатам Государственной Думы;

- установлен запрет на одновременное участие в обеих палатах Федерального Собрания;

- введена неприкосновенность для сенаторов;

- разрешено совместно собираться Государственной Думе и Федеральному Собранию только для того, чтобы прослушать послание Президента Российской Федерации;

- расширены полномочия сенаторов (например, предоставлено право лишать бывшего Президента Российской Федерации неприкосновенности);

- расширены полномочия депутатов Государственной Думы (например, депутаты наделены правом выдвигать обвинения против бывшего Президента Российской Федерации, чтобы лишить его неприкосновенности);

– Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, а также направлять парламентские запросы руководителям любых госорганов;

5) Правительства Российской Федерации:

– ужесточены требования к Председателю Правительства Российской Федерации, министрам и иным руководителям федеральных исполнительных органов;

– изменены правила о вступлении в должность Председателя Правительства Российской Федерации;

– установлена возможность не распускать Государственную Думу, если она трижды отклонит кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации;

– закреплено полномочие по утверждению заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров;

– введена персональная ответственность Председателя Правительства Российской Федерации перед Президентом Российской Федерации;

– дополнен перечень обязанностей Правительства Российской Федерации;

– закреплено право для членов Правительства Российской Федерации продолжить работу после отставки по решению Президента Российской Федерации;

6) судебной системы:

– закреплён перечень судов, которые составляют судебную систему;

– ужесточены требования к судьям;

– уменьшен количественный состав судей КС РФ;

– закреплена дополнительная компетенция КС РФ;

7) органов прокуратуры:

– закреплены определение термина «прокуратура» и требования к кандидатам на занятие должности прокурора;

– изменен порядок назначения Генерального прокурора Российской Федерации, региональных и других прокуроров;

8) специфики местного самоуправления:

– закреплено распространение действия федеральных законов на деятельность органов местного самоуправления;

– закреплены дополнительные полномочия органов местного самоуправления;

9) статуса федеральных чиновников:

– ужесточены требования к руководителям федеральных госорганов и регионов;

10) границ между субъектами федерации и границ России в целом:

– закреплена возможность создания федеральных территорий с организацией на них публичной власти;

– введены запреты на отчуждение части территории России и на соответствующие призывы;

11) традиций, языка и культуры — включены положения, согласно которым:

– Российской Федерации является правопреемником Советского Союза;

– Россия сохраняет память предков, чтит память защитников Отечества;

– Российской Федерации признает детей важнейшим приоритетом государственной политики;

– русский язык рассматривается языком государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов России;

– культура России признана уникальным наследием многонационального народа России;

– государство защищает культурную самобытность народов;

– Россия оказывает поддержку в осуществлении прав и обеспечении защиты законных интересов соотечественников за границей;

12) столицы России — закреплено, что местом пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть выбран другой город, кроме столицы;

13) социальных гарантий и экономического роста:

- закреплена гарантия минимальной оплаты труда размером не менее прожиточного минимума;

- определено, что пенсии индексируются не реже 1 раза в год;

- гарантировано обязательное социальное страхование и индексация социальных выплат;

- установлена обязанность по созданию экономического роста и повышению доверия между государством и гражданами;

14) международного права и международных отношений:

- закреплён приоритет Конституции Российской Федерации по отношению к решениям межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров России;

- установлена обязанность России принимать меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Большинство новелл Основного закона Российской Федерации были детализированы в федеральном и региональном законодательстве только к середине 2022 года, по этой причине провести полноценный анализ правоприменительной практики до и после реформы на момент сдачи монографии в печать переставляется возможным.

Авторы продолжают данное исследование в отдельных публикациях и научно-исследовательской работе.

По результатам анализа исследованных новелл, внесенных в Конституцию Российской Федерации, можно выделить ряд особенностей конституционной реформы в России в 2020–2022 гг.:

- усилена роль Президента Российской Федерации путем существенного расширения его полномочий и закрепления возможности оказания влияния на все ветви власти. Также закреплён ряд гарантий для бывших президентов, а именно неприкосновенность после отставки и возможность быть пожизненными сенаторами;

- укреплены позиции органов публичной власти, в частности Федерального Совета, Государственной Думы, в том числе за счет наделения дополнительной компетенцией. Сенаторам гарантирована

неприкосновенность. Дополнительно им предоставлено право лишать бывшего Президента Российской Федерации неприкосновенности, а депутатам Государственной Думы — выдвигать обвинения против бывшего Президента Российской Федерации, чтобы лишить его неприкосновенности. Закреплена возможность осуществления парламентского контроля;

- расширены полномочия Правительства Российской Федерации, а также внесены изменения в порядок осуществления им деятельности;

- перераспределены отдельные полномочия органов публичной власти, направленные в том числе на совершенствование системы сдержек и противовесов;

- усовершенствована система контроля, в том числе за деятельностью органов публичной власти со стороны органов судебной власти и прокуратуры, расширена компетенция КС РФ;

- изменена компетенция органов местного самоуправления, в том числе закреплена возможность создания федеральных территорий с организацией на них публичной власти, что должно способствовать лучшему решению проблем на уровне отдельных субъектов Российской Федерации;

- скорректировано соотношение законодательства и международных договоров, что направлено на повышение роли Конституции Российской Федерации и обеспечение ее приоритета (недопущение исполнения международно-правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, конституционный контроль федеральных законов и федеральных конституционных законов КС РФ), а также на усиление влияния федерального законодательства на деятельность органов местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость проведенной научно-исследовательской работы заключается в создании актуального, относительно сложившейся внешнеполитической обстановки, научно-практического комментария новелл Основного закона Российской Федерации. Проведение доктринального толкования отдельных положений конституционной реформы 2020 года и проходящих в данный

момент (2020–2023 гг.) изменений в федеральном законодательстве регулирующим государственное устройство.

В научно-практическом комментарии, авторы соотносят позиции законодателя, Конституционного суда Российской Федерации, международных организаций, а также научного сообщества. Проводят хронологическое исследование изменений федерального и регионального законодательства, последовавшего в результате конституционного реформирования. Дают некоторые прогнозы дальнейших изменений.

Монография ориентирована на программу учебного курса дисциплины «Конституционное право России».

Материал изложен логично и последовательно, соответствует законодательству Российской Федерации. Объем учебного пособия соотносим с комментируемыми новеллами.

Реализация результатов исследования предполагается путем внедрения учебного пособия в образовательный процесс Санкт-Петербургского университета МВД России в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право России» курсантам, слушателям и адъюнктам, обучающимся по направлению подготовки 40.05.02 – Правоохранительная деятельность и 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности.

В дальнейшем исследование может быть использовано в процессе обучения курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных организаций МВД России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астафичев, П. А. Децентрализация объектов публичной собственности как гарантия социально-экономического развития территорий: правовой аспект / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Конституционная реформа и национальные цели развития России. – Орел : ОФ РАНХиГС, 2021. С. 3–7.

2. Астафичев, П. А. Идея ограничения самодержавия как традиция общественно-политической мысли в имперской России / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития. – Санкт-Петербург, 2021. – С. 73–77.

3. Астафичев, П. А. Историческая правда как категория современного конституционного права: опыт конституционных поправок 2020 г. / П. А. Астафичев. – Текст : непосредственный // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 5. – С. 116–121.

4. Астафичев, П. А. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 2. – С. 180–191.

5. Астафичев, П. А. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании / П. А. Астафичев. – Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 8. – С. 12–18.

6. Астафичев, П. А. Конституционные поправки 2020 года в правовой системе современной России: опыт правового регулирования и юридические последствия / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2022. – № 2. – С. 22–28.

7. Астафичев, П. А. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента РФ от 2020 года: содержание и правовые последствия / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 6. – С. 20–25.

8. Астафичев, П. А. Народное представительство и парламентская культура в исторической ретроспективе: опыт советской и постсоветской России / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Юго-Западный юридический форум. – Курск, 2021. – С. 51–57.

9. Астафичев, П. А. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 4. – С. 5–11.

10. Астафичев, П. А. Обеспечение конституционности законодательства об уголовной ответственности в деятельности органов народного представительства и конституционного правосудия / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Журнал конституционного правосудия. – 2022. – № 4. – С. 10–17.

11. Астафичев, П. А. Принцип единства системы публичной власти в конституционном праве современной России / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Конституционно-правовое развитие современной России: тенденции, приоритеты, проблемы. – Уфа: Башкирская академия государственной службы, 2022. – С. 52–61.

12. Астафичев, П. А. Проблемы организации конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Конституция. Конституционализм. Конституционный Суд. – Москва, 2021. – С. 51–67.

13. Астафичев, П. А. Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Градостроительное право. – 2022. – № 2. – С. 22–28.

14. Астафичев, П. А. Свобода вероисповедания в контексте конституционных поправок от 2020 г.: к вопросу об институционализации

сохранения памяти предков, передавших нам идеалы и веру в бога / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Права человека: история, теория, практика. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. – С. 11–18.

15. Астафичев, П. А. Судебная форма защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: приоритеты и проблемы совершенствования / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы. – Омск, 2022. – С. 75–79.

16. Астафичев, П. А. Уважение к старшим как новое конституционное требование в гражданском обществе: юридические установления и пределы / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики. – Орел, 2020. – С. 3–10.

17. Астафичев, П. А., Астафичева Е.Ю. Принципы и нормы международного права в развитии политической системы современной России / П. А. Астафичев. – Текст: непосредственный // Среднерусский вестник общественных наук. – 2022. – Т. 17, №. 3. – С. 109–122.

18. Астафичев, П. А. Законность как основополагающее начало российского права / П. А. Астафичев, М. В. Бавсун, Н. С. Нижник, Я. Л. Алиев [и др.]. – Текст: непосредственный. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2021.

19. Атаджанян, А. Р. Предмет конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации / А. Р. Атаджанян. – Текст: непосредственный // Уральский журнал правовых исследований. – 2018. – № 1. – С. 13–29.

20. Бабурин, С. Н. Значение ценностной динамики российского конституционализма XX в. / С. Н. Бабурин. – Текст: непосредственный // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2021. – № 5. – С. 23–54.

21. Бастрыкин, А. И. Следственный комитет Российской Федерации как правоохранительный орган, находящийся в авангарде

защиты экономической безопасности государства / А. И. Бастрыкин. – Текст: непосредственный // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. – 2019. – № 3. – С. 23–43.

22. Байдельдинов, Д. Л. Научно-методологические вопросы подготовки высококвалифицированных юридических кадров для судебных и правоохранительных органов / Д. Л. Байдельдинов. – Текст: непосредственный // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. – 2017. – № 1. – С. 12–24.

23. Бекбосынов, М. Б. Институт федерализма: проблемы централизации и децентрализации / М. Б. Бекбосынов. – Текст: непосредственный // Этносоциум и межнациональная культура. – 2011. – № 7. – С. 34–50.

24. Бернацкий, Г. Г. Государственная идеология как основа конституционного строя / Г. Г. Бернацкий. – Текст: непосредственный // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России. – Санкт-Петербург, 2012. – 145 с.

25. Бернацкий, Г. Г. О связанности правосудия законом и правом / Г. Г. Бернацкий. – Текст: непосредственный // Судебная правовая политика в России и зарубежных странах. – Санкт-Петербург, 2019. – 145 с.

26. Бочарова, Н. Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу независимости судебной власти / Н. Н. Бочарова. – Текст: непосредственный // Российская правовая система в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина: теория и практика. – Москва, 2018. – 145 с.

27. Бутусова, Н. В. Государственная идеология и конституционная доктрина России / Н. В. Бутусова. – Текст: непосредственный // Юридические записки. – 2004. – № 17. – С. 34–44.

28. Бухвальд, Е. М. Роль местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности России / Е. М. Бухвальд. – Текст: непосредственный // Экономическая безопасность. – 2020. – № 3. – С. 297–312.

29. Витрук, Н. В. Развитие отечественной науки конституционного права / Н. В. Витрук. – Текст: непосредственный // Российское правосудие. – 2010. – № 6. – С. 3–16.

30. Головинов, А. В. Идеологическое многообразие как базовая платформа правового государства / А. В. Головинов. – Текст: непосредственный // Гражданское общество и правовое государство. – 2015. – № 1. – С. 24–45.

31. Грищенко, Т. А. Конституция как закон повышенной формальной силы, особый порядок ее охраны / Т. А. Грищенко. – Текст: непосредственный // Закон. Право. Государство. – 2021. – № 3 (31). – С. 57–61.

32. Грищенко, Т. А. Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий / Т. А. Грищенко. – Текст: непосредственный. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022. – 160 с.

33. Грищенко, Т. А. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России: монография / Т. А. Грищенко, В. Е. Патрикеев. – Текст: непосредственный. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2021. – 165 с.

34. Грищенко, Т. А. Реализация права на одиночный пикет в условиях ужесточения законодательства (проблемы практики) / Т. А. Грищенко, Т. Г. Ляшенко. – Текст: непосредственный // Современное общество и право. – 2022. – № 4 (59). – С. 41–48.

35. Грищенко, Т. А. Соотношение международного и национального права (конституционно-правовой анализ статьи 79 Конституции Российской Федерации) / Т. А. Грищенко, Э. Х. Грипп, Ю. Х. Яхина. – Текст: непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 6 (169). – С. 94–95.

36. Грищенко, Т. А. Соотношение понятий право и свобода в контексте исследования механизмов ограничения конституционных прав в период пандемии / Т. А. Грищенко, В. Г. Когут. – Текст: непосредственный // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 1. – С. 18–24.

37. Грищенко Т. А. Соотношение понятий «публичная власть» и «местное самоуправление» в контексте конституционной реформы / Т. А. Грищенко, В. А. Трифонов, Н. Ю. Немова. – Текст: непосредственный // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2022. – № 5. – С. 86–89.

38. Гуторова, А. Н. Народное доверие в конституционной системе представительной демократии: природа депутатского мандата и статус современного депутата / А. Н. Гуторова. – Текст: непосредственный. – Курск, 2021. – 145 с.

39. Заманова, Л. Б. Российский федерализм: дисбаланс процессов децентрализации и централизации / Л. Б. Заманова. – Текст: непосредственный // Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами. – Уфа, 2015. – 145 с.

40. Зекиев, В. А. Технократизация местного самоуправления / В. А. Зекиев. – Текст: электронный // URL: http://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya. Дата обращения: 23 февраля 2023 года.

41. Зорина, Я. А. Юридические свойства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / Я. А. Зорина. – Текст: непосредственный // Современное общество и право. – 2012. – № 2. – С. 23–44.

42. Казанцев, К. И. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. / Аналитический доклад. / К. И. Казанцев, А. Е. Румянцева. – Текст: непосредственный. – Москва: ЦПУР, 2020. – 15 с.

43. Караваева, И. В. Феномен расширения финансовой самостоятельности органов местного управления в условиях мобилизационной экономики / И. В. Караваева, С. В. Козлова. – Текст: непосредственный // Экономическая безопасность. – 2020. – № 1. – С. 13–30.

44. Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти / А. В. Колесников. – Текст: непосредственный // Образование и право. – 2020. – № 7. – С. 44–49.

45. Конституционное право зарубежных стран: учебно-методическое пособие. – Текст: непосредственный. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2021. – 145 с.

46. Коровин, К. С. Идеологические основания Конституции РСФСР 1918 г. / К. С. Коровин. – Текст: непосредственный // Genesis: исторические исследования. – 2017. – № 9. – С. 23–45.

47. Кремнев, П. П. Категория «Российская Федерация – государство-продолжатель СССР»: вопросы теории и практики / П. П. Кремнев. – Текст: непосредственный // Вестник Московского университета. – 2008. – № 2. – С. 3–22.

48. Лазарев, В. В. Идеология конституционного реформирования правовой системы Российской Федерации / В. В. Лазарев. – Текст: непосредственный // Журнал российского права. – 2021. – № 4. – С. 35–60.

49. Лебедев, В. А. Идеология суверенной демократии и проблемы совершенствования программных документов политических партий / В. А. Лебедев, В. В. Киреев. – Текст: непосредственный // Проблемы права. – 2009. – № 4. – С. 12–22.

50. Макеева, Ю. К. Реализация конституционного принципа несменяемости судей в отношении судей судов субъектов Российской Федерации / Ю. К. Макеева. – Текст: непосредственный // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 7. С. 45-50.

51. Малашко, А. Е. Муниципальная цифровизация: особенности и ограничения / А. Е. Малашко. – Текст: непосредственный // Исследования молодых ученых: материалы XXIX Международной научной конференции. Казань, декабрь 2021 г. – Казань: Молодой ученый, 2021. – С. 16–20.

52. Масленникова, С. В. Идеология конституционных поправок 2020 г. в сфере социального и экономического развития / С. В. Масленникова. – Текст: непосредственный // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2021. – № 5. – С. 12 – 21.

53. Мордасов, В. В. Проблемы развития местного самоуправления в России / В. В. Мордасов. – Текст: непосредственный // Экономика и социум: современные модели развития. – 2021. – Т. 11. – № 1. – С. 103–116.

54. Москаленко, М. И. Обеспечение деятельности и подготовка кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения / М. И. Москаленко. – Текст: непосредственный // Гражданин и право. – 2010. – № 5. – С. 18–32.

55. Муравьев, И. А. Конституционализм и просвещение / И. А. Муравьев. – Текст : непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 11. – С. 32–39.

56. Осейчук, В. И. Об основах конституционной идеологии строительства демократического правового социального государства в России / В. И. Осейчук. – Текст: непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 3–24.

57. Осипян, Б. А. Статут Великого княжества Литовского 1529 г. как первый русский конституционный образец единой христианско-правовой идеологии / Б. А. Осипян. – Текст: непосредственный // Государство и право. – 2011. – № 10. – С. 54–64.

58. Пальцев, А. И. Идеологические основы информационного противоборства / А. И. Пальцев. – Текст: непосредственный // Власть. – 2014. – № 8. – С. 12–43.

59. Рудаков, Н. С. Конституция Российской Федерации как «идеологический компас» / Н. С. Рудаков, В. В. Кутько, А. А. Гусева. – Текст: непосредственный // Современный ученый. – 2019. – № 3. – С. 23–29.

60. Салабутин, А. В. Вопросы цифровизации муниципального управления: тенденции и проблемы / А. В. Салабутин. – Текст: электронный // Наука без границ. – 2020. – № 5 (45). – С. 139–144.

61. Сергун, Е. П. Криминализация пропаганды экстремистской идеологии как отличительная особенность новой уголовно-правовой политики в сфере обеспечения конституционной безопасности

России / Е. П. Сергун. – Текст: электронный // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 1. – С. 24–46.

62. Степанов, Д. И. Идеологическая нейтральность институтов конституционного дизайна / Д. И. Степанов. – Текст: электронный // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 3. – С. 12–19.

63. Степанов, М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года / М. М. Степанов. – Текст: электронный // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 16. – № 5. – С. 35–41.

64. Субботин, А. М. К вопросу о соотношении правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел (полиции) / А. М. Субботин. – Текст: электронный // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. – Нижний Новгород, 2016. – 145 с.

65. Хуснутдинов, А. И. К вопросу о конституционном запрете официальной идеологии в условиях современного информационного общества и электронной демократии / А. И. Хуснутдинов. – Текст: электронный // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 21–32.

66. Цалиев, А. М. О необходимости государственной идеологии в Российской Федерации / А. М. Цалиев. – Текст: электронный // Российская юстиция. – 2019. – № 5. – С. 12–19.

Научное издание

Астафичев Павел Александрович,
доктор юридических наук, профессор;
Грищенко Тарас Алексеевич,
кандидат юридических наук;
Тарасов Алексей Васильевич
кандидат юридических наук;
Трифонов Виталий Анатольевич

КОММЕНТАРИЙ К НОВЕЛЛАМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Редактор *Артамонов Р. Е.*
Компьютерная верстка *Артамонов Р. Е.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-706-2



EDN MAXLHC



Подписано в печать 18.10.2023. Формат 60×84 ¹/₁₆
Печать цифровая. Объем 9,5 п. л. Тираж 50 экз. Заказ № 63/23

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.