

**Председатель редакционного совета журнала**

**БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович** ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.

**Заместитель председателя редакционного совета**

**СИНЮКОВ Владимир Николаевич** проректор по научной работе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный сотрудник МВД России.

**Главный редактор журнала**

**БОГДАНОВ Дмитрий Евгеньевич** доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Заместитель главного редактора журнала**

**КСЕНОФОНТОВА Дарья Сергеевна** кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Ответственный секретарь**

**САЛИЯ Марианна Романовна** эксперт отдела научно-издательской политики Управления организации научной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Редакционный совет журнала**

**БЕШЕ-ГОЛОВКО Карин** доктор публичного права (Франция).

**БОНДАРЬ Николай Семенович** доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ.

**БРИНЧУК Михаил Михайлович** доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором эколого-правовых исследований Института государства и права Российской академии наук.

**ВААС Берндт** профессор кафедры трудового и гражданского права в рамках европейского и международного трудового права Института гражданского и коммерческого права факультета права Университета Гёте (Германия).

**ГРАЧЕВА Елена Юрьевна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.

**де ЗВААН Яап Виллем** профессор кафедры Жанна Монне, почетный профессор кафедры права Европейского Союза Университета Эразмус в Роттердаме (Нидерланды).

**ИСАЕВ Игорь Андреевич** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ.

Журнал включен в крупнейшую международную базу данных периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory.  
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.  
Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

<b>КОМОРИДА Акио</b>	профессор Университета Канагава (Япония).
<b>КОЛЮШИН Евгений Иванович</b>	доктор юридических наук, профессор, член Центризбиркома России, заслуженный юрист РФ.
<b>МАЛИНОВСКИЙ Владимир Владимирович</b>	кандидат юридических наук, заместитель Генерального прокурора РФ, государственный советник юстиции 1 класса.
<b>МОРОЗОВ Андрей Витальевич</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России).
<b>НОГО Срето</b>	доктор юридических наук, профессор Университета Джона Нейсбитта (Белград, Сербия), президент Сербской королевской академии, генеральный секретарь Ассоциации международного уголовного права, вице-президент Всемирного форума по борьбе с организованной преступностью в эпоху глобализации (штаб-квартира в Пекине).
<b>ОТМАР Зойль</b>	доктор права, почетный доктор права, почетный профессор Университета Paris Ouest-Nanterre-La Defense (Франция).
<b>ПАН Дунмэй</b>	доктор юридических наук, профессор Хэнаньского университета, почетный ученый «Хуанхэ».
<b>ПЕТРОВА Татьяна Владиславовна</b>	доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.
<b>РАРОГ Алексей Иванович</b>	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, почетный юрист города Москвы.
<b>РАССОЛОВ Илья Михайлович</b>	доктор юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный редактор журнала «Судебная и правоохранительная практика».
<b>СТАРИЛОВ Юрий Николаевич</b>	доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета.
<b>СТАРОСТИН Сергей Алексеевич</b>	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ТУМАНОВА Лидия Владимировна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности, декан юридического факультета Тверского государственного университета, заслуженный юрист РФ.
<b>ФЕДОРОВ Александр Вячеславович</b>	кандидат юридических наук, профессор, заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации, генерал-полковник, главный редактор журнала «Наркоконтроль».
<b>тер ХААР Берил</b>	доцент Лейденского университета (Нидерланды).

<b>ХЕЛЛЬМАНН Уве</b>	Dr. iur. habil, профессор, заведующий кафедрой уголовного и экономического уголовного права юридического факультета Потсдамского университета (Германия).
<b>ШЕВЕЛЕВА Наталья Александровна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета.
<b>ЯРКОВ Владимир Владимирович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета.
<b>Редакционная коллегия журнала</b>	
<b>ГРОМОШИНА Наталья Андреевна</b>	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЕРШОВА Ирина Владимировна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>КАШКИН Сергей Юрьевич</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>КОМАРОВА Валентина Викторовна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>КОРНЕВ Аркадий Владимирович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЛЮТОВ Никита Леонидович</b>	доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Chairman of the Council of Editors**

**BLAZHEEV Victor Vladimirovich** Rector of the Kutafin Moscow State Law University, PhD in Law, Professor, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.

**Vice-Chairman of the Council of Editors**

**SINYUKOV Vladimir Nikolaevich** Vice-Rector on Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Officer of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

**Editor-in-Chief of the Journal**

**BOGDANOV Dmitry Evgenievich** Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Civil Law of the Kutafin Moscow State Law University.

**Deputy Editor-in-Chief of the Journal**

**KSENOFONTOVA Darya Sergeevna** PhD in Law, Lecturer of the Department of Civil Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

**Executive Editor**

**SALIYA Marianna Romanovna** Expert of the Division for the Scientific and Publishing Policy of the Department for the Organization of Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University.

**Council of Editors**

**BECHET-GOLOVKO Karine** Doctor of Public Law (France).

**BONDAR Nikolay Semenovich** Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Courts of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Scientist of the Russian Federation.

**BRINCHUK Mikhail Mikhailovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Sector for Environmental and Legal Studies of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

**WAAS Berndt** Prof., Dr., Professor of the Department of Labor Law and Civil Law under consideration of European and International Labor Law of the Institute of Civil and Commercial Law of the Faculty of Law, Goethe University, Frankfurt (Germany).

**GRACHEVA Elena Yurievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Financial Law, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.

**de ZWAAN Jaap Willem** Emeritus Professor of the Law of the European Union at Erasmus University Rotterdam (The Netherlands), also Jean Monnet Professor.

**ISAEV Igor Andreevich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation.

- KOMORIDA Akio** Professor of the Kanagawa University (Japan).
- KOLYUSHIN Evgeniy Ivanovich** Doctor of Law, Professor, Member of the Central Election Committee of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation.
- MALINOVSKIY Vladimir Vladimirovich** PhD in Law, Vice Prosecutor-General of the Russian Federation, Class 1 State Councillor of Justice.
- MOROZOV Andrey Vitalievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Information Law, Informatics and Mathematics of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia).
- NOGO Sreto** Doctor of Law, Professor of John Naisbitt University (Belgrade, Serbia), President of The Serbian Royal Academy, Secretary General of Association of international criminal law, Vice-President of the World Forum on fighting with organized crime in the Global Era (headquarter in Beijing).
- OTMAR Seul** Doctor of Law, Merited Doctor of Law, Emeritus Professor of the University Paris Ouest-Nanterre-La Defense (France).
- PAN Dunmey** Doctor of Law, Professor of Henan Daxue, «Huang He» Merited Scholar.
- PETROVA Tatiana Vladislavovna** Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University.
- RAROG Aleksey Ivanovich** Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Lawyer of the City of Moscow.
- RASSOLOV Ilya Mikhailovich** Doctor of Law, Associate Professor, Acting Head of the Department of Information Law and Digital Technologies of the Kutafin Moscow State Law University, Editor-in-Chief of the Journal «Judicial and Law-Enforcement Practice».
- STARILOV Yuriy Nikolaevich** Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law, Head of the Department of Administrative Law and Administrative Procedural Law of the Voronezh State University.
- STAROSTIN Sergey Alekseevich** Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- TUMANOVA Lidia Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Process and Law-Enforcement Activities, Dean of the Law Faculty of the Tver State University, Merited Lawyer of the Russian Federation.
- FEDOROV Aleksandr Vyacheslavovich** PhD in Law, Professor, Vice-Chairman of the Investigation Committee of the Russian Federation, Colonel General, Editor-in-Chief of the Journal «Drug Enforcement» (Narcocontrol).
- ter HAAR Beryl** Associate Professor of Leiden University (Netherlands).

- HELLMANN**  
Uwe  
Dr. iur. habil, Professor, Head of the Department of the Criminal and Economic Criminal Law of the Law Faculty of the Potsdam University (Germany).
- SHEVELEVA**  
Natalia  
Aleksandrovna  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the St. Petersburg State University.
- YARKOV**  
Vladimir  
Vladimirovich  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Procedure of the Ural State Law University.
- Editorial Board**
- GROMOSHINA**  
Natalia  
Andreevna  
Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil and Administrative Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ERSHOVA**  
Inna  
Vladimirovna  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Entrepreneurial and Company Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ZHAVORONKOVA**  
Natalia  
Grigorievna  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KASHKIN**  
Sergey  
Yurievich  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KOMAROVA**  
Valentina  
Viktorovna  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KORNEV**  
Arkadiy  
Vladimirovich  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- LYUTOV**  
Nikita  
Leonidovich  
Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Labour Law and Law of Social Security of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- MATSKEVICH**  
Igor  
Mikhailovich  
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Forensic Studies and Criminal Executive Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

## СОДЕРЖАНИЕ

### 25-ЛЕТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

<b>Шахрай С. М.</b> <i>25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей</i> . . . . .	9
<b>Лебедев В. А.</b> <i>Конституционное развитие России</i> . . . . .	16
<b>Умнова-Конюхова И. А.</b> <i>Конституция Российской Федерации 1993 года: оценка конституционного идеала и его реализации сквозь призму мирового опыта</i> . . . . .	23
<b>Зенкин С. А.</b> <i>Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика</i> . . . . .	40

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ЧЕЛОВЕКА

<b>Чихладзе Л. Т., Осавелюк А. М.</b> <i>Конституция России и проблема гарантий прав и свобод человека</i> . . . . .	63
<b>Титова Е. В.</b> <i>К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека</i> . . . . .	69

### КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

<b>Нарутто С. В.</b> <i>Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России</i> . . . . .	83
<b>Дудко И. Г.</b> <i>К вопросу об авторитетности Конституции Российской Федерации</i> . . . . .	93

### КОНСТИТУЦИОННАЯ АКСИОЛОГИЯ

<b>Невинский В. В.</b> <i>Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе</i> . . . . .	106
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

<b>Ануфриева Л. П.</b> <i>Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятие «общепризнанные принципы и нормы международного права», или О принципах права вообще и о принципах в международном праве</i> . . . . .	122
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

<b>Миерхольд А. А.</b> <i>Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ</i> . . . . .	134
<b>Гончаров И. В.</b> <i>Особенности функционирования механизма государственной власти современной России: традиции и зарубежный опыт</i> . . . . .	145

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ В РОССИИ

<b>Исаева Н. В.</b> <i>К проблеме конституционализации правового сознания правоприменителя</i> . . . . .	151
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### ИСТОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

<b>Исаев И. А.</b> <i>1918 г.: конституционный выбор</i> . . . . .	162
--------------------------------------------------------------------	-----

## CONTENTS

### 25<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF THE CONSTITUTION OF RUSSIA: CONCLUSIONS AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT

<b>Shahrai S. M.</b> <i>25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Implementation and Development of Constitutional Models</i> . . . . .	9
<b>Lebedev V. A.</b> <i>Constitutional Development of Russia</i> . . . . .	16
<b>Umnova-Konyukhova I. A.</b> <i>The 1993 Constitution of the Russian Federation: The Constitutional Ideal Evaluation and its Implementation in Light of International Experience</i> . . . . .	23
<b>Zenkin S. A.</b> <i>Modernization of the Russian Federation Constitution: A Regulatory Model and Practice</i> . . . . .	40

### INTERACTION BETWEEN THE STATE AND THE PERSON: A HUMANISTIC ASPECT OF THE RUSSIAN CONSTITUTION

<b>Chikhladze L. T., Osavelyuk A. M.</b> <i>The Constitution of Russia and the Problem of Guarantees of Human Rights And Freedoms</i> . . . . .	63
<b>Titova E. V.</b> <i>The Constitutional Law Concept of Interaction Between the State and an Individual</i> . . . . .	69

### THE CONSTITUTION AS THE BASIS OF THE LAW SYSTEM OF RUSSIA

<b>Narutto S. V.</b> <i>The Constitution, Federalism and the Unity of the State and Law System of Russia</i> . . . . .	83
<b>Dudko I. G.</b> <i>Issues of Authority of the Constitution of the Russian Federation</i> . . . . .	93

### CONSTITUTIONAL AXIOLOGY

<b>Nevinsky V. V.</b> <i>Essence and Universalization of Constitutional Values in Modern Society</i> . . . . .	106
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### RUSSIAN CONSTITUTION AND INTERNATIONAL LAW

<b>Anufrieva L. P.</b> <i>The Constitution of the Russian Federation and International Law: Theoretical Approach to the Concept of "Generally Recognized Principles and Norms of International Law", or On the Principles of Law in General and on Principles in International Law</i> . . . . .	122
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### EVOLUTION OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

<b>Mierkhold A. A.</b> <i>Constitutional Evolution of the Formation Order and Authorities of the Federation Council of the Federal Assembly</i> . . . . .	134
<b>Goncharov I. V.</b> <i>Peculiarities of Mechanism of State Power Operation in Modern Russia: Traditions and Foreign Experience</i> . . . . .	145

### CONSTITUTIONAL LEGAL CONSCIOUSNESS IN RUSSIA

<b>Isayeva N. V.</b> <i>Issues of Constitutionalisation of Legal Consciousness of the Enforcer</i> . . . . .	151
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### HISTORY OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

<b>Isaev I. A.</b> <i>1918: Constitutional Choice</i> . . . . .	162
-----------------------------------------------------------------	-----



# 25-ЛЕТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

С. М. Шахрай\*

## 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ

**Аннотация.** Статья посвящена анализу ряда проблем, связанных с реализацией и развитием конституционных моделей. В качестве характерной особенности действующей Конституции Российской Федерации подчеркивается ее роль как политико-правового инструмента, обеспечивающего целенаправленное управление многообразными изменениями, связанными со сменой политического, экономического, правового и в конечном счете — всего социального порядка.

Отмечено, что набор конституционных моделей, содержащихся в Основном законе страны, в своей органической совокупности представляет «план будущего» для России, дает целевые ориентиры для развития общества и государства. Специальное внимание уделено рассмотрению причин, влияющих на качество претворения конституционных моделей в жизнь. Ключевая из них — объективные особенности культурно-исторического контекста, в котором начала функционировать Конституция 1993 г. Реализация конституционных целей стартовала в переходный период, когда фактически отсутствовала правовая и институциональная база, соответствующая новым конституционным установлениям, а в общественном сознании, как и в сознании элит, одновременно сосуществовали и конкурировали старые и новые представления о желаемом будущем, о стратегии и тактике развития страны, о том, что является приемлемым и одобряемым. Сохранение таких конкурирующих представлений и соответствующих моделей желаемого будущего по-прежнему оказывает влияние на качество и полноту воплощения «конституционных намерений» в жизнь.

В работе показано, что анализ реализации конституционных моделей действительно требует использования кросс-дисциплинарных подходов, поскольку любые исследования «конституционного плана» и факта, а тем более — поиск причин сложившегося положения дел, с неизбежностью выходят за рамки предметной области конституционного права в сферы других общественных наук: политологии, социальной психологии, истории, экономики.

**Ключевые слова:** конституция, Конституция Российской Федерации, конституционная модель.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.009-015**

© Шахрай С. М., 2018

\* Шахрай Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, и. о. декана Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, руководитель Центра правового обеспечения социально-политических процессов Института социально-политических исследований РАН  
info@audit.msu.ru  
119992, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13

## ВВЕДЕНИЕ

Конституция России 1993 г. действует уже четверть века, что намного превышает средний срок жизни многих демократических конституций<sup>1</sup>. Одной из причин подобной устойчивости является то обстоятельство, что этот основополагающий документ стал своего рода планом и одновременно — инструментом строительства новой общественно-политической системы, современной государственности и экономики.

Конституция Российской Федерации представляет собой не только правовой документ высшей юридической силы, но также систему философских представлений, принципов и идей, которые в совокупности определяют образ желаемого будущего страны. Закрепляя в своих положениях ценности и принципы конституционного должного, Основной закон устанавливает ключевые характеристики новой России — демократического федеративного правового государства. При этом на практике и демократия, и федерализм, и правовое государство — как политико-правовые концепты и как реальные феномены — находятся в постоянном развитии, результаты которого требуют теоретического осмысления, соотнесения с конституционным замыслом.

Конституция России 1993 г. — это акт, обладающий большим идеологическим потенциалом<sup>2</sup>. Фактически в Основном законе особым юридическим языком изложены и принципиальные положения национальной идеи: это признание высшей ценностью человека, его прав и свобод; незыблемость демократических основ суверенной государственности России; исторически сложившееся государственное единство, гражданский мир и согласие; любовь и уважение к Отечеству, благополучие и процветание России; ответственность граждан за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями и многие другие важные для большинства россиян мировоззренческие принципы и ценности.

Конституционный образ новой России как ориентира развития многомерен, он состоит из

сложной системы конституционных моделей, находящихся в органическом единстве и взаимосвязи, но различающихся по своему содержанию.

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ МОДЕЛИ

«Конституционная модель» — понятие более узкое, чем «модель конституции»<sup>3</sup>. Это установленный и описанный языком Основного закона желаемый образ (общий план) того или иного конституционного института (группы общественных отношений), характеристики которого складываются в процессе юридического анализа и системного толкования норм Конституции. Исследование конституционных моделей предполагает выявление в ходе анализа норм конституции целей и принципов, исходя из которых определяется назначение, роль и место конкретного конституционного института в системе общественных отношений, а также восстановление «конституционных намерений» относительно структуры, функций, правил и стандартов его функционирования.

С методологической точки зрения концепт конституционных моделей является чрезвычайно полезным и инструментальным, поскольку позволяет не только анализировать особенности регулирования того или иного конституционного института буквально и догматически, но также исследовать те же проблемы в динамике. В частности, это дает возможность сравнивать предписываемый конституцией желаемый образ как с фактическим результатом, возникшим в ходе претворения предписаний Основного закона в жизнь (реализуемость), так и с вариантами регулирования аналогичных институтов в других конституциях (определение национальной специфики).

Действующая Конституция РФ содержит набор различных моделей, отражающих представления о должных принципах устройства и регулирования фундаментально важных сфер и отношений, по меткому замечанию профессора Б. С. Эбзеева, «своим

<sup>1</sup> См.: *Alberts S., Warsaw Ch., Weingast B. R. Countermajoritarian Institutions and Constitutional Stability* // URL: [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO\\_Weingast.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO_Weingast.pdf) (дата обращения: 16.06.2018); *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J. The Lifespan of Written Constitutions* // *Alumni Magazine*. Spring 2009. URL: <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan> (дата обращения: 16.06.2018).

<sup>2</sup> См., например: *Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации*. М.: Юристъ, 2002. С. 171, 173.

<sup>3</sup> См., например: *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции*. М.: Норма, 2005. С. 16—18.

регулятивным воздействием социальный порядок в целом»<sup>4</sup>. Среди этих конституционных моделей — модель отношений государства и общества; модель государственного устройства (модель российского федерализма); модель организации верховной государственной власти (форма правления); модель политической системы; модель экономического порядка; модель общественного контроля и многие другие. Форма изложения принципов и основных структурных элементов, лежащих в основе конструкции конституционных моделей, различна: одним моделям посвящены специальные главы или группы статей, другие могут быть сформулированы в результате системного анализа текста действующей Конституции.

Например, известно, что российский Основной закон не имеет специальной главы, посвященной основам экономического порядка. Однако фактически все его положения и нормы (включая преамбулу) в их органическом единстве имеют отношение к социально-экономической системе страны, задают базовые принципы и логику ее развития. Действующая Конституция устанавливает основные принципы экономического строя, закрепляет перечень важнейших экономических прав, определяет экономические функции органов государственной власти, а также регулирует наиболее значимые вопросы функционирования отдельных институтов, непосредственно связанных с осуществлением экономической политики.

Так, важнейшими принципами, положенными в основу конституционной модели экономического строя Российской Федерации, являются экономический суверенитет государства и его экономическая безопасность; единство денежно-кредитной системы страны; многообразие форм собственности, в том числе частной, государственной (федеральной и субъектов Российской Федерации), муниципальной; социальная функция собственности; рыночная экономика; государственное регулирование экономической деятельности; свободное предпринимательство и свобода иных видов экономической деятель-

ности; трудовые права и свободы; свободная конкуренция; экономический и бюджетный федерализм; эффективная налоговая и бюджетная система; стремление к сокращению социального неравенства; стимулирование национальной экономики; обеспечение условий для эффективной интеграции экономики России в мировую экономику.

Будет полезным напомнить, что вопрос о том, каким актом следует закрепить начавшийся в 1990-х гг. переход к новой, рыночной экономической модели, был предметом дискуссий российских специалистов с экспертами Совета Европы. Свидетельство об этом содержится в материалах семинара с участием представителей Венецианской комиссии<sup>5</sup>, состоявшегося в Москве в январе 1993 г. Российские участники настаивали, что основы нового экономического строя должны быть закреплены не обычным законом, а именно конституционным актом, поскольку «только Конституция способна защитить слабых от возможных злоупотреблений рыночной экономики». При этом российская сторона отмечала, что Конституция обязательно должна содержать положения, гарантирующие защиту социальных прав, даже если впоследствии суды не смогут прямо применять эти нормы, поскольку конституционное закрепление такого рода прав — «это часть российских традиций, и люди не поймут иной подход»<sup>6</sup>.

В результате новая Конституция Российской Федерации, вся логика которой выстроена на сочетании свободы и ответственности, впервые обеспечила органическое единство либеральных принципов «естественного права» и социальной традиции Новейшего времени.

## РЕАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ

Вопрос практической реализации конституционных моделей — классический сюжет о соотношении юридической и фактической конституции — в условиях масштабных социальных

<sup>4</sup> Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 24.

<sup>5</sup> Венецианская комиссия — действующий при Совете Европы консультативный орган по конституционному праву (Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law, создана в 1990 г.).

<sup>6</sup> Transition to a New Model of Economy and Its Constitutional Reflections: Proceedings of the UniDem Seminar Organized in Moscow on 18 and 19 February 1993, in Co-operation with the Supreme Soviet of the Russian Federation. Science and technique of democracy (Volume 4). European Commission for Democracy through Law, Russia (Federation). Verkhovnyĭ Sovet. Strasbourg. Council of Europe, 1993. P. 28.

перемен приобретает особую глубину и актуальность. Конституция, принятая как «план будущего», призвана в относительно короткие сроки обеспечить трансформацию прежней правовой, политической и социально-экономической реальности при отсутствии на начальном этапе перемен системы законодательства, соответствующей новым конституционным установлениям. Особую трудность создает то обстоятельство, что в любой переходный период в реальности одновременно сосуществуют, взаимодействуют и конкурируют старые и новые представления о желаемом будущем, о стратегии и тактике развития страны, об устройстве различных институтов, о том, что является приемлемым и одобряемым. В результате на практике могут реализовываться не только конституционные установления «во всей чистоте» их замысла, но также иные модели, основанные порой на принципах, диаметрально противоположных идеям Основного закона.

Уже четверть века продолжается конкурентная борьба сразу трех моделей российского федерализма<sup>7</sup>. Наряду с закрепленной в Конституции 1993 г. моделью кооперативного федерализма, в стране одновременно реализуются еще две модели: так называемый параллельный федерализм (главный признак — стремление к предельному сокращению и даже ликвидации сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов) и унитарный федерализм (главный признак — стремление к централизации при сохранении внешних декоративных атрибутов федеративного государства). И если в 1994—1998 гг. развитие правовой базы и политических практик было направлено на создание «конкурентных преимуществ» для воплощения в жизнь кооперативного федерализма, то на рубеже XX—XXI вв. фактическая модель стала быстро приобретать черты унитарного федерализма с элементами параллельного.

Точно так же в сфере экономики продолжают сосуществовать несколько конкурирующих подходов к моделям экономического развития: экспортно-сырьевая, высокотехнологичная индустриальная и инновационная. Несмотря на то что переход к инновационной модели является публично одобряемым должным, на практике экспортно-сырьевая модель до последнего

времени обладала более значительными политико-правовыми «конкурентными возможностями» для приоритетного развития.

Очевидно, что в процессе реализации конституционных установлений в обществе с давними традициями авторитаризма, унитаризма и правового нигилизма могут возникать разного рода погрешности, неточности, искажения. Отсюда актуальным для исследователей остается вопрос, насколько фактическая реализация заложенных в Основном законе моделей государственного, политического, экономического, социального устройства является адекватной не только конституционному замыслу, но и общефилософским представлениям о некоей «правильной» демократии, федерализме, социальной экономике и правовом государстве. А одним из важнейших практических инструментов обеспечения должного вектора общественно-политического развития является систематическая сверка координат, позиционирование нынешнего положения страны по отношению к утвержденным Конституцией 1993 г. «целевым показателям» национального проекта по созданию в России подлинно демократического федеративного правового государства. Поэтому для оценки полноты претворения в жизнь конституционных моделей требуются совокупные усилия всех общественных наук, поскольку необходимо определить «точку невозврата», по прохождению которой можно с уверенностью сказать, что основы нового социального порядка, соответствующего конституционным намерениям, построены надежно, а регресс системы становится невозможным.

Представляется, что необратимость перехода к новому социальному порядку, к новым общественным отношениям зависит не только и не столько от точности институционального воплощения конституционного «плана будущего». Самые идеальные по форме институты демократии, федерализма и правового государства останутся бутафорией, если философия демократического федеративного правового государства еще не стала неотъемлемой частью системы общественных ценностей, а ее принципы не определяют повседневную политическую и социальную практику. Таким

<sup>7</sup> Попова С. М., Шахрай С. М. «Звезды и тернии» федеративного выбора России: строительство новой федеративной государственности (1994—1999) // Становление федерализма в России : Документы и материалы (1986—1999) : в 2 ч. М. : Фонд современной истории, 2014. Ч. 2 : Строительство новой федеративной государственности в России: проблемы, поиски, решения (1993—1999). С. 51—114.

образом, перспективы полноценной реализации и творческого развития конституционных моделей прямо и непосредственно зависят от уровня развития конституционной культуры, идеологии и психологии, от состояния системы ценностей российского общества. Очевидно, что качественные изменения в этой сфере — процесс, требующий длительного времени и целенаправленных усилий.

Детальный анализ реализации моделей, заложенных в российской Конституции 1993 г., их «стратегический аудит» (сравнение конституционного плана с фактом) требуют много больше объема, чем позволяют рамки журнальной публикации. Однако с уверенностью можно констатировать, что на сегодняшний день далеко не все конституционные цели достигнуты и не все конституционные модели реализованы на 100 %.

В ряде предыдущих исследований<sup>8</sup> было показано, что важный фактический материал для такого рода исследования дает информация о динамике принятия федеральных и федеральных конституционных законов, прямо предусмотренных нормами Конституции 1993 г. Значительные задержки в реализации в виде законов ряда конституционных норм позволяют «картографировать» проблемные зоны, которые оказались камнем преткновения для законодателей. Причиной такого положения дел стали либо неразрешимые идеологические противоречия между участниками законодательного процесса, либо отсутствие согласия по вопросам стратегии и тактики практического воплощения предельно лаконичных, концентрированных конституционных максим. Очевидно, что в подобных условиях становление правовых основ новых институтов государственной власти происходило также крайне неравномерно, что содержало в себе постоянные угрозы для общественно-политической стабильности.

Одним из первых для реализации норм Конституции был принят новый Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (1994 г.). Анализ последующей практики общественно-политического и государственного строительства показал, что такое решение оказалось эффективным, поскольку во второй

половине 1990-х гг. именно Конституционный Суд принял на себя основную тяжесть работы по имплементации норм Основного закона. Фактически Конституционный Суд стимулировал активность законодателя, одновременно указывая ему направление движения и коридор правовых возможностей.

В 1995 г. была создана Счетная палата — конституционный орган, призванный контролировать эффективность деятельности органов исполнительной власти по управлению бюджетом и государственной собственностью, были приняты в соответствии с новой Конституцией законы о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и порядке формирования Совета Федерации. В 1996 г. вступило в силу законодательство о судебной системе в Российской Федерации. И только спустя 4 года с момента принятия новой Конституции страны — в 1997 г. — был принят Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации. При этом Конституционному Суду пришлось рассмотреть немало споров между парламентом и президентом о том, какая ветвь власти контролирует текущую деятельность Правительства, утверждает его структуру и состав, решает кадровые вопросы.

Что же касается символов нового государства, то соответствующие законы о гербе, флаге и гимне были приняты только в 2000 г., т.е. через 7 лет после вступления в силу Основного закона страны.

Ряд специалистов считает, что одной из причин, затрудняющих реализацию конституционных моделей, является то обстоятельство, что Конституция, которая однозначно и жестко установила базовые, принципиальные идеи для строительства новой России, допускает определенную амбивалентность в решении вопросов практического характера<sup>9</sup>. В этой амбивалентности содержатся большие возможности для политического творчества, постоянного совершенствования институтов государства и общественных отношений. Но одновременно существует опасность увлечься формально-юридическим позитивизмом, который может привести к искажению подлинных идей консти-

<sup>8</sup> См.: Шахрай С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. 919 с.

<sup>9</sup> См., например: Гаджиев Г. А. Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности // Конституционный вестник № 1 (19). 2008. С. 249—263.

туции в условиях конкуренции мировоззрений разных политических сил и недостатка правовой культуры в обществе.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полноценная имплементация конституционных принципов в жизнь нуждается не только в соблюдении формальных процедур, но и в наличии у политических элит и государственных служащих должной политической и правовой культуры, уважения к верховенству закона, единства в понимании идей Основного закона. Как писал в самом начале становления первой российской Государственной думы Петр Аркадьевич Столыпин, ветвям власти важно найти «тот язык, который был бы одинаково нам понятен». И таким языком, по его мнению, должно было стать сходное понимание правительством и «молодым народным представительством» общенациональных и общегосударственных задач<sup>10</sup>. Собственно, ради обеспечения «сходного понимания общенациональных и общегосударственных задач» всеми ветвями власти и политическими силами и принимаются конституции.

К сожалению, даже спустя четверть века подобное единое понимание конституционных принципов еще не выработано. Одним из характерных примеров является подчас диаметрально противоположное понимание и, следовательно, интерпретация конституционных норм, устанавливающих пределы вмешательства государства в экономику. Как отмечает профессор Г. А. Гаджиев, «государство, закрепляя в конституциях нормы о своих функциях в экономике, берет на себя новое конституционное обязательство, защищая основные экономические права, соблюдать разумную меру в применении ограничительных правовых средств»<sup>11</sup>. Последнее означает помимо прочего, что конституционные установления должны очерчивать пределы экспансии государства в сферу частного предпринимательства, как и личной жизни граждан. Однако на практике

масштабы государственного регулирования постоянно растут, а объем экономических свобод сокращается.

Тем не менее позиция, согласно которой Конституция, равным образом защищающая ценности экономической свободы и социальный характер государства, «виновата» в том, что «суды и практика имеют возможность оценивать такие нормы в своем интересе»<sup>12</sup> (иными словами, интерпретируют их в пользу государства), представляется как минимум наивной, поскольку меняет местами причины и следствия. Такую же подмену причин и следствий демонстрирует экспертный вывод о том, что именно «амбивалентность» норм Конституции стала основой для «объявленного Конституционным Судом России “нейтралитета” в оценке проводимой государством экономической политики»<sup>13</sup>.

Представляется, что речь идет не о нейтралитете, а о политико-правовом выборе, который длительное время самым непосредственным образом сказывается на экономике страны. Как отметил Президент России В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 2018 г., «для того чтобы экономика заработала в полную силу, нам нужно кардинально улучшить деловой климат, обеспечить высочайший уровень предпринимательских свобод и конкуренции. Хочу обозначить здесь принципиальную позицию. Доля государства в экономике должна постепенно снижаться»<sup>14</sup>.

На самом деле между принципами экономической свободы и социальным характером государства, как и между другими, кажущимися противоречивыми идеями Конституции, неразрешимого конфликта не существует. Равновеликие конституционные ценности создают своего рода коридор возможностей, в котором балансирует политика государства, и Конституционный Суд РФ, выполняя свои обязанности по толкованию Конституции, обязан разъяснять законодателям и правоприменителям не только букву, но и дух, мировоззренческие принципы Основного закона.

<sup>10</sup> Столыпин П. А. Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906—1911. М. : Молодая гвардия, 1991. С. 62—65.

<sup>11</sup> Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 250.

<sup>12</sup> Нефедов Д. В. Экономическая теория как основание конституционного толкования // Правоведение. 2013. № 5 (310). С. 215—223.

<sup>13</sup> Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 251.

<sup>14</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957#sel=155:1:1kp,155:4:vpk> (дата обращения: 24.06.2018).

Как справедливо отмечал профессор В. Т. Кабышев, «главная причина конституционного дефицита не в конституционной модели власти <...>, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам»<sup>15</sup>. А по-

тому активная позиция Конституционного Суда не только способствовала бы повышению качества реализации конституционных моделей, но, в случае необходимости, помогала исправить «провалы демократии», если решения, принятые в законной процедуре, в конечном счете, негативно сказываются на интересах общества и государства, на правах и свободах граждан.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## 25 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL MODELS

**SHAHRAY Sergey Mikhailovich**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Acting Dean of the Higher School of Public Audit (Faculty) of the Lomonosov Moscow State University, Head of the Center for Legal Support of Socio-Political Processes of the Institute of Socio-Political Researches, Russian Academy of Sciences  
info@audit.msu.ru  
119992, Russia, Moscow, Leninskie Gory, d. 1, str. 13

**Abstract.** *The paper is devoted to the analysis of several issues related to the implementation and development of constitutional models. The author emphasizes and highlights the role of the current Constitution as a political and legal instrument providing purposeful administration of diverse changes associated with the change of political, economic, legal and, in the end, socio-political order in general. It is noted that constitutional models set forth in the Basic Law of the State in their organic totality provide for a “future plan” for Russia and establish guidelines for the development of the society and the State. Special attention is paid to the consideration of the reasons influencing the quality of implementation of constitutional models. The key reason involves the objective features of the cultural and historical context under which the 1993 Constitution began to operate. Implementation of Constitutional objectives started during the period when legal and institutional basis corresponding to the new constitutional determinations did not exist, and old and new ideas concerning approved and acceptable future, strategy and tactics of the country’s development were coexisting and competing in both social consciousness and consciousness of elites. The persistence of such competing perceptions and corresponding models of the desired future still influence the quality and completeness of “constitutional intentions” implementation. The paper shows that the analysis of constitutional models implementation strongly requires the use of cross-disciplinary approaches, since any research with regard to the “constitutional plan” and its factual implementation, and, even more, the search for the reasons of the current state of affairs, necessarily goes beyond the scope of the subject area of constitutional law, namely: political science, social psychology, history, economics.*

**Keywords:** *Constitution, Constitution of the Russian Federation, constitutional model.*

<sup>15</sup> Кабышев В. Т. О фактической и юридической Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 36.

В. А. Лебедев\*

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

**Аннотация.** В статье анализируются современное состояние, ценность и общественная значимость Конституции 1993 г., представлены точки зрения относительно ее жизнеспособности с позиций необходимости реформирования Основного закона или дальнейшего раскрытия потенциала действующей Конституции России. По мнению автора, динамику конституционной реформы определяет степень формирования ее предпосылок. Принятие политического решения зависит от конституционной ситуации в стране, т.е. от наличия целей, условий и средств, необходимых для осуществления конституционных преобразований. В рассматриваемом контексте наиболее важными, по мнению автора, являются социально-экономические, политические условия. Правовой механизм проведения конституционной реформы находится в стадии формирования. Характер взаимоотношений между Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ свидетельствует о высокой степени внутривластной стабильности в обществе, поэтому принятие новой Конституции РФ не повлечет серьезной дестабилизации общества и государства.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, Президент РФ, референдум, правовое государство, разделение властей, поправки к Конституции, конституционная реформа.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.016-022**

В этом году исполняется 25 лет российской Конституции. Срок на первый взгляд небольшой. Но опять-таки, с чем сравнивать. Если по долговечности конституций, то наша Конституция еще молодая и уступает, к примеру, Конституции США и даже Конституции СССР 1936 г.; если с продолжительностью человеческой жизни, то это четверть века, достаточно большой срок.

Оставляя в стороне хронологию событий, связанных с подготовкой проекта новой Конституции, которые достаточно подробно освещены в научной литературе, отметим, что 15 октября 1993 г. Президент Российской Федерации издал указ о вынесении текста проекта новой Конституции на всенародное голосование. Как приложе-

ние к нему он утвердил специальные одноразовые правила проведения данного конкретного референдума<sup>1</sup>, хотя в стране на тот период времени действовал Закон от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР», который не был ни приостановлен, ни отменен. Сам же текст Конституции был опубликован для всеобщего ознакомления 10 ноября 1993 г.<sup>2</sup>, однако официально всенародного обсуждения не проводилось<sup>3</sup>.

12 декабря 1993 г. на референдуме народом была принята Конституция РФ. В голосовании приняло участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8 %. За принятие Конституции РФ проголосовало 32 937 630 избирателей, или 58,4 % избирателей, принявших участие в голосовании. Таким образом, в конеч-

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Центральной избирательной комиссии РФ. 1993. № 3. С. 25—32.

<sup>2</sup> Как показали последующие социологические исследования, только 1 % населения ознакомился с проектом Конституции РФ.

<sup>3</sup> См.: Лучин В. О. Указное право в России. М., 1996. С. 11.

© Лебедев В. А., 2018

\* Лебедев Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

lebedev\_va@bk.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9



ном счете за принятие Конституции РФ проголосовал 31 % зарегистрированных избирателей, что, безусловно, снижает социальную эффективность всенародного голосования. Однако есть авторы, которые ставят под сомнение и эти данные Центральной избирательной комиссии, утверждая, что они завышены<sup>4</sup>.

Однако то обстоятельство, что государственно-политический кризис с принятием новой Конституции завершился, можно оценивать, по мнению А. Н. Кокотова, как наилучший выход из всех наихудших вариантов, которые порождает государственный переворот<sup>5</sup>.

Доказывать долговечность Конституции, рожденной таким путем, довольно сложно. Среди специалистов в области конституционного права встречаются различные подходы к вопросу о современном состоянии и перспективах российской Конституции. Одни полагают, что менять Конституцию и вносить в нее поправки не нужно, так как она еще далеко не исчерпала свой потенциал. Другие, соглашаясь, что в перспективе неизбежны изменения в Конституции, предлагают не спешить. Третьи говорят о неизбежности пересмотра Конституции и дискуссии ведут о том, что именно должно вноситься в первую очередь, в каком порядке и т.д. О назревшей необходимости модернизации Конституции РФ заговорили те, кто непосредственно ее писал.

Конечно, создать идеальную модель конституции невозможно. В ее тексте всегда будут преобладать интересы различных политических сил, принимающих участие в ее создании, которые порой не совпадают с потребностями

и целями развития и укрепления российской государственности. Но жизнь все равно не стоит на месте. Необходимо постоянно что-то делать, менять, совершенствовать. Это относится и к российской Конституции.

Современное состояние российской действительности характеризуется продолжением экономического кризиса, социальной нестабильностью, политическими противоречиями в обществе и государстве. Опыт становления и развития институтов современного общества в России после принятия Конституции РФ 1993 г. свидетельствует о том, что они нуждаются в совершенствовании. В противном случае большинство из них могут остаться декларативными.

Происходящие объективные процессы становятся отправной точкой в исследовании различных государственно-правовых и общественно-политических событий и явлений, побуждают к научному поиску, переосмыслению накопленного теоретического потенциала, к разработкам новых течений, идей, концепций, объясняющих происходящие преобразования на основе теории и практики государственного строительства. Именно это определяет необходимость совершенствования экономической, политической, социальной и идеологической систем российского общества посредством разработки и реализации конституционных идей. Конституционная реформа, представляя собой своего рода полигон для трансформации взглядов и убеждений, способна выполнить историческую миссию не только преобразования государства и права, но и реализации новых конституционных идей. Нуждаются

<sup>4</sup> Так, Е. А. Лукьянова утверждает, что Конституция «набрала» 23 % от общего списочного числа избирателей (Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917—1993). М. : Изд-во МГУ, 2000. С. 158). По свидетельству А. И. Лукьянова, в 17 регионах голосовали против принятия Конституции, в 22 референдум не состоялся. Еще по нескольким регионам результаты находятся под сомнением. Это Амурская, Калужская и Рязанская области, где Конституция получила до 51 % голосов, а также 8 регионов с результатом до 52 % (Ростовская, Ульяновская, Тверская области и др.) (Лукьянов А. И. В водовороте российской смуты. М., 1999. С. 298). К сожалению, сегодня уже ничего невозможно проверить, поскольку все бюллетени для голосования по референдуму 12 декабря 1993 г. специальным решением Центральной избирательной комиссии были уничтожены через 4 месяца после его проведения (см.: Лукьянов А. И. Указ. соч. С. 159—160). Следует согласиться с С. А. Авакьяном, который провел историческую параллель появления Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции РФ 1993 г. и в канун ее десятилетнего юбилея писал: «История появления Конституции — наиболее щекотливый вопрос юбилейной тематики. Он будет постоянно висеть дамокловым мечом над современным политическим развитием России. Будет примерно то же, что произошло с разгоном Учредительного собрания в 1918 г.: затухая или возгораясь, проблема существовала столько, сколько существовала сама советская власть... но наступило новое время, и события января 1918 г. стали поводом для того, чтобы обвинить соответствующие силы в неконституционном (узурпаторском) способе прихода к власти» (Авакьян С. А. Конституция как символ эпохи : в 2 т. / под ред. проф. С. А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 12).

в разработке, концептуальном оформлении и теоретическом обосновании вопросы пересмотра Конституции, нужна логически завершенная модель механизма внесения поправок и изменений в Конституцию страны и в региональные конституционные акты. От решения данной задачи во многом зависит дальнейший ход конституционных реформ, установление их этапов и направлений, их содержания, значеня и функциональной характеристики<sup>6</sup>.

В ноябре 2008 г. Президентом России были предложены первые поправки к Конституции РФ. Появилось два закона: Закон о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», который увеличил срок полномочий Президента РФ с 4 до 6 лет, а Государственной Думы с 4 до 5 лет; и второй — Закон о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», которым было введено правило о том, что к ведению Государственной Думы относится заслушивание отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию Д. А. Медведев сказал, что «речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции. О действительно важных, но все же уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов»<sup>7</sup>. Они, скорее, дают необходимый дополнительный ресурс для их стабильного функционирования.

Мы разделяем позицию тех ученых, которые считают, что речь должна идти о принятии новой Конституции России. Ни толкованием текста Основного закона Конституционным Судом РФ, когда без вторжения в текст Конституции Судом выявляются ее новые, скрытые потенциальные

возможности, заложенные в духе Конституции, ни изданием законов, конкретизирующих и устраняющих неясности в ее тексте, ограничиться нельзя. Это может привести как к ее демократизации, так и к авторитаризму, что создаст предпосылки обхода конституционных норм.

Практически в каждой главе Конституции находят недостатки и противоречия, причем критика конституционных положений усиливается в зависимости от характера и предмета исследования правовой области. По мнению Л. Д. Воеводина, Конституция, провозгласившая правовое государство, разделение властей и широкие, неотчуждаемые права человека и гражданина, по многим своим позициям оказалась фиктивной. Социально-экономические права граждан были либо вообще упразднены (право на труд), либо значительно ограничены (право на образование, медицинское обслуживание) по сравнению с Конституцией РСФСР 1978 г. Демократия еще в большей степени обрела черты элитарности<sup>8</sup>.

Под сомнение ставится и реальность некоторых провозглашенных Конституцией принципов. К примеру, российское правовое государство как конституционная модель, считает ряд исследователей, еще далеко от своего окончательного оформления и практического осуществления, что это не более чем цель государственно-правового строительства, к которой необходимо стремиться.

Довольно большая проблема — разделение властей. Никакого баланса разделения властей Конституция не ввела. Деление в ст. 10 всех государственных органов на три группы по принципу разделения властей (законодательная, исполнительная и судебная) создает проблемы, которые трудно разрешаются. Невхождение Президента РФ в эту триаду привело к тому, что ряд авторов пишут о президентской власти как о самостоятельной форме власти, хотя это выхо-

<sup>5</sup> См.: Конституционное право России : учебник. Екатеринбург, 2001. С. 62.

<sup>6</sup> Смородина О. С. Современное состояние и перспективы развития Конституции 1993 года // Проблемы права. 2013. № 4. С. 53.

<sup>7</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // РГ. 2008. 6 ноября ; Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // URL: <http://www.duma.gov.ru>.

Следующие поправки были внесены в Конституцию РФ в 2014 г. Федеральными конституционными законами «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Четвертая — Законом «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>8</sup> См.: Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 212—220.

дит за рамки Конституции. Закрепленное в вышеназванной статье Конституции положение о реализации государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную на практике оказалось неисполнимым. Конституционно-правовой статус Президента позволяет ему быть как бы вне системы разделения властей. Конституция РФ наделяет Президента весьма широким кругом прав, который, по сути, охватывает все сферы и направления организации и осуществления в стране государственной власти. Президент РФ является главой государства и гарантом Конституции. В руках Президента сосредоточены громадные властные полномочия на федеральном уровне, а из 137 статей Конституции непосредственно с Президентом связано около 30. В соответствии с Конституцией и федеральными законами он «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (п. 3 ст. 80).

В триаду ветвей власти не вписываются такие государственные органы, как Центральный банк России, Центральная избирательная комиссия, Счетная палата РФ и ряд других органов. Реализация принципа разделения властей должна обеспечить сбалансированность их взаимоотношений, которая является своеобразной гарантией защиты общества от опасной концентрации власти в руках какого-либо органа или должностного лица.

Угроза для гарантии конституционного принципа разделения властей исходит также от претензий политических партий на формирование исполнительной власти, избирательных комиссий по выборам представительных и других органов. В равной степени сомнительной, в условиях отсутствия серьезной политической конкуренции, является и способность этой политической партии быть единственным выразителем интересов российского народа, так как противоречия между значительной частью чиновничества и обществом уже сейчас выглядят очевидными. И это происходит на фоне того, что практически все властные структуры в стране столкнулись с катастрофическим падением доверия к себе. Как показал опрос «Левада-центра», проведенный через неделю после выборов в Государственную Думу седьмого созыва, лишь 22 % избирателей доверяют Государственной Думе; Совету Федерации — 24 %; Правительству — 26 %, а политическим партиям всего лишь 12 %. На существующие противоре-

чия между властью и народом указывают 36 % респондентов. А с учетом того, что такое противоречие во многом совпадает с конфликтами между чиновниками и гражданами, между бедными и богатыми, а также между олигархами и остальным обществом, почти 70 % россиян фиксируют явные общественные противоречия. Все прочие конфликты рассматриваются россиянами как менее значимые<sup>9</sup>.

Конституция РФ заложила своеобразную модель организации государственной власти: взаимодействие между Президентом и парламентом, парламентом и Правительством, Президентом и Правительством содержит возможности широчайшего участия Президента в осуществлении прерогатив законодательной и исполнительной власти.

Наделение Президента неограниченными полномочиями ведет к ослаблению роли высшего органа народного представительства. Причем порой законодательная власть сама отдает свои полномочия (к примеру, передача Президенту права представлять на пост аудиторов Счетной палаты в палаты Федерального Собрания). Президент представляет Совету Федерации для назначения на должность кандидатуры Генерального прокурора РФ и его заместителей, Председателя Конституционного Суда и двух его заместителей, Председателя Верховного Суда РФ. Практически все правоохранительные органы федерального уровня находятся в организационной зависимости от Президента РФ, который назначает и освобождает от должности прокуроров субъектов РФ, судей федеральных судов и пр.

Представляется, что необходимо перераспределить полномочия между Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ. Мы имеем Президента с неограниченными полномочиями и безвластный парламент. Президент в любой момент вправе распустить Государственную Думу, а сам Президент может быть отстранен от должности только при совершении государственной измены или иного тяжкого преступления, т.е. практически в нереальных ситуациях. Учитывая, что Государственная Дума — предельно политизированный орган, где конституционное большинство сосредоточено в руках одной партии, а именно Дума должна дать первичную уголовно-правовую оценку деяниям Президента, его отрешение от должности практически нереально.

<sup>9</sup> Соловьева О. Люди устали от стабильности // Независимая газета. 13.07.2017. С. 4.

Необходимо совершенствование конституционно-правового статуса Правительства РФ. Следует модернизировать гл. 2 Конституции РФ, посвященную правам и свободам человека и гражданина. В научной литературе высказываются предложения о внесении в Конституцию РФ нормы об избирательной системе, о принципах внешней политики государства и т.д.

Конституция — это нормативный правовой акт, рассчитанный на долгосрочную перспективу, и изменение ее в случае возникающих условий, не отличающихся масштабом и устойчивостью, неразумно. Поэтому решающее значение для обоснования необходимости конституционной реформы или отсутствия таковой имеют глобальные и федеральные условия.

По своему содержанию условия являются экономическими, политическими, социальными, духовными и правовыми. Следует отметить, что указанные условия могут выражаться в правовой форме. Однако и собственно правовые факторы (правовая система и система права, система правовых средств, разграничение сферы регулирования между отдельными отраслями, особенности принятия, изменения и отмены нормативных правовых актов и т.д.) оказывают самостоятельное и серьезное влияние на возможности проведения конституционной реформы.

*Социально-экономические условия:* в соответствии с основными показателями социально-экономического положения регионов Российской Федерации в условиях санкций ведущей является тенденция экономического роста, замедление темпов инфляции, положительная динамика в жилищном строительстве. Вместе с тем преждевременно было бы утверждать, что развитие экономики Российской Федерации сдерживается несовершенством положений ее Конституции. Такие основополагающие начала рыночной экономики, как единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, равные принципы и защита частной, государственной, муниципальной собственности, концепция собственности на природные ресурсы, свобода предпринимательской деятельности и т.д., все закреплены в Конституции. Они нашли также детальное развитие в отраслях права, предметом регулирования которых являются соответствующие отношения. Эффективность этих положений зависит как от степени

влияния государства (посредством усиления его социальной роли) на экономику, так и от надлежущей реализации положений Конституции в текущем законодательстве.

*Политические условия:* произошло формирование Государственной Думы, не составляющей оппозиции Президенту РФ. Состоявшиеся в 2018 г. выборы Президента РФ показали высокую степень доверия граждан к действующему главе государства. Произведена реорганизация Правительства; повышена персональная ответственность министров; идут доработка пенсионной реформы, реформы жилищно-коммунального комплекса, медицины, образования, предполагающие активные действия всех ветвей власти по их осуществлению.

*Средства.* Сформировался ли правовой механизм проведения конституционной реформы? Ответ на этот вопрос является особо значимым применительно к радикальному изменению Конституции. В статье 135 Конституции определено, что положения гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» ведут к принятию новой Конституции. Для этого необходимо созвать Конституционное Собрание, но еще не принят федеральный конституционный закон о порядке его созыва и работы, хотя проект такого закона неоднократно вносился в Государственную Думу. Интерес к названной проблеме, на наш взгляд, находится в прямой зависимости от политической ситуации в стране.

Таким образом, сегодня формируются как научные, так и социально-экономические, политические предпосылки развития общества и, как следствие, начала нового этапа в развитии России. Следует, однако, отметить, что положения Конституции РФ, закрепляющие основы экономической системы, содержат необходимый потенциал для дальнейшего развития в русле рыночной экономики, но темпы и эффективность развития зависят от совершенствования конституционных положений, определяющих систему власти и взаимоотношение различных ее ветвей в Российской Федерации.

Необходимо изучать разнообразные пути решения конституционных проблем, формулировать и развивать прогрессивные конституционные идеи, отвечающие современным потребностям общества и государства, совершенствовать конституционные положения, вносить изменения в действующие законы. Как справедливо отмечает Н. С. Бондарь: «Реаль-

ность, действенность конституции является важнейшим фактором устойчивого и эффективного развития современной государственности. Но ее фактическое влияние на общественную практику сопряжено с трудностями и противоречиями, которые зачастую вызваны неготовностью или нежеланием следовать конституционным принципам и нормам. Требуется кропотливая заинтересованная и долговременная совместная работа институтов гражданского общества и публичной власти, чтобы конституция стала реальным регулятором общественных отношений и имела прямое действие, в том числе в ее восприятии политической элитой»<sup>10</sup>.

Конституционные идеи, независимо от того, направлены ли они на устранение недостатков и противоречий в самой Конституции Российской Федерации либо на развитие норм текущего конституционного законодательства, должны быть в высшей степени обоснованы аргументами, теоретическими конструкциями, реалиями общественной жизни и должны вестись в русле взвешенных дискуссий, проводимых специалистами и политиками.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать ряд выводов:

- оперативность политического решения о проведении конституционной реформы и ее динамика будут зависеть от успеха осуществления масштабных преобразований социально-экономического и политического характера;
- содержание конституционной реформы будет направлено не на выдвижение «программных» положений, а на закрепление в Конституции уже достигнутого, что будет отражать особенности конституционного развития Российской Федерации;
- проведение конституционной реформы существующим составом органов государственной власти (при условии успешной реализации целей социально-экономической

реформы) позволит закрепить в общественном сознании взаимосвязь между конституционными преобразованиями и общим политическим курсом;

- недостатки существующего Основного закона и предполагаемая политическая динамика таковы, что более обоснованной будет являться разработка новой конституции, а не внесение изменений в уже существующую;
- характер взаимоотношений между Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ свидетельствует о высокой степени внутривластной стабильности в обществе, поэтому принятие новой Конституции РФ не повлечет серьезной дестабилизации общества и государства;
- в правоведении сегодня явно недостаточно межотраслевых исследований, касающихся возможности реформирования текущего законодательства, способов его изменения в связи с изменениями, вносимыми в Конституцию РФ;
- существует необходимость соответствия Конституции РФ сложным правовым процессам, происходящим в сфере развития текущего законодательства;
- правовой механизм проведения конституционной реформы находится в стадии формирования.

По нашему мнению, подготовка конституционной реформы может базироваться на разработке и осуществлении специальной федеральной программы, предусматривающей не только создание организационной, правовой и экономической основы конституционной реформы, но и охватывающей проведение мониторинга развития положений Конституции РФ в текущем законодательстве, а также целевые научные исследования. По такому пути, на наш взгляд, должно происходить конституционное развитие России.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституция как символ эпохи : в 2 т. / под ред. проф. С. А. Авакьяна. — М. : МГУ, 2004. — Т. 1. — 369 с.
2. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию. — М. : Норма: Инфра-М, 2018. — 224 с.
3. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. — М. : Издательство МГУ, Норма: Инфра-М, 1997. — 299 с.

<sup>10</sup> Бондарь Н. С. Правосудие: ориентация на Конституцию. М. : Норма: Инфра-М, 2018. С. 14—15.

4. Конституционное право России : учебник. — Екатеринбург, 2001.
5. Лукьянов А. И. В водовороте российской смуты. — М. : Кн. и бизнес, 1999. — 431 с.
6. Лучин В. О. Указное право в России. — М. : Велес, 1996. — 52 с.
7. Смородина О. С. Современное состояние и перспективы реституции 1993 года // Проблемы права. — 2013. — № 4. — С. 50—56.
8. Соловьева О. Люди устали от стабильности // Независимая газета. — 13.07.2017. — С. 4.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

**LEBEDEV Valerian Alekseevich**, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9  
lebedev\_va@bk.ru

**Abstract.** *The paper analyzes the current state of affairs, value and social significance of the 1993 Constitution, presents views with regard to its viability in light of necessity to reform the Basic Law and to elicit the current Constitution potential. In the author's opinion, the dynamics of the constitutional reform determines the degree of its prerequisites' formation. Whether a political decision is adopted or not depends on the constitutional situation in the country, i.e. on the existence of the objectives, conditions and means necessary for the implementation of constitutional reforms. The author argues that in the context in question socio-economic, political conditions are the most important. The legal mechanism applied to the constitutional reform is in the process of being developed. The nature of relations between the President of the Russian Federation, the Federal Assembly, the Government of the Russian Federation, public authorities of the RF constituent entities attests to a high degree of internal political stability in the society. Thus, adoption of the new Russian Constitution will not result in a significant destabilization of the society and the State.*

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, referendum, rule-of-law state, separation of powers, amendments to the Constitution, constitutional reform.*

## REFERENCES

1. Avakyan S. A. Konstitutsiya kak simvol epokhi : v 2 t. [The Constitution as the symbol of epoch : in 2 vol.]. A.S. Avakyan (ed). Moscow, Moscow State University Publishing House, 2004. Vol. 1, 369 p. (In Rus.)
2. Bondar N. S., Dzhabaryan A. A. Pravosudie: orientatsiya na konstitutsiyu [Justice: The Focus on the Constitution]. Moscow, Norma publ., Infra-M publ., 2018. 224 p. (In Rus.)
3. Voevodin L. D. Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii [Legal status of an individual in Russia]. Moscow, Moscow State University Publishing House, Norma: Infra-M Publ., 1997. 299 p. (In Rus.)
4. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov [Russian Constitutional Law : A textbook for universities]. Ekaterinburg, 2001. (In Rus.)
5. Lukyanov A. I. V vodovorote rossiyskoy smuty [In the whirlpool of Russian turmoil]. Moscow, Kn. i bisnes Publ., 1999. 431 p. (In Rus.)
6. Luchin V. O. Ukaznoe pravo v Rossii [Rule-by-Decree Law in Russia]. Moscow, Veles, 1996. 52 p. Veles Publ., 1996. 52 p. (In Rus.)
7. Smorodina O.S. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy restitutsii 1993 goda [Current State of Affairs and Prospects of Restitution of the 1993 Constitution]. Problemy pava [Problems of Law], 2013, No. 4, P. 50—56. (In Rus.)
8. Solovyeva O. Ludi ustali ot stabilnosti [People are tired of stability]. *Nezavisimaya gazeta*. July 13, 2017. P. 4. (In Rus.)

И. А. Умнова-Конюхова\*

# КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА: ОЦЕНКА КОНСТИТУЦИОННОГО ИДЕАЛА И ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ МИРОВОГО ОПЫТА

**Аннотация.** По итогам 25-летнего действия Конституции РФ 1993 г. оценивается адекватность закрепленной в ней либерально-демократической идеи, формулируемых конституционных целей и ценностей потребностям современного развития Российской Федерации. Сопоставляются закрепленный в Конституции РФ «конституционный идеал» и реальность. Оценка дается сквозь призму мирового опыта конституционного развития. Отмечается, что ценность и авторитет конституции подвергаются эрозии под воздействием многочисленных объективных и субъективных факторов, вследствие влияния которых существует значительный разрыв между закрепленным в конституции идеалом и реальностью, а сам идеал подвергается сомнению.

Последовательно рассматриваются тенденции: 1) формирования конституционной аксиологии, гуманизации и социализации конституций, расширения конституционной нравственности; 2) появления новых доктрин конституционного идеала, основанных на конституционном компромиссе в условиях кризиса либерально-демократической и других действующих доктрин конституции; 3) возникновения феномена глобального конституционализма, меняющего пространственные пределы конституции, усиливающего международное вмешательство в конституционный дизайн и формирующего универсальные конституционные стандарты.

На примере Российской Федерации определяются позитивные и негативные последствия трансформации государственного строя советского социалистического типа в конституционный строй либерально-демократического типа.

В контексте оптимизации конституционного дизайна, зависящего от уровня публичности конституционных процедур, рассматривается проблема легитимности Конституции РФ 1993 г. Предлагается считать нецелесообразным дальнейшее обсуждение проблем легитимности действующей Конституции РФ. В противном случае подвергается сомнению легитимность всей системы законодательства Российской Федерации, принятого на ее основе. Важно также учитывать применение форм и процедур гражданского согласия при принятии Конституции РФ, что выразилось в работе Конституционного Сопровождающего, подписании Договора об общественном согласии и проведении всенародного референдума. Оценивая перспективы конституционного развития, автор считает, что в условиях современных угроз и вызовов человечеству существует объективная потребность пересмотра отдельных конституционных и иных правовых стандартов, определяемых в национальном праве и международном праве. Такое направление конституционного регулирования и конституционных исследований автор предлагает называть конституционной футуристикой, а доктрину, формирующую конституционный идеал будущего, — конституционным футуризмом. Выявление конституционного идеала базируется на исследовании уровня реализации действующей конституции, который, как представ-

© Умнова-Конюхова И. А., 2018

\* Умнова-Конюхова Ирина Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом конституционно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, профессор кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука  
iaumnova@mail.ru  
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушинская, д. 69

ляется, измеряется тремя основными показателями: конституционной конгруэнтностью, эффективностью и объективностью конституционных положений. Главная задача конституционной футуристики состоит в том, чтобы на основе оценки уровня реализации действующей конституции выявить потенциал конституционного развития, направленного на улучшение конституционного строя. Содержание этого потенциала в современный период должно быть связано, как представляется, с поиском принципиально новых стандартов жизни, выводящих на качественно иной уровень развития человеческой цивилизации. Такой подход предопределяет новое структурирование конституций и соответственно отрасли конституционного права, итогом чего станет преобразование конституционного права выживания в высший его тип — конституционное право жизни, основанное на конституционном идеале.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, современные конституции, конституционные цели и ценности, конституционный идеал, конституционная аксиология, конституционная нравственность, гуманизация и социализация конституций, либерально-демократическая доктрина Конституции РФ, доктрины конституционного компромисса, конституционный дизайн, конституционные процедуры, легитимность конституций, легитимность Конституции РФ, глобальный конституционализм, новые конституционные стандарты, конституционная футуристика, конституционный футуризм, конституционная конгруэнтность, конституционная эффективность, конституционная объективность, подотрасли конституционного права.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.023-039**

### 1. О тенденциях формирования конституционной аксиологии и расширения конституционной нравственности

Конституционное закрепление ключевых целей и ценностей, обеспечение которых составляет сущность конституционного идеала, стало общемировой конституционной традицией и сформировало новое направление исследований — конституционную аксиологию<sup>1</sup>. Среди ключевых целей и ценностей называются как широко применяемые конституционно-правовые понятия и принципы (свобода, права человека, демократия, равноправие, гражданский мир, безопасность, суверенная государственность, правосудие, верховенство права, государственное единство, разделение властей, парламентаризм и др.), так и социально-нравственные категории, гуманитарный смысл ко-

торых конституционализируется благодаря их включению в текст конституции (счастье, любовь, добро, справедливость, солидарность, уважение, преданность, верность, общая судьба, единство народа, согласие, долг и др.). Многие из данных оценочных по своей природе понятий приобретают содержание в процессе конституционного судебного толкования<sup>2</sup>.

Не является исключением и Конституция Российской Федерации 1993 г., в преамбуле которой используются такие конституционно-нравственные формулировки, как «соединенные общей судьбой на своей земле», «утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие», «сохраняя исторически сложившееся государственное единство», «что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и спра-

<sup>1</sup> См., например: *Крусс В. И.* Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С. 7—14; *Зорькин В. Д.* Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3; *Пресняков М. В.* Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 6—9; *Таева Н. Е.* Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 4; *Бондарь Н. С.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 6; *Гаджиев Г. А.* Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография. М. : Норма; Инфра-М, 2013. С. 312—313.

<sup>2</sup> *Garlicki L.* «Constitutional Values» and the Strasbourg Court // Acta Societatis Martensis. 2009/2010. P. 13.



ведливость», «стремясь обеспечить благополучие и процветание России», «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» и др. Нравственность как конституционная категория закреплена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в качестве конституционной ценности, в целях защиты которой федеральным законом могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина.

Тенденция расширения конституционной нравственности тесно переплетается с гуманизацией и социализацией современных конституций. Диалектика развития объектов конституционного регулирования свидетельствует об эволюции в сторону системного регулирования отношений в цепочке трех ключевых объектов: государство — общество — человек. При этом все более пристальное внимание уделяется тем субъектам права, ради которых, в сущности, это право и создается: человеку, народу, населению, будущим поколениям. В современных конституциях<sup>3</sup> расширилось представление о таких ценностях, как жизнь (признание ее с момента зачатия плода в утробе матери, запрет смертной казни); физическое здоровье (проведение связи здоровья с благоприятной окружающей средой, здоровой едой, чистой водой, запреты клонирования, генномодифицированной продукции); справедливость (регулирование различных видов справедливости в нормах материального и процессуального права); безопасность, мир и развитие (конституционное закрепление права на мир, безопасность и развитие) и др. Современное конституционное регулирование уже не может отказаться от социальных обязательств не только по внутренним конституционным мотивам (власть в интересах народа и от имени народа, человек — высшая ценность и т.п.), но и по причине взятия на себя международно-правовых обязательств по признанию, соблюдению и защите прав человека — личных, социальных, экономических, духовно-культурных.

Соединение правовых норм и норм нравственности в тексте конституции свидетельствует об особой ценности и исключительно высоком авторитете данного акта в системе нормативных правовых актов государства. Морализация конституционного идеала предопределяет высокие требования к содержанию

конституции. Однако в реальности диалектика конституционного развития обнаруживает, что конституционный идеал и реальность имеют существенную дистанцию.

Ценность и авторитет конституции подвергаются эрозии под воздействием многочисленных объективных и субъективных факторов, вследствие влияния которых, во-первых, существует значительный разрыв между закрепленным в конституции идеалом и реальностью. Во-вторых, в соответствии с реалиями возникли учения, доказывающие отсутствие идеала в текстах самих конституций, страдающих существенными недостатками по причине защиты ими «несправедливого», «несовершенного», «тоталитарного», «авторитарного» государственного и общественного строя. В частности, марксистско-ленинское учение обосновало, что либерально-демократический строй, учрежденный в конституциях буржуазных государств, отражает интересы лишь правящего класса, порождает несправедливость и эксплуатацию трудящихся масс, а нерегулируемый государством рынок влечет за собой разрушительные экономические кризисы. Попытки в социалистических конституциях гарантировать идеалы равенства, справедливости и гуманизма также потерпели неудачу, ибо в них нарушался баланс свободы, демократии и ответственности, отрицались такие принципы конституционализма, как разделение властей, местное самоуправление, парламентаризм, политическое и идеологическое многообразие, в них не содержались необходимые гарантии, обеспечивающие права людей на личную свободу и неприкосновенность, осуществлялось централизованное государственное регулирование экономических отношений, не допускающее даже отдельных элементов рыночных отношений и частной собственности.

В современных государствах по-прежнему сохраняется разрыв между конституционным идеалом и реальностью. Об этом свидетельствует кризис либерально-демократической концепции свободы и равноправия в западном мире; ограниченность режима прав и свобод в исламских конституциях; трудности становления новых конституционных строев, заменивших социалистический строй в странах постсоветского пространства и Восточной Европы; неспособность новых конституций в государ-

<sup>3</sup> Например, Конституции Швейцарии 1999 г., Мьянмы 2008 г., Киргизии 2010 г., Венгрии 2011 г., Египта 2012 г., Непала 2015 г. и др.

ствах Африки, Азии, Ближнего Востока, Латинской Америки облагородить негуманный и недемократичный порядок, устранить в стране хаос, обеспечить мир, безопасность и устойчивое развитие.

## 2. Оценка либерально-демократической доктрины Конституции Российской Федерации 1993 г.

В начале 1990-х гг., в период поиска лучшего идеала для новой российской Конституции, отечественные эксперты были озадачены выбором объединяющей национальной идеи, которая могла бы быть положена в основу главного нормативного правового акта страны. Среди выдвигаемых идей заметно конкурировали между собой пять основных доктрин: либерально-демократическая, консервативная (монархическая), патриотически-державная (соборность — державность — народность), православно-клерикальная (единство церкви и государства), коммунистическая (социалистическая). В итоге победила либерально-демократическая доктрина. В статье 1 и последующих статьях Конституции Российской Федерации 1993 г. сформулированы принципы правового, демократического, социального, светского государства с республиканской формой правления, рыночной экономикой, гарантиями политического и идеологического плюрализма.

Трансформация государственного строя советского социалистического типа в конституционный строй либерально-демократического типа<sup>4</sup> обусловила следующие конституционные преобразования и тенденции правового развития.

1. Проведена деидеологизация конституционно-правового пространства. Отменены монополия коммунистической идеологии, закреплены принципы идеологического многообразия, политического плюрализма и многопартийности.
2. Обозначена гуманизация государственно-правовых институтов. Права и свободы человека объявлены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанностью российского государства (ст. 2 Конституции РФ).
3. В основу конституционного строя положена новая концепция взаимоотношений го-

сударства, общества и человека. Приоритет государства и партийной идеологии, общественных интересов над личными, характерные для советского государственного права, заменяются признанием паритета государственных и общественных, и личных интересов, взаимной ответственности государства и человека.

4. Зафиксирован переход к рыночным отношениям в экономике, основанной на признании и защите равным образом всех форм собственности (частной, государственной, муниципальной и иных), свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, на поддержке конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 и 2 ст. 8 Конституции РФ).
5. Закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10, 11 Конституции РФ), заменивший монополию однопартийной власти и принцип всевластия Советов.
6. Учреждена новая избирательная система, построенная на принципе альтернативности при выдвижении кандидатов, состязательности выборов и активном участии различных партий в избирательном процессе.
7. Проведена существенная реорганизация федеративного устройства России, сочетающего принципы государственной целостности и единства государственной власти, с одной стороны, и конституционно-договорного разграничения предметов ведения и полномочий, равноправия субъектов РФ — с другой.
8. Учрежден институт конституционного правосудия в лице Конституционного Суда РФ. Субъектам РФ предложено создать свои конституционные, уставные суды.
9. Российское государство взяло на себя обязательство по признанию и гарантированию местного самоуправления. Особый институциональный характер местного самоуправления подчеркнут в ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
10. Созданы конституционные предпосылки для интеграции российского права с международным правовым пространством<sup>5</sup>

<sup>4</sup> См.: Умнова (Конюхова) И. А. Конституционное право Российской Федерации : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры : в 2 т. М. : Юрайт, 2015. Т. 1. С. 104.

<sup>5</sup> См.: Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 106.

(ч. 4 ст. 15 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ст. 79 Конституции РФ): общепризнанные принципы и нормы международного права определены частью российской правовой системы, обозначен приоритет международного договора над законом, закреплен принцип прямого действия основных прав и свобод, общепризнанных в международном праве, закреплена возможность каждого в соответствии с международными договорами обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Радикальность новой Конституции РФ состояла в том, что российское государство, к сожалению, отказалось от всех без исключения элементов прошлого социалистического строя, в том числе от устоявшихся традиций социалистической демократии и общенародного государства, сближающих народ с государством. К ним можно было бы отнести следующие основные достижения: 1) развитая общенародная демократия (общенародное обсуждение важных вопросов общественной и государственной жизни, наказания и отзвѣв депутатов, общественный контроль, народные дружины, товарищеский суд, народные заседатели и др.); 2) ответственность государства за социальное развитие и социальную справедливость (фонды общественного потребления, гарантирующие бесплатное образование всех уровней, медицинское обслуживание всех видов, бесплатное жилье для населения); 3) государственное регулирование экономики, стратегическое долгосрочное планирование и программирование, направленные на равномерное развитие отраслей народного хозяйства, защиту экономического суверенитета государства; 4) регулирование заработной платы, обеспечивающее социальную справедливость; 5) гарантирование права на труд, в том числе путем планирования трудовых ресурсов, формирования сети техникумов и ПТУ, действия системы распределения выпускников по предлагаемым им рабочим местам и др.

Новый либерально-демократический идеал Конституции РФ уже в самом начале его реализации выявил немало проблем адаптации правового сознания и менталитета граждан и населения к конституционным переменам, которые вернули к таким отрицаемым ранее социалистическим обществом категориям, как богатые, бедные и нищие, бездомные, беспри-

зорные, безработные и др. Декриминализация права привела к тенденциям деморализации общества (в частности, снятие уголовного наказания за такие виды антисоциального поведения, как наркомания, мужеложество, проституция и пр.).

В первые годы нового постконституционного развития возникло противостояние между федеральной законодательной властью, с одной стороны, и Президентом РФ и Правительством РФ, с другой стороны, что выразилось в немалом количестве запросов в Конституционный Суд РФ, направленных на уяснение конституционных процедур взаимодействия российского парламента, главы российского государства и российского правительства. Аналогичные процессы наблюдались между органами законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации. Постепенно в России сформировалась модель сильного Президента РФ, доминирования в политической системе партии власти, что в определенной мере вернуло к прежним дореволюционным и социалистическим традициям концентрации власти в руках главы государства и его ближайшего окружения.

Ликвидировав партийный контроль и партийную кадровую политику в государственном строительстве, государство не заменило его полноценной системой поддержки талантливых кадров и борьбы с коррупцией в системе государственной власти. Отказ от принципа демократического централизма и внедрение элементов федеративного устройства и местного самоуправления не обеспечили в ожидаемой мере системность и эффективность государственного управления, значительно снизился элемент ответственности власти. Развитие федеративных отношений пошло не по пути реализации модели децентрализованного кооперативного федерализма (ст. 71—73 Конституции РФ), а в векторе формирования централизованного федерализма, основанного на делегировании и деконцентрации власти на правилах, определяемых сверху.

Внедрение в ткань отечественной экономики рыночных отношений в условиях отказа от системного регулирования экономики, процессов приватизации и распределения прибыли государством привело к концентрации капитала в рамках ограниченного круга лиц, постепенному слиянию капитала и государственной власти. Нерегулируемый рынок вверг Россию в миро-

вой цикл экономических кризисов, сделал ее уязвимой в банковской и финансовой сферах, зависимой от мировой экономики, создаваемой транснациональными корпорациями.

В условиях глобализации угроз и вызовов национальной безопасности, общественному порядку, правам и свободам человека в лице международного терроризма и экстремизма, угрозы применения сценариев «цветных революций», нарастания разрушительных последствий экономических кризисов, нового витка гонки вооружений и пр. в XXI столетии по инициативе главы российского государства был взят курс на укрепление государственной целостности и безопасности, усиление роли федерального центра и исполнительной власти в управлении делами государства и общества. На фоне этих процессов весьма противоречиво стало развиваться законодательство, регулирующее формы непосредственной демократии. Принцип народовластия, провозглашенный в ст. 3 Конституции РФ, был существенно ограничен по содержанию федеральными законами о выборах и референдуме. Ключевые вопросы государственной и общественной жизни были вычеркнуты из перечня предмета референдума.

Таким образом, с одной стороны, в Российской Федерации, как и в других государствах, обнаружился разрыв между конституционным идеалом и реальностью; с другой стороны, выявилось очевидное несоответствие между формально-юридическим идеалом и тем конституционным идеалом, который должен быть на самом деле. Попытки Конституционного Суда РФ приспособить Конституцию РФ к политической конъюнктуре, в том числе снять определенные противоречия, нивелировать конституционные коллизии, восполнить пробелы и «дописать» смысл Конституции РФ, лишь в незначительной мере имеют успех в части приближения государства и общества к конституционному идеалу. В большинстве случаев предлагаемые пути конституционной интерпретации выглядят косметическими мерами и не позволяют затронуть глубинные проблемы конституционного развития. В частности, в решениях, касающихся защиты конституционных прав и свобод, Конституционный Суд РФ нередко прибегает к применению принципов достоинства, справедливости (социальной справедливости), равноправия и недискриминации, однако итоговые выводы направлены лишь на устранение определенных несоответствий в несовершенной по своей сущности системе рас-

пределения ресурсов, благ и ответственности, порождающей существование таких слоев населения, как малоимущие, безработные, бездомные, проживающие в аварийных домах, в зонах экологического бедствия и пр.

### **3. В поисках новых доктрин конституционного идеала. Путь конституционного компромисса**

Выбрав идеал либерально-демократического строя, Россия столкнулась как с общими цивилизационными проблемами развития в рамках такой парадигмы, так и с собственными проблемами отечественной приспособляемости к данному идеалу.

В условиях устойчивого кризиса конституции, не воспринимаемой в должной мере в широких политических и социальных слоях в качестве акта самого высокого юридического авторитета, научная мысль занялась поиском новой парадигмы конституционализма и конституционного идеала. Перед научной мыслью встала задача определения такой идеологии конституционного строя, которая была бы способна гармонизировать формальную и реальную конституции, найти такой конституционный идеал, который примирял бы всех действующих субъектов политики, все ветви и уровни государственной власти, социальные слои общества и населения.

Дискуссии по поводу идеальной, формально-юридической и реальной конституции породили, как известно, различные научные школы. В прошлом столетии по отношению к приверженности форме права обозначилось деление ученых на позитивистов (формально-юридический подход) и реалистов (социологический подход). С точки зрения идеологии конституции споры развернулись между сторонниками либерально-демократической концепции конституционализма, конституционно-монархической (консервативной) теории конституции и социалистической доктриной конституции, основанной на марксистско-ленинском учении. Крайности во взглядах не несли в себе заряд конструктивизма, поэтому неизбежно стали возникать промежуточные учения, выдвигаться смешанные концепции, доктрины так называемого конституционного компромисса.

XXI столетие также отличается интенсивным поиском новых парадигм конституционного развития, и предложения об альтернативном типе конституционного развития основываются именно на смешанных моделях, гибридных формах, сочетающих элементы различных стро-



ев (капиталистического и социалистического, патриархально-клерикального и демократически-светского и т.д.). К примеру, профессор Центра социально-правовых исследований Оксфордского университета Рэндэл Пиренбум, размышляя о будущем конституционализме на примере Китая, пишет, что Китай никогда не был полностью привержен ни марксистско-ленинскому режиму, ни либеральной демократии. В то же время Китай оказался чрезвычайно успешным в достижении экономического роста, улучшении жизненных условий, поддержании социалистической стабильности по сравнению с большинством развивающихся стран, получивших довольно угнетающие результаты реформ. Р. Пиренбум уверен, что исследователи на примере Китая должны переосмыслить концепции конституционализма и либеральной демократии. Он допускает возможность партийно-государственной альтернативы либеральному демократическому конституционализму и полагает, что лучше придерживаться реальности в нелиберальном, недемократическом обществе, не марксистско-ленинской стране с социальной рыночной экономикой и социалистическим правовым государством, хотя и с руководящей ролью партии<sup>6</sup>.

Путь конституционного компромисса различных идеологий, конвергенции либерально-демократической, социалистической и иных доктрин конституционного строя в единстве с учетом особенностей и традиций развития конкретной страны видится главным условием формирования конституционного идеала, находящегося в непрерывной диалектике сближения с потребностями общества и реальностью. При этом поиск конституционного идеала должен основываться как на анализе различных типов конституций, так и внимательном изучении этапов конституционного развития.

#### **4. Конституционные процедуры и легитимность Конституции Российской Федерации в конституционном дизайне**

В современной науке конституционного права появились исследования, которые увязывают успех конституции с совершенствованием кон-

ституционного дизайна на основе выявления и распространения лучшего конституционного опыта, совершенствования процедур конституционного законотворчества<sup>7</sup>.

В частности, профессора школы права Чикагского и Кембриджского университетов Ж. Блант, З. Элкинс и Т. Гинсбург считают, что каждый случай конституционного дизайна должен иметь дело с определенными базовыми вопросами организации данного процесса и процедуры: кто должен быть вовлечен в конституционный дизайн, когда это вовлечение имеет место, как должны вести себя участники процесса на стадиях написания, дебатов и одобрения текста<sup>8</sup>. Важным, по мнению Ж. Бланта, З. Элкинса и Т. Гинсбурга, является активное взаимодействие между собой участников конституционного процесса на различных его стадиях, именно они формируют в конечном итоге матрицу конституционного дизайна. В качестве примера игнорирования условия взаимодействия приводится Конституция Афганистана 2004 г., которая писалась соответствующей комиссией в обстановке секретности с участием иностранных советников и была представлена в аппарат Президента Афганистана перед непосредственным проведением чтений и ее принятия Конституционной ассамблеей. Этим объясняется, по мнению ученых, ее низкий авторитет и неэффективность.

Как и многие другие современные конституционалисты, Ж. Блант, З. Элкинс и Т. Гинсбург отмечают, что вовлечение общественности и населения в конституционный процесс является в последнее время предметом все большего внимания ученых, властей, международных организаций. Такая оценка предопределена необходимостью достижения максимально возможного уровня легитимности. Ученые обращают внимание на бессистемные и слабые формы общественного участия в конституционном процессе<sup>9</sup>.

В Российской Федерации, несмотря на 25-летний срок действия Конституции РФ, сохраняет остроту вопрос о признании ее легитимности именно с точки зрения случившегося в реальности конституционного процесса.

<sup>6</sup> *Peerenboom R. Social Foundations of China's Living Constitution // Comparative Constitutional design / ed. by T. Ginsburg. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013. P. 162—163.*

<sup>7</sup> *Comparative Constitutional design / ed. by T. Ginsburg. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013.*

<sup>8</sup> *Blount J., Elkins Z., and Ginsburg T. Does the Process of Constitution-Making Matter? // Comparative Constitutional design / ed. by T. Ginsburg. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013. P. 31—65.*

<sup>9</sup> *Blount J., Elkins Z., and Ginsburg T. Op. cit.*

В определенных отечественных и зарубежных научных кругах, в программных воззрениях отдельных политических движений и партий этот вопрос остается предметом оживленной дискуссии. Причиной тому является неоднозначная оценка острого политического кризиса, разразившегося накануне принятия Конституции РФ 1993 г. С одной стороны, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ были объявлены Президентом РФ Б. Н. Ельциным нелегитимными, с другой стороны, оппозиция, представляющая высшую законодательную власть страны, не признала президентский проект Конституции РФ, противопоставленный ранее разработанному проекту Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ. В качестве средства разрешения противостояния Президент РФ, как известно, по своей инициативе определил всероссийский референдум по проекту новой Конституции РФ<sup>10</sup>.

Конституция РФ, представленная Президентом РФ, получила поддержку менее трети населения. В соответствии с результатами референдума, опубликованными Центральной избирательной комиссией РФ, более 40 % избирателей, участвовавших в голосовании, одобрили новую Конституцию РФ и более 40 % не приняли участие в референдуме. При этом население 9 республик и 10 областей высказалось против новой Конституции России. Такие результаты голосования в условиях острого противостояния политических сил в российском обществе и дали почву для сомнений в отношении легитимности Конституции РФ 1993 г.<sup>11</sup>

Думается, что дискуссии вокруг легитимности Конституции РФ 1993 г. могут быть сохранены только лишь для анализа исторической заданности аргументов каждой из сторон, а также для учета уроков прошлого с целью предотвратить в будущем использование неправовых механизмов разрешения политических конфликтов<sup>12</sup>. Нельзя игнорировать тот факт, что до принятия Конституции РФ на референдуме была осуществлена процедура конституционного примирения: 5 июня 1993 г. было созвано Конституционное совещание — конференция представителей органов государственной власти, местного самоуправления и общественных

организаций, созданная Президентом РФ для завершения подготовки альтернативного проекта новой Конституции РФ (так называемый президентский проект), который, однако, вообрал в себя некоторые положения из проекта, разработанного ранее Конституционной комиссией Съезда народных депутатов. В состав Конституционного совещания входили представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, политических партий, профсоюзных и иных общественных объединений, массовых движений и религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей. В октябре — ноябре 1993 г. «президентский» проект Конституции РФ прошел окончательную доработку в укрупненных органах Конституционного совещания: Общественной и Государственной палатах, а также в Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания. Результатом работы Конституционного совещания стало внесение нескольких сотен поправок в первоначальный «президентский» проект Конституции РФ.

В целях усиления легитимности новой российской Конституции, как известно, была использована также процедура достижения гражданского согласия через подписание специального договора. Проект такого договора, опубликованный в начале апреля 1994 г., содержал обращение Президента России Б. Н. Ельцина<sup>13</sup> с призывом к примирению. 28 апреля 1994 г. в Георгиевском зале Большого Кремлевского дворца был подписан Договор об общественном согласии<sup>14</sup>, по сути представляющий собой обязательство высших должностных лиц и организаций, вовлеченных в политическую борьбу, решать разногласия в рамках Конституции РФ 1993 г., воздерживаясь в будущем от насильственных методов. 5 мая 1994 г. во Владимирском зале Кремля состоялась торжественная церемония присоединения к Договору наиболее крупных и влиятельных организаций промышленников, предпринимателей и банков. Договор подписали также руководители законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ,

<sup>10</sup> См. более подробно об этом: Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 258.

<sup>11</sup> Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 258.

<sup>12</sup> Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 259.

<sup>13</sup> Российская газета. 1994. 7 апр.

<sup>14</sup> Известия. 1994. 30 апр.

лидеры большинства партий и общественных объединений, духовные руководители российских конфессий, представители предпринимательских кругов, предприятий и хозяйственных организаций, спортивных, благотворительных и других общественных объединений. В целом под Договором было поставлено около 800 подписей<sup>15</sup>.

Хотя не все политические партии и общественные движения поставили свои подписи под Договором<sup>16</sup>, разногласия касались скорее содержания отдельных положений Договора, нежели самой идеи согласия вокруг новой Конституции РФ<sup>17</sup>. С целью стабилизации жизни в России даже «неподписанты» были готовы идти на компромисс с действующей властью и принятой Конституцией РФ. В разделе 1 подписанного Договора, посвященного вопросам достижения политической стабильности в обществе, было записано следующее положение: «Участники Договора исходят из того, что политическая жизнь общества должна развиваться в рамках Конституции Российской Федерации». Таким образом, через акцию подписания Договора Конституция РФ 1993 г. была фактически одобрена значительной частью государственных, политических и общественных деятелей страны.

В сложившихся в России условиях согласования и принятия Конституции РФ 1993 г., а также в связи с длительным периодом ее действия в настоящее время едва ли целесообразно про-

должать обсуждение проблем легитимности действующей Конституции РФ. В противном случае будет инициирован вопрос о нелегитимности всей системы законодательства Российской Федерации, принятой на ее основе<sup>18</sup>. Принимая во внимание длительность действия Конституции РФ 1993 г., важно также иметь в виду, что во время конфликта вокруг обсуждения и принятия новой Конституции РФ именно использование референдума явилось средством стабилизации и преодоления политического кризиса. Была предпринята попытка учреждения главного нормативного правового акта страны путем народной воли, и хотя эта попытка оказалась не столь представительной с точки зрения количественных показателей, она тем не менее была реализована как таковая<sup>19</sup>.

#### **5. Глобальный конституционализм и формирование новых конституционных стандартов в контексте конституционной футуристики. Конституционный футуризм как новая доктрина развития**

В современную эпоху в поиск конституционного идеала все более вовлекается международное сообщество. Это связано не только с доктриной международной конституции (идеи Европейской конституции и «международной конституции ООН», включающей Устав ООН, Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. и Международные пакты о правах 1966 г.). Речь идет также о международном

<sup>15</sup> Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 259—260.

<sup>16</sup> Так, Коммунистическая партия РФ высказала свое негативное отношение к этому документу на общероссийской конференции КП РФ, состоявшейся 23—24 апреля 1994 г. в Звенигороде (см.: Александрова Л. Почему коммунисты не хотят подписывать Договор // Российская газета. 1994. 27 апреля). Из руководителей субъектов РФ Договор не подписали председатель областного Законодательного собрания Владимирской области Н. Е. Виноградов и председатель Законодательного собрания Кемеровской области А. М. Тулеев. С замечаниями подписали Договор руководители профсоюзов медиков, Российского профсоюза металлистов, Российского профсоюза водителей и работников городского транспорта, а также ряд лидеров субъектов РФ — Президент Татарстана М. Ш. Шаймиев и Председатель Верховного Совета Татарстана Ф. Х. Мухаметшин, Президент Северной Осетии А. Х. Галазов и Председатель Верховного Совета Северной Осетии Ю. Г. Бирагов, председатель Думы Читинской области В. Е. Вишняков (см.: Справка об итогах подписания Договора об общественном согласии от 28 апреля 1994 года // Российская газета. 1994. 29 апреля).

<sup>17</sup> Так, замечания руководителей Республики Татарстан касались в основном учета в Договоре ранее заключенных соглашений, а также представленных ранее официальных поправок к проекту Договора. Руководство Северной Осетии возражало против включения в Договор положения о создании механизмов реализации Закона о реабилитации репрессированных народов. Замечания лидеров профсоюзов сводились в основном к возражениям против включения в текст Договора упоминания о Генеральном соглашении на 1994 г.

<sup>18</sup> Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 260—261.

<sup>19</sup> Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. С. 259.

вмешательстве в конституционный процесс отдельных стран, который обеспечивает не только учет опыта других стран, но и включение в тексты конституций отдельных положений международного права. Как правило, в таких случаях конституция служит средством стабилизации ситуации в тех странах, где ведется война, произошел переворот, случилась революция, имеет место гуманитарная катастрофа и т.п. Создание конституционного законопроекта в таком государстве происходит в формате переговоров и примиренческих процедур, в которые вовлекаются ООН и другие международные организации, сотрудничающие со странами-посредниками. Ярким примером результата международного конституционного законотворчества является Конституция Боснии и Герцеговины. В настоящее время с участием международного сообщества при ключевой роли Российской Федерации создается Конституция Сирии.

Конституционное развитие государств в современную эпоху выразилось не только в традиционных формах принятия новых конституций, обновления действующих путем внесения поправок или пересмотра. Формирование и развитие конституционной судебной юрисдикции, направленной на защиту конституционных положений и их толкование высшими судами, породило интенсивную практику конституционного развития путем судебной практики не только в странах общего права, но и в государствах других правовых семей, включая романо-германскую правовую семью. Существенно расширились пределы конституционного регулирования по содержанию. В итоге появились концепции экономической,

социальной, экологической, духовно-культурной конституций<sup>20</sup>. О конституционном развитии заговорили в контексте глобального конституционализма, то есть признания международного конституционного пространства, интегрирующего и одновременно конкурирующего с конституциями государств<sup>21</sup>.

Наиболее ярко конституционализация международных правовых отношений выразилась в праве Европейского Союза, особенно в идее Европейской конституции, воплощенной в Лиссабонском договоре. Как отметил профессор публичного права Университета Эдинбурга Нейл Уокер, супернаднациональная Европа никогда не требовала коллективной идентичности, присущей международным организациям глобального значения (ООН, ВТО и др.), или спасения от разнообразных правовых и институциональных режимов (защита от индивидуализма отдельных государств), а стремилась путем переговоров достичь тесных и комплексных отношений, отражающих региональную специфику<sup>22</sup>.

Феномен глобализации конституционализма и формирования устойчивого понятия «международная конституция» вызвал широкий круг разнообразных дискуссий — начиная от допустимости такой трактовки и заканчивая конкретными проблемами национального и государственного суверенитетов, правового государства, прав и свобод человека, федерализма<sup>23</sup>. Среди исследователей обнаружили носители разных, в том числе противоположных, взглядов: глобальные конституционалисты и традиционалисты (локалисты)<sup>24</sup>. Если сторонники первого течения в качестве главного условия развития конституции и роста ее авто-

<sup>20</sup> См., в частности, подробнее: Умнова И. А. О современном понимании Конституции Российской Федерации в контексте доктрин конституционализма и судебной правоприменительной практики // Государство и право. 2014. № 11. С. 18—26.

<sup>21</sup> См., например: European constitutionalism beyond the state / J. H. H. Weiler, M. Wind (eds). Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2003 ; Transnational constitutionalism / N. Tsagourias (ed). Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2007 ; Ruling the world: Constitutionalism, international law and global government / J. Dunoff, J. Trachtman (eds). Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2009 ; The Twilight of Constitutionalism? / ed. P. Dobner and M. Loughlin. Oxford University Press, 2010 ; The worlds of European constitutionalism / ed. by G. de Búrca, J. H. H. Weiler. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2012 ; Taming Globalization: International law, The U.S. Constitution, and the New World Order. — Oxford University, 2012 ; Comparative Constitutional design / ed. by T. Ginsburg. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013.

<sup>22</sup> Walker N. The place of European law // The worlds of European constitutionalism. P. 75—93.

<sup>23</sup> См., в частности: The Twilight of Constitutionalism?

<sup>24</sup> The Twilight of Constitutionalism? ; The worlds of European constitutionalism ; Kumm M., Lang A. F. jr., Tully J., Wiener A. How large is the world of global constitutionalism? // Global Constitutionalism. Cambridge, 2014. Vol. 3. № 1. P. 1—8.



ритета рассматривают универсализацию конституционных норм, то есть их стандартизацию на международно-правовом уровне, то традиционалисты, наоборот, именно в глобализации права увидели угрозу конституциям и выступили за приверженность национальным традициям, за защиту национальной самобытности при определении конституционного идеала. Как и в других крайних спорах, в этой дискуссии возникли промежуточные учения, пытающиеся примирить глобалистов и традиционалистов<sup>25</sup>, которые видятся более конструктивными и адекватными реалиям современного конституционного развития. Компромиссный подход к пониманию конституционализма позволяет определить границы глобализации и в то же время не настаивать исключительно на национальной доктрине конституционализма.

Таким образом, теоретические исследования тенденций и пределов конституционного развития находятся сегодня в фокусе пристального внимания современных ученых-конституционалистов и практиков. Расширение конституционного пространства внутри государств, повышение роли судебных и иных непарламентских практик конституционного развития, внешняя экспансия конституций государств, сопровождаемая формированием международной конституции в соответствии с доктриной глобального конституционализма — эти тенденции должны быть изучены в контексте не только поиска компромиссных теорий, но и определения смысла конституционного регулирования, адекватного потребностям конституционной защиты приоритетных ценностей и целей развития, формирующих конституционный идеал, свидетельствующий о расширении гуманизации и социализации конституций.

Уже сегодня, однако, становится очевидным, что перспективы конституционного развития в условиях современных угроз и вызовов человечеству обуславливают потребность в пересмотре отдельных конституционных и иных правовых стандартов, определяемых в национальном и международном праве. Такое направление конституционного регулирования и, соответственно, конституционных исследований можно было бы назвать конституционной футуристикой, а доктрину, формирующую

конституционный идеал будущего, — конституционным футуризмом.

Конституционная футуристика, как представляется, связана с поиском формально-определенного конституционного идеала, отражающего потребности функционирования и развития конституционного строя, сбалансированно выражающего интересы государства, общества и отдельно взятого человека. Выявление такого идеала базируется на исследовании уровня реализации действующей конституции, который полагаю целесообразным измерять с помощью трех основных показателей: конституционной конгруэнтности, конституционной эффективности и объективности конституционных положений.

Конституционная конгруэнтность как критерий оценки позволяет выявить адекватность содержания конституции ее форме, а также установить согласованность конституционных положений между собой.

Конституционная эффективность показывает степень фактической реализованности конституционных положений, то есть демонстрирует авторитет и результативность конституции. В таком измерении выявляется, насколько успешно происходит воплощение в жизнь формальной конституции с помощью потенциально возможных форм их реализации: через использование, соблюдение, исполнение, применение конституционных положений, а также путем их конкретизации и толкования.

Конституционная объективность как третий основной показатель уровня реализации конституции служит определению степени отражения конституционными положениями потребностей регулирования, то есть учета объективной реальности, запроса общества, государства и людей на определенный конституционный строй, сбалансировано отражающий их интересы. Конституционная объективность связана также с необходимостью запуска с помощью конституции новых импульсов для развития, сохранения и умножения ценностей, определяющих конституционный идеал настоящего и будущего.

Любая конституция, создаваемая людьми, не имеет абсолютного совершенства. В ней обнаруживаются конституционные дефекты, в частно-

<sup>25</sup> *Loughlin M. What is Constitutionalisation? // The Twilight of Constitutionalism? P. 52—73 ; Kumm M., Lang A. F. jr., Tully J., Wiener A. Op. cit. ; Kumm M. The best of time and the worst of time: between constitutional triumphalism and nostalgia // The Twilight of Constitutionalism? P. 207—219 ; Halberstam D. Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world // The worlds of European constitutionalism. P. 150—202.*

сти коллизии, противоречия, неопределенности и пробелы. Эти недостатки в дальнейшем устраняются либо путем внесения конституционных поправок и изменений либо через осуществление конкретизации и толкования конституционных положений. Не является исключением и Конституция Российской Федерации, которая имеет ряд коллизий и несогласованностей. К примеру, в контексте регулирования конституционных основ федеративного устройства Российской Федерации обнаруживаются противоречия между целым рядом конституционных положений. Речь идет, к примеру, о коллизии между п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72, в соответствии с которыми «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств» отнесены одновременно к предмету ведения Федерации и к предмету совместного ведения Федерации и субъектов РФ. Имеет место также противоречие между ч. 3 ст. 11 и ст. 76 Конституции РФ. Согласно ст. 11 разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В то же время регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации, предполагающее в том числе разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали, осуществляется, в соответствии со ст. 76 Конституции РФ, законами и иными нормативными правовыми актами. Договоры как правовая форма не упоминаются в данной статье. Существуют противоречия и между иными конституционными положениями, с одной стороны, закрепляющими принцип равноправия субъектов РФ, а с другой — устанавливающими особенности статуса республик и автономных образований.

Конституционные коллизии наблюдаются также и в конституционном регулировании других институтов конституционного права. К примеру, согласно ч. 2 ст. 7 Конституции РФ в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Между тем в ч. 1 ст. 38 Конституции РФ закреплено, что «материнство и детство, семья находятся под защитой госу-

дарства». Институт отцовства в данном случае не упоминается, что выглядит по меньшей мере пробелом.

Приведенные примеры свидетельствуют о проблемах конгруэнтности положений Конституции РФ. Коллизии и противоречия в российской практике устраняются сегодня преимущественно не конституционными поправками, а путем мотивировочной интерпретации и толкования конституционных положений Конституционным Судом РФ. К примеру, именно Конституционный Суд РФ определил своим постановлением от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации, что федеральный закон (а не договор. — *Прим. автора*) как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти.

Как уже отмечалось выше, вопросы эффективности конституции связаны с анализом степени реализации конституционных положений. В Российской Федерации Конституция имеет прямое действие и применяется на всей территории России (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Прямое действие и применение Конституции РФ обеспечивается развитием форм ее реализации. Для Российской Федерации в целом характерна тенденция расширения практики реализации Конституции путем ее прямого действия и прямого применения конституционных положений. В этой связи в современный период растет число исследований, посвященных проблемам реализации и применения Конституции РФ, констатируется тенденция активного применения конституционных принципов и норм российскими судами и другими правоприменительными органами<sup>26</sup>. Несмотря на актуальность этого направления исследований, думается, что акценты научных изысканий должны постепенно смещаться в сторону более глубокого анализа других показателей конституционного пространства. Полагаю, что отечественная наука конституционного права должна сегодня, во-первых, обратить особое внимание на такой показатель реализации Конституции РФ, как ее объективность, а во-вторых, заняться фундаментальной разработкой доктринальных перспектив конституционного развития.

<sup>26</sup> Более подробно об этом см.: Умнова И. А., Алешкова И. А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики. М. : РГУП, 2015. 184 с.

Оценка объективности Конституции РФ в значительной мере связана, полагаю, с выявлением адекватности принципов российского конституционализма, сформулированных на основе идеи либеральной демократии, тем реальным условиям, которые сложились в современном российском обществе и государстве. Кризис режима либеральной демократии во всем мире коснулся и Российской Федерации. Это проявляется в том, что принципы народовластия, демократии, свободы, разделения властей и справедливости в Российской Федерации конкурируют с системами сильного главы государства и единоначалия; дальнейшим укрупнением частного капитала и формированием олигархического монополизма в экономике; слиянием государственной власти с капиталом; значительным разрывом между доходами трудящихся; низкими социальными стандартами и пр. Существующие в реальности отношения требуют выдвижения обновленной конституционной парадигмы. На сегодня этой парадигмой мог бы стать путь конституционного компромисса различных идеологий, конвергенции либерально-демократической, социалистической и иных доктрин конституционного строя в единстве с учетом особенностей и традиций развития Российской Федерации.

Выбор обновленной парадигмы потребует существенных конституционных изменений. В этом контексте важно понимать, что усиление объективности конституции путем повышения степени учета состояния и потребностей развития реальных отношений предопределено формально-юридической возможностью дальнейшего совершенствования конституционных положений, устранения недостатков конституционного регулирования. К сожалению, Конституция РФ 1993 г. является трудноизменяемой, то есть негибкой. В ней не предусмотрена возможность изменения положений гл. 1, 2 и 9 иначе, как путем принятия новой Конституции РФ. Именно жесткость российской Конституции является, по-видимому, одной из причин высокой активности Конституционного Суда РФ в толковании конституционных норм и интерпретационном развитии их содержания на основе формулы «исходя из конституционного смысла».

Реализация требований конституционной объективности выводит на доктринальные пер-

спективы конституционного развития, которые напрямую связаны с выявлением главной задачи конституционной футуристики. Это задача, как представляется, состоит в том, чтобы на основе оценки уровня реализации действующей конституции выявить потенциал конституционного развития, направленного на улучшение конституционного строя. Содержание этого потенциала в современный период должно быть связано, как видится, с поиском принципиально новых стандартов жизни, выводящих на качественно иной уровень развития человеческой цивилизации. В частности, в контексте новых концепций выживания и общей (солидарной) ответственности международная общественность и государства должны пересмотреть определенные стандарты человеческого потребления, которые нацелены на паразитическое истребление среды обитания и уничтожение самого человека<sup>27</sup>. Один из примеров — право каждого на непрерывное улучшение условий жизни (ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.). Его реализация без установления разумных границ потребления, пределов использования ресурсов влечет к «съеданию» человечеством земли, ее ресурсов и самого себя. Для преодоления этой проблемы целесообразен пересмотр пределов дозволенного, и в частности введение в правовой тезаурус нового термина «паразитическое потребление» как вида антиправового, антисоциального поведения и образа жизнедеятельности<sup>28</sup>.

Формирование новых конституционных и, соответственно, иных правовых стандартов права справедливости станет одним из действенных механизмов ликвидации высокого уровня неравенства, соблюдения принципов ограничения богатства и недопустимости бедности. В будущих конституционных стандартах качества жизни должна быть полноценно заложена фундаментальная идея экологии человека.

В контексте развития отношений между государством, с одной стороны, и обществом, социальными группами и человеком — с другой, ключевое значение имеет, как представляется, повышение ответственности государственной и других видов публичной власти за решение задач в интересах людей, населения и народов.

<sup>27</sup> См.: Умнова И. А. Современные концепции прав человека в международно-правовом и конституционном измерениях // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 7.

<sup>28</sup> Умнова И. А. Современные концепции прав человека ... С. 7.

Современные режимы демократии, недостаточно наполненные механизмами защиты от злоупотребления властью и правом, не могут в ожидаемой мере справиться с коррупцией и иными пороками власти. Наконец, конституционное регулирование будущего — это правовая база, обеспечивающая эффективное противодействие глобализации и диверсификации угроз и вызовов человечеству, эффективный ответ на системные проблемы цивилизационного развития.

Если попытаться структурировать конституцию нового поколения, то можно утверждать, что формируемый ею конституционный идеал призван обозначить прочные основы следующих подсистем конституционного строя и соответственно подотраслей конституционного права нового типа: 1) государственное право как право демократии и ответственности государственной власти; 2) публично-политическое право как право народной общественной власти

и народного самоуправления; 3) экономическое конституционное право как право гражданского общества, экономической справедливости и антикризисное право; 4) социальное конституционное право как право социальной справедливости, социальной ответственности и социального развития; 5) экологическое конституционное право как право благоприятной окружающей среды, фундаментальных экологических прав и свобод, конституционных гарантий экологии человека; 6) духовно-культурное конституционное право как право конституционной нравственности и конституционных принципов облагораживания (нобилизации) человеческих отношений. Формирование обозначенных выше подотраслей (подсистем) конституционного права и есть, как представляется, путь преобразования сложившегося на сегодня конституционного права выживания в высший его тип — в конституционное право жизни, основанное на конституционном идеале.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Александрова Л.* Почему коммунисты не хотят подписывать Договор // Российская газета. — 1994. — 27 апр.
2. *Белкин А. А.* Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. — СПб. : Петрополис, 1995. — 142 с.
3. *Бондарь Н. С.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11. — С. 4—13.
4. *Гаджиев Г. А.* Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография. — М. : Норма; Инфра-М, 2013. — 320 с.
5. *Зорькин В. Д.* Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. — 2008. — № 12. — С. 3—14.
6. *Крусс В. И.* Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 2. — С. 7—14.
7. *Пресняков М. В.* Конституционная концепция принципа справедливости. — М. : Пресс, 2009. — 397 с.
8. *Пресняков М. В.* Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 16. — С. 6—12.
9. *Таева Н. Е.* Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 5. — С. 2—4.
10. *Умнова (Конюхова) И. А.* Конституционное право Российской Федерации : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры : в 2 т. — М. : Юрайт, 2015. — Т. 1. — 391 с.
11. *Умнова И. А.* О современной понимании Конституции Российской Федерации в контексте доктрин конституционализма и судебной правоприменительной практики // Государство и право. — 2014. — № 11. — С. 18—26.
12. *Умнова И. А.* Современные концепции прав человека в международно-правовом и конституционном измерениях // Омбудсмен. — 2012. — № 2. — С. 7—11.
13. *Умнова И. А., Алешкова И. А.* Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики. — М. : РГУП, 2015. — 184 с.
14. *Blount J., Elkins Z., and Ginsburg T.* Does the Process of Constitution-Making Matter? // Comparative Constitutional design / Ed. by T. Ginsburg. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013. — P. 31—65.

15. Comparative Constitutional design / Ed. by T. Ginsburg. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013. — 569 p.
16. European constitutionalism beyond the state / J. H. H. Weiler, M. Wind (eds). — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2003. — 325 p.
17. *Garlicki L.* «Constitutional Values» and the Strasbourg Court // *Acta Societatis Martensis*. — 2009/2010. — P. 13—21.
18. *Halberstam D.* Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world // *The Worlds of European Constitutionalism*. — P. 150—202.
19. *Kumm M.* The best of time and the worst of time: between constitutional triumphalism and nostalgia // *The Twilight of Constitutionalism?* / Ed. P. Dobner and M. Loughlin. — Oxford University Press, 2010. — P. 198—212.
20. *Kumm M., Lang A. F. jr., Tully J., Wiener A.* How large is the world of global constitutionalism? // *Global Constitutionalism*. — Cambridge, 2014. — Vol. 3. — № 1. — P. 1—8.
21. *Loughlin M.* What is Constitutionalisation? // *The Twilight of Constitutionalism?* / Ed. P. Dobner and M. Loughlin. — Oxford University Press, 2010. — P. 52—73.
22. *Peerenboom R.* Social Foundations of China's Living Constitution // *Comparative Constitutional design* / Ed. by T. Ginsburg. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2013. — P. 157—169.
23. *Ruling the world: Constitutionalism, international law and global government* / J. Dunoff, J. Trachtman (eds). — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2009. — 234 p.
24. *Taming Globalization: International law, the U.S. Constitution, and the New World Order*. — Oxford University, 2012. — 272 p.
25. *The Twilight of Constitutionalism?* / Ed. P. Dobner and M. Loughlin. — Oxford University Press, 2010. — 345 p.
26. *The worlds of European constitutionalism* / Ed. by G. de Búrca, J. H. H. Weiler. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2012. — 364 p.
27. *Transnational constitutionalism* / N. Tsagourias (ed). — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2007. — 276 p.
28. *Walker N.* The place of European law // *The worlds of European constitutionalism* / Ed. by G. de Búrca, J. H. H. Weiler. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2012. — P. 75—93.

*Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.*

### **THE 1993 CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE CONSTITUTIONAL IDEAL EVALUATION AND ITS IMPLEMENTATION IN LIGHT OF INTERNATIONAL EXPERIENCE**

**UMNOVA-KONYUKHOVA Irina Anatalevna**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Legal Studies of the Russian State University of Justice, Professor of the Department of Constitutional Law named after N.V. Vitruk  
 iaumnova@mail.ru  
 117418, Russia, Moscow, ul. Novocheremushinskaya, d. 69

**Abstract.** *The paper carries out evaluation of the relevance of a liberal-democratic idea enshrined in the 1993 Constitution, constitutional goals and values and their compliance with the needs of a modern society on the basis of a 25-year-long operation of the Constitution. The author compares the “constitutional ideal” enshrined in the Constitution of the Russian Federation and the reality. Evaluation is carried out in light of the international experience of constitutional development. It is noted that the value and authority of the Constitution suffer erosion under the influence of numerous objective and subjective factors due to the influence of which a significant gap between the ideal enshrined in the Constitution and the reality emerges, and the ideal itself is questioned. Trends are considered in sequence: 1) formation of constitutional axiology, humanization and socialization of constitutions, expansion of constitutional morality; 2) emergence of new doctrines of the constitutional ideal based on the constitutional compromise under the conditions of crisis of liberal-democratic and other constitutional doctrines; 3) emergence of global constitutionalism which changes the scope of constitution authority, intensifies international interventions in the constitutional design and forms universal constitutional standards. On the example of the Russian Federation, the paper highlights positive and negative consequences of the Soviet socialist state system transformation into the liberal-democratic constitutional system. The author focuses on the problem of legitimacy of the 1993 Constitution of the Russian Federation in the context of optimization of constitutional design that depends on the level of publicity of constitutional procedures. It is*

suggested that further discussion of the problems of legitimacy of the Constitution of the Russian Federation makes no sense. Otherwise, the legitimacy of the entire RF system of legislation adopted on its basis is challenged. Also, it is important to take into account application of forms and procedures of civil consent with regard to the adoption of the Constitution of the Russian Federation as reflected in the work of the Constitutional Conference, the Agreement on Public Consent and the nation-wide Referendum.

Assessing the prospects of constitutional development, the author argues that under modern threats and challenges to humanity there is an objective need to review certain constitutional and other legal standards set out in national and international law. The author proposes to apply this approach to the constitutional regulation and constitutional studies and to call it constitutional futuristic; and the doctrine forming the constitutional ideal of the future should be called constitutional futurism. The constitutional ideal determination is based on examination of the level of Constitution implementation, which appears to be measured by three main indicators: constitutional congruence, effectiveness and objectivity of constitutional provisions. The main task of the constitutional futuristic is to identify, based on the assessment of the level of implementation of the current Constitution, the potential of constitutional development aimed at improving the constitutional order. The content of this potential during the recent period should be associated with the search for fundamentally new standards of life leading to a qualitatively different level of development of a human civilization. This approach predetermines the new structuring of constitutions and, accordingly, the branch of constitutional law, the result of which will be the transformation of constitutional law of survival into its highest type, namely, constitutional law of life based on the constitutional ideal.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, modern constitutions, constitutional goals and values, constitutional ideal, constitutional axiology, constitutional morality, humanization and socialization of constitutions, liberal-democratic doctrine of the Constitution of the Russian Federation, doctrines of constitutional compromise, constitutional design, constitutional procedures, legitimacy of constitutions, legitimacy of the Constitution of the Russian Federation, global constitutionalism, new constitutional standards, constitutional futuristic, constitutional futurism, constitutional congruence, constitutional effectiveness, constitutional objectivity, sub-branches of Constitutional Law.

## REFERENCES

1. Aleksandrova L. Pochemu kommunisty ne khotyat podpisivat dogovor [Why the Communists do not want to sign the Treaty]. *Rossiyskaya Gazeta*. 1994. 27 Apr. (In Rus.)
2. Belkin A. A. Konstitutsionnaya okhrana: tri napravleniya rossiyskoy ideologii i praktiki [Constitutional protection: three directions of Russian ideology and practice]. St. Petersburg. Petropolis Publ., 1995. 142 p. (In Rus.)
3. Bondar N. S. Rossiyskoe konstitutsionnoe pravo v tsennostnom izmerenii: kak pravovoy otrasli, yuridicheskoy nauki, uchebnoy distsipliny [Russian Constitutional Law in Axiological Dimension: As a branch of law, legal science, academic subject]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. 2013. No. 11, P. 4—13. (In Rus.)
4. Gadzhiev G. A. Ontologiya prava (kriticheskoe issledovanie yuridicheskogo kontsepta deystvitelnosti) : monografiya [Ontology of law (a critical study of the legal concept of validity): A monograph. Moscow, Norma; Infra-M Publ., 2013. 320 p. (In Rus.)
5. Zorkin V. D Tsennostnyy podkhod v konstitutsionnom regulirovanii prav i svobod [An axiological approach in the constitutional regulation of rights and freedoms]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2008. No. 12, pp. 3—14. (In Rus.)
6. Kruss V. I. Rossiyskaya konstitutsionnaya aksiologiya: aktualnost i perspektivy [Russian constitutional axiology: actuality and prospects]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2007. No. 2, pp. 7—14. (In Rus.)
7. Presnyakov M. V. Konstitutsionnaya kontseptsiya printsipa spravedlivosti [A constitutional concept of the principle of justice]. Moscow. Press Publ., 2009. 397 p. (In Rus.)
8. Presnyakov M. V. Spravedlivost v sisteme konstitutsionno-pravovykh tsennostey [Justice in the system of constitutional and legal values]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2009, No. 16, P. 6—12.



9. Taeva N. E. Normy Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii kak forma vyrazheniya sotsialnykh tsennostey [Norms of the Constitution of the Russian Federation as a form of expression of social values]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*, 2009. No. 5, P. 2—4.
10. Umnova (Konyukhova) I. A. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii : uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury : v 2 t. [Constitutional Law of the Russian Federation: A Textbook and Study Guide for Bachelor's and Master's Students : in 2 vol.]. Moscow. Yurait Publ., 2015. Vol. 1. 391 p. (In Rus.)
11. Umnova I. A. O sovremennom ponimanii konstitutsii rossiyskoy federatsii v kontekste doktrin konstitutsionalizma i sudebnoy pravoprimeritelnoy praktiki [Modern understanding of the Constitution of the Russian Federation in the context of doctrines of constitutionalism and judicial law enforcement practice]. 2014. No. 11. P. 18- 26. (In Rus.)
12. Umnova I. A. Sovremennye kontseptsii prav cheloveka v mezhdunarodno-pravovom i konstitutsionnom izmereniyakh [Modern concepts of human rights in the international legal and constitutional dimensions]. *The Ombudsman*, 2012, No. 2, P. 7—11. (In Rus.)
13. Umnova I. A., Aleshkova I. A. Primenenie konstitutsii rossiyskoy federatsii sudami obshchey yurisdiktsii: aktualnye voprosy teorii i praktiki [Application of the Constitution of the Russian Federation by courts of general jurisdiction: topical issues of theory and practice]. Moscow. RSUJ Publishing House, 2015. 184 p. (In Rus.)
14. Blount J., Elkins Z., and Ginsburg T. Does the Process of Constitution-Making Matter? *Comparative Constitutional design*. Ed. by T. Ginsburg. Cambridge: Cambridge Uni. Press, 2013. P. 31—65.
15. *Comparative Constitutional design*. Ed. by T. Ginsburg. Cambridge: Cambridge Uni. Press, 2013. 569 p.
16. *European constitutionalism beyond the state*. J. H. H. Weiler, M. Wind (eds). Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003. 325 p.
17. Garlicki L. “Constitutional Values” and the Strasbourg Court. *Acta Societatis Martensis*. 2009/2010. P. 13 — 21.
18. Halberstam D. Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world. *The Worlds of European Constitutionalism*. P. 150—202.
19. Kumm M. The best of time and the worst of time: between constitutional triumphalism and nostalgia. *The Twilight of Constitutionalism?* Ed. P. Dobner and M. Loughlin. Oxford University Press, 2010. P. 198—212.
20. Kumm M., Lang A. F. jr., Tully J., Wiener A. How great is the world of global constitutionalism? *Global Constitutionalism*. Cambridge, 2014. Vol. 3. No. 1. P. 1 — 8.
21. Loughlin M. What is Constitutionalisation? *The Twilight of Constitutionalism?* Ed. P. Dobner and M. Loughlin. Oxford University Press, 2010. P. 52—73.
22. Peerenboom R. Social Foundations of China's Living Constitution. *Comparative Constitutional design*. Ed. by T. Ginsberg. Cambridge: Cambridge Uni. Press, 2013. P. 157—169. *Ruling the world: Constitutionalism, international law and global government*. J. Dunoff, J. Tractson (ed). Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009. 234 p.
23. *Ruling the world: Constitutionalism, international law and global government / J. Dunoff, J. Trachtman (eds)*. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2009. — 234 p.
24. *Taming Globalization: International law, the U.S. Constitution, and the New World Order*. — Oxford University, 2012. 272 p.
25. *The Twilight of Constitutionalism?* Ed. P. Dobner and M. Loughlin. Oxford University Press, 2010. 345 p.
26. *The worlds of European constitutionalism*. Ed. by G. de Búrca, J. H. H. Weiler. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2012. 364 p.
27. *Transnational constitutionalism*. N. Tsagourias (ed). Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2007. 276 p.
28. *Walker N. The place of European law. The worlds of European constitutionalism*. Ed. by G. de Búrca, J. H. H. Weiler. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2012. P. 75—93.

С. А. Зенкин\*

# МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ И ПРАКТИКА

**Аннотация.** В статье исследуются четыре режима модернизации Конституции Российской Федерации: пересмотр Конституции (положений гл. 1, 2 и 9), принятие поправок к гл. 3—8, внесение изменений в ч. 1 ст. 65, касающихся состава Российской Федерации и в связи с изменением наименования субъекта РФ. Анализируются ст. 134—137 Конституции, устанавливающие основы нормативных моделей режимов модернизации, высказываются суждения о том, каким может быть федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, а также о некоторых элементах конструкции этого органа, сообщается о проектах данного закона, выносившихся на голосование Государственной Думы. Автор полагает, что принятие Конституции всенародным голосованием не должно рассматриваться исключительно как резервный способ, который применяется, если проект не получит поддержку 2/3 членов Конституционного Собрания. Рассматриваются положения Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», показываются ключевые разногласия при его принятии, исследуется правовое регулирование субъектами РФ порядка рассмотрения закона о поправке, обращается внимание на недостатки федерального и регионального регулирования (в частности, на то, что в законодательстве субъектов РФ установлены различные решения о большинстве, которым законодательный орган одобряет конституционную поправку), отмечаются особенности юридико-технического оформления законов о поправках. Исследуется практика внесения проектов конституционных поправок (более 30 инициатив), их принятия, одобрения законодательными органами, а также внесения изменений в ст. 65 Конституции. Делается вывод о работоспособности действующих моделей второго — четвертого режимов модернизации, а также о том, что в условиях существующих политических реалий, позволяющих принимать и одобрять поправки в ускоренном порядке, жесткость правовых конструкций второго режима модернизации Конституции является номинальной.

**Ключевые слова:** модернизация Конституции Российской Федерации, режимы модернизации, пересмотр Конституции, конституционные поправки, изменения ст. 65 Конституции, Конституционное Собрание, закон о поправке к Конституции, рассмотрение конституционных поправок законодательными органами субъектов РФ, практика модернизации Конституции.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.040-062**

© Зенкин С. А., 2018

\* Зенкин Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации  
szenkin@msal.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9



## ВВЕДЕНИЕ

Преыдыущие конституции нашей страны (СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г.) устанавливали единый порядок для изменения любых их положений. Изменение Конституции производилось посредством закона, принимаемого соответствующим Верховным Советом большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов (в Верховном Совете СССР — от общего числа депутатов каждой из его палат).

С учреждением в 1988—1989 гг. Съездов народных депутатов изменение Конституции и принятие новой перешло в исключительное ведение Съезда. Для изменения конституций СССР и РСФСР требовалось голосование «за» не менее 2/3 от общего числа народных депутатов (соответственно СССР или РСФСР). В апреле 1992 г. (к этому времени СССР уже прекратил существование, а на смену РСФСР пришло наименование «Российская Федерация») было установлено, что указанное большинство определяется от общего числа избранных народных депутатов РФ, а изменения, касающиеся федеративного устройства, производятся по согласованию с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом в лице их Советов народных депутатов.

Тем самым устанавливался в принципе общий порядок изменения положений Конституции РФ, с дополнительным требованием для возможных новелл в части федеративного устройства.

Прежние конституции допускали принятие новых (в статьях, закреплявших вопросы ведения Съездов; ст. 108 Конституции СССР, ст. 104 российской Конституции). Но в заключительных статьях (соответственно ст. 174 и ст. 185), где шла речь о квалифицированном большинстве голосов законодательного органа,

требуемом для изменения Конституции, о новой Конституции не упоминалось. Такое положение вещей давало основания для констатации, что «порядок принятия новой Конституции не устанавливался»<sup>1</sup>. Законодатель, вероятно, подразумевал, что порядок, определенный для изменения Конституции, распространяется и на принятие новой.

В отличие от прежних конституций, Конституция Российской Федерации 1993 г. различает порядок принятия новой и изменения действующей, а также устанавливает, что разные ее нормы изменяются по-разному. Такой новаторский для нашей страны подход воплотился в *четырёх режимах модернизации (иначе — способах реформирования) Конституции:*

- 1) пересмотр Конституции (пересмотр положений гл. 1, 2 и 9);
- 2) принятие поправок к гл. 3—8 Конституции;
- 3) внесение изменений в ст. 65 (ч. 1) Конституции, касающихся состава Российской Федерации;
- 4) внесение изменений в ст. 65 (ч. 1) Конституции в связи с изменением наименования субъекта РФ.

Все четыре режима модернизации предусмотрены в гл. 9 Конституции «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» (ст. 134—137). Тот факт, что наименование главы уже ее содержания и отражает только два режима модернизации, следует оценить как редакционно-техническую погрешность.

Охват всех четырех режимов словом «модернизация» (или «реформирование») может показаться небесспорным, если исходить из того, что не всякая корректировка текста безоговорочно «дотягивает» до такой характеристики<sup>2</sup>. Казалось бы, идеально нейтральное слово «изменение», но оно не подходит для обобщающего термина, так как уже использовано в Конституции (ст. 137) при определении третьего и четвертого режимов.

<sup>1</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2012. С. 73.

<sup>2</sup> В литературе обосновывалась позиция о том, что конституционная реформа — это «качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста» (Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 3. С. 274). Указанные ученые отмечают, что имевшие место изменения ст. 65 Конституции «не носили характера конституционной реформы», а поправки, внесенные в Конституцию в 2008 г., «вряд ли можно отнести к конституционной реформе» (Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Указ. соч. С. 275).

По мнению Н. В. Бутусовой, «модернизация Конституции возможна лишь в результате ее реформирования», «понятие “конституционное реформирование” в полной мере применимо лишь к пересмотру

Действующая Конституция устанавливает в целом весьма жесткий порядок ее модернизации. Такой подход был в значительной мере предопределен стремлением не допустить повторения ситуации начала 1990-х гг., когда в «законодательном порыве» текст Конституции легко изменялся, что порой приводило к противоречию одних норм другим.

### ВНЕСЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПЕРЕСМОТРЕ КОНСТИТУЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ

Пересмотр Конституции и принятие поправок к ней — это кардинально отличающиеся понятия, юридические последствия применения данных режимов различны. Однако в одном элементе Конституция их уравнивает: в ст. 134 определен *единый круг субъектов, которые имеют право инициировать реформирование Конституции путем пересмотра или принятия поправок*. В их число входят и инициаторы федерального уровня (Президент РФ, любая из палат Федерального Собрания, Правительство РФ, группы парламентариев каждой из палат), и инициаторы уровня субъектов РФ (законодательные органы).

Перечень инициаторов, установленный в ст. 134, уже, чем перечень субъектов права законодательной инициативы, определенный в ч. 1 ст. 104.

В прежней Конституции вопрос о круге субъектов, которые могут инициировать ее реформирование, отдельно не регламентировался. В результате проект закона об изменениях и дополнениях Конституции мог быть внесен субъектами — инициаторами «обычных» законопроектов, в том числе отдельными народными депутатами. Ограничение в действующей

Конституции круга субъектов — инициаторов ее реформирования направлено на повышение стабильности Конституции.

Инициатором модернизации Конституции, в отличие от внесения проекта федерального конституционного или федерального закона, не вправе быть отдельный член Совета Федерации или депутат Государственной Думы. Внести предложение о пересмотре или о поправках могут лишь группы парламентариев: не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Такая доля определяется от общего («конституционного») числа членов или депутатов палаты, но не от числа тех парламентариев, которые замещают мандаты в палате на текущий момент (это число может быть меньше «конституционной численности» палаты в силу образующихся вакансий). Соответственно, для Совета Федерации одна пятая — это 34 члена (если общее число 170), для Государственной Думы — 90 депутатов.

В круг инициаторов модернизации Конституции не входят высшие суды РФ: Конституционный Суд и Верховный Суд, которые, согласно ст. 104, обладают правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

В соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции исполняющий обязанности Президента РФ, которым является Председатель Правительства РФ, не вправе вносить предложения о пересмотре положений Конституции и поправках к ней.

В круг инициаторов включена Государственная Дума, хотя в числе субъектов права законодательной инициативы она отсутствует (предоставление ей права законодательной инициативы не соотносилось бы с положением ч. 2 ст. 104 о том, что законопроекты вносятся в Государственную Думу). Возможно, авторы

---

действующей Конституции и внесению в нее поправок» (Бутусова Н. В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 6).

Напротив, В. А. Кряжков, не входя в рассуждения языкового характера, отмечает, что реформирование Конституции осуществляется и путем пересмотра, и путем поправок, и путем внесения изменений в ст. 65 (Кряжков В. А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение) // Государство и право. 2016. № 1. С. 5).

Думается, что понятие «модернизация» имеет свой оттенок — обновление Конституции (пусть и не претендующее на масштаб реформы), приведение ее в соответствие с новыми реалиями и устремлениями. Для целей настоящей статьи данное понятие представляется наиболее приемлемым. Внесение изменений в ст. 65 — это тоже проявление модернизации Конституции, ее осовременивания, хотя и имеющее технический, вторичный характер.

Формулировка «преобразование текста Основного закона» (использована в статье Н. В. Бутусовой) тоже неплоха, но применительно к данному случаю все же менее удачна.

Конституции допускали, что предложения о реформировании Конституции могут вноситься как в Государственную Думу, так и в Совет Федерации. Регламент Совета Федерации первого созыва, принятый в 1994 г. (гл. 12), исходил из такой возможности.

Но даже если бы предложение о реформировании Конституции должно было вноситься именно в Государственную Думу, то внесение такого предложения самой Государственной Думой не было бы абсурдным. Все же для принятия постановления об инициативе достаточно 226 голосов, в то время как дальнейшее движение по пути реформирования требует большего одобрения. Кроме того, оформление инициативы посредством принятия постановления палаты могло бы выглядеть веселее или иметь другие резоны по сравнению с «простым» сбором подписей.

Внесение предложения группой депутатов имеет потенциальный недостаток: впоследствии часть депутатов могут отозвать свои подписи, в результате чего общее количество инициаторов становится меньше требуемого числа и проект возвращается авторам<sup>3</sup>. Внесение посредством постановления палаты позволяет избежать такой возможности. Даже если к новому созыву состав палаты существенно изменится, ранее принятое постановление «продолжит жить» и инициатива будет сохранена.

В статье 134 не поясняется, в какой форме вносятся предложения о поправках и пересмотре. Применительно к поправкам из положения ст. 136 Конституции об их принятии «в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона», следует, что такие инициативы не могут ограничиваться концептуальным изложением замысла и должны оформляться в виде конкретных законопроектов. Что же касается предложений о пересмотре, то Конституция оставляет вопрос о форме их материализации открытым.

## **ПЕРВЫЙ РЕЖИМ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ (ПЕРЕСМОТР)**

Первый режим модернизации Конституции (пересмотр) имеет место в связи с реформировани-

ем положений всего трех из 9 глав Конституции, а именно гл. 1, 2 и 9. Тем самым Конституция выделяет из всего массива раздела первого группы норм, обладающих большей значимостью и подлежащих большей защите от неоправданного вмешательства.

Повышенные гарантии для гл. 1 и 2 обусловлены тем, что в них установлены основы конституционного строя и основы правового статуса личности. Основам конституционного строя РФ не могут противоречить никакие другие положения Конституции (ч. 2 ст. 16). В части 1 ст. 16 и ст. 64 содержится своеобразное предупреждение: положения гл. 1 и 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном Конституцией.

Включение в группу из трех глав гл. 9 предопределено ее технико-юридической ролью. Повышенная защита гл. 1 и 2 могла бы быть опрокинута, если бы в более легком режиме можно было «скорректировать» нормы гл. 9, устанавливающие эту повышенную защиту.

В части 1 ст. 135 Конституции содержится запрет Федеральному Собранию пересматривать положения гл. 1, 2 и 9. Как следует из ст. 136, Федеральное Собрание может реформировать, да и то не в одиночестве, только гл. 3—8.

В настоящее время набор глав Конституции, обеспечиваемых повышенной защитой, воспринимается так, будто по-иному не могло и быть. Между тем в проекте Конституции, одобренном на пленарном заседании Конституционного совещания 12 июля 1993 г., завершившем первый этап работы этого органа, режим пересмотра распространялся только на гл. 1, а гл. 9 вообще не упоминалась применительно к какому-либо из режимов, поскольку предполагалось, что она будет неизменяемой. Глава 9 была добавлена к гл. 1 в октябре 1993 г. в конце работы Конституционного совещания, а гл. 2 уже в ноябре, когда оно завершило свою работу.

Хотя Федеральное Собрание не вправе пересматривать положения гл. 1, 2 и 9, без него процесс пересмотра невозможен. Никто из инициаторов не сможет достичь желаемого пересмотра, пренебрегая позицией парламента. Согласно ч. 2 ст. 135 Конституции предложение о пересмотре должно получить поддержку 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

<sup>3</sup> Именно это произошло с проектами № 98055257-2 и 98055264-2. Они были внесены в 1998 г. и, не дойдя до рассмотрения, возвращены в 2005 г., так как число авторов к тому времени стало меньше установленного минимума.

Конституционный Суд РФ дал толкование<sup>4</sup> данного положения: формулировку об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащуюся в ч. 2 ст. 135 Конституции, следует понимать как предусматривающую голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно от численности каждой палаты, установленной ст. 95 Конституции.

Часть 2 ст. 135 — это единственное положение Конституции, в котором предусматривается квалифицированное большинство голосов в 3/5. Нормы о повышенном большинстве в 2/3 и 3/4 встречаются чаще.

Поддержать предложение о пересмотре — с точки зрения количества голосов — проще, чем, например, одобрить проект федерального конституционного закона. Но такая «облегченность» (конечно же, относительная) в полной мере перекрывается сложностью следующей стадии пересмотра, связанной с Конституционным Собранием.

Конституционное Собрание — это временный конституционный орган особой компетенции, осуществляющий учредительную власть.

Слова Конституции о том, что в случае поддержки парламентариями предложения о пересмотре «в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание», можно воплотить в законе по-разному. Во-первых, принимаемый федеральный конституционный закон может быть законом, не связанным с конкретной ситуацией, или, напротив, законом ситуативным (однократного применения), появление которого обусловлено поддержкой конкретного предложения о пересмотре Конституции. Во-вторых, возможны узкое и широкое наполнение закона. Узкая трактовка: принимается федеральный конституционный закон, регулирующий именно созыв Конституционного Собрания, т.е. его состав и порядок формирования; что же касается порядка работы и последовательности действий, то их определит уже оно само в силу своего значения и статуса. Широкая трактовка: федеральный конституционный закон о Кон-

ституционном Собрании урегулирует все эти вопросы.

Необходимо понять, должен ли этот акт регулировать порядок внесения и одобрения предложений о пересмотре, т.е. те действия, которые происходят до созыва Конституционного Собрания? Строго говоря, нет; это следовало бы урегулировать обычным федеральным законом. Но каким? Видимо, чтобы уйти от неопределенности, законодатель пошел по пути расширения сферы действия закона о Конституционном Собрании. В Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>5</sup> (ч. 2 ст. 1), выйдя за пределы, очерченные его названием, законодатель установил, что порядок внесения и принятия предложений о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции устанавливается Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании и Федеральным конституционным законом о референдуме РФ<sup>6</sup>.

Федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании не принят, хотя было разработано немало его проектов.

В Регламенте Совета Федерации вопрос о пересмотре положений Конституции лишь едва затронут. Установлено, что предложения о пересмотре подлежат обязательному включению в проект повестки дня очередного заседания палаты (п. «а» ч. 4 ст. 42) и входят в круг вопросов, подлежащих первоочередному рассмотрению (п. «г» ст. 46).

Регулирование Регламента Государственной Думы более предметно. Прежде всего определена форма таких предложений: они должны содержать новую редакцию гл. 1, 2 и 9 Конституции или меньших структурных единиц конституционного текста (статей, частей, пунктов), а также соответствующее обоснование (ч. 1 ст. 137 Регламента). По результатам обсуждения предложений принимается постановление палаты об их одобрении или отклонении; в случае одобрения «постановление Государственной Думы с законопроектом» направляются в 5-дневный срок в Совет Федерации для

<sup>4</sup> Постановление от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (части 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

<sup>6</sup> Приведенная формулировка федерального закона не вполне удачна. Если имеется в виду порядок внесения предложений о пересмотре и их одобрения палатами Федерального Собрания, то указание на закон о референдуме совершенно излишне. Отсылка к закону о референдуме уместна в том случае, если имеется в виду порядок внесения предложений о пересмотре и принятия новой Конституции.

последующего рассмотрения (ст. 138). Таким образом, Регламент исходит из того, что Государственная Дума рассматривает предложения о пересмотре первой.

Использованная в ст. 138 Регламента Государственной Думы формулировка «с законопроектом» является неудачной, поскольку пересматриваемые положения Конституции не будут приниматься в форме закона.

Конституция предусматривает (ч. 3 ст. 135) три возможных варианта развития событий в Конституционном Собрании. Первый: Конституционное Собрание может не согласиться с парламентом, который поддержал предложение о пересмотре, и подтвердить неизменность Конституции. Второй: Конституционное Собрание вправе разработать и принять проект новой Конституции, для чего требуется 2/3 голосов от общего числа членов этого органа. Третий: Конституционное Собрание может разработать проект новой Конституции, но не принимать его, а вынести на всенародное голосование.

Применительно к составу Конституционного Собрания Конституция использует термин «члены». В проекте Конституции, одобренном Конституционным совещанием 12 июля 1993 г., речь шла о делегатах. Предусматривалось, что «делегаты в Конституционное Собрание избираются в порядке и по нормам, установленным для выборов Государственной Думы». Последующее исключение этого положения и замена термина означали, что вместо установления выборной модели формирования Конституционного Собрания допускается многовариантность моделей.

Вопросы проведения всенародного голосования по проекту Конституции затрагиваются в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>7</sup>. Согласно ч. 1 ст. 6 порядок принятия решения Конституционного Собрания о вынесении проекта Конституции на всенародное голосование, а равно порядок его вынесения на такое голосование определяется федеральным конституционным законом, принятие которого предусмотрено ст. 135 Конституции.

В статье 21 закреплено, что если Конституционное Собрание приняло решение о вынесении проекта Конституции на всенародное голосование, то его назначение, подготовка и проведение осуществляются в порядке, установленном данным Федеральным конституционным законом и федеральным конституционным законом, принятие которого предусмотрено ст. 135 Конституции<sup>8</sup>. Отсюда следует, что законодатель допускает возможность последующего регулирования в пока не принятом законе особенностей конституционного референдума.

Критерии принятия новой Конституции всенародным голосованием, которые предусмотрены в ч. 3 ст. 135 Конституции, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» воспринял применительно к голосованию по любому вопросу всероссийского референдума, не только конституционному. Согласно ст. 80 референдум РФ считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума (ч. 5), а решение считается принятым, если «за» проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании (ч. 7).

Анализ ст. 135 Конституции приводит к ключевому выводу: положения гл. 1, 2 и 9 сохраняются в изначальном виде («заморожены»), пока действует нынешняя Конституция; они могут обрести новое содержание только в рамках следующей Конституции.

Предложения о реформировании положений Конституции, обозначенных в ст. 135, внеслись трижды, в 1995—1996 гг.

Во всех случаях предложения<sup>9</sup> касались гл. 2. Алтайское краевое Законодательное Собрание в ноябре 1995 г. внесло *проект поправки* в ст. 29, предусматривающий ее дополнение положением о защите общественной нравственности. Смоленская областная Дума в марте 1996 г. и Тамбовская областная Дума в июне 1996 г. внесли *проекты федеральных конституционных законов* об изменении редакции ст. 43 (о праве на образование). Обо-

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>8</sup> В ранее действовавшем Федеральном конституционном законе от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ст. 11) предусматривалось, что решение о вынесении на референдум проекта новой Конституции принимается большинством голосов от общего числа членов Конституционного Собрания в соответствии с порядком, установленным федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании. В настоящее время вопрос о большинстве не предпринимается.

<sup>9</sup> Проекты № 95063785-1, 96010833-2, 96029090-2.

значенные курсивом правовые формы этих предложений показывают, что их инициаторы не представляли должным образом юридическую сторону ставящегося ими вопроса. Было «вынесено за скобки» то обстоятельство, что для реализации предлагаемых новелл нужно разработать и принять новую Конституцию, а это невозможно в отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. В 2003 г. проекты были возвращены инициаторам с указанием на то, что порядок рассмотрения предложений о пересмотре положений Конституции «полностью не урегулирован действующим законодательством».

В Государственной Думе и учеными<sup>10</sup> было подготовлено несколько проектов федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. Но до голосования Государственной Думы дошли только три из них. Все они были внесены депутатами Государственной Думы<sup>11</sup>.

Один из проектов, внесенный в 2000 г., устанавливал, что Президент РФ, члены Совета Федерации (тогда — 178), судьи Конституционного Суда РФ (19), председатели Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ становятся членами Конституционного Собрания по должности (в совокупности 200 человек). Состав второй половины Конституционного Собрания, в отличие от первой, не предопределялся заранее: 100 членов назначает Государственная Дума из числа депутатов (соответственно составу депутатских объединений и числу депутатов, избранных по общефедеральному и одномандатным избирательным округам); еще 100 членов назначает Президент РФ из числа граждан РФ, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права.

Второй проект, внесенный также в 2000 г., исходил из того, что 450 членов Конституционного Собрания избираются гражданами по мажоритарной избирательной системе в двухмандатных избирательных округах. Третий проект, внесенный в 2015 г., предусматривал многотысячный состав Конституционного Со-

брания, включающий руководителей представительных органов муниципальных образований, а по предложению Президента РФ — еще и до 5 членов представительных органов городов с числом жителей более 100 тыс. человек.

Подходы к определению состава Конституционного Собрания могут быть самыми разными. Но они непременно должны привести к тому, чтобы этот орган отражал широкий спектр политических сил, был работоспособным и компетентным. Конечно же, если в состав Конституционного Собрания входят парламентарии, то их удельный вес не должен быть таким, чтобы они преобладали при решении принципиальных вопросов; иное означало бы, что, по сути, Конституция пересматривается Федеральным Собранием, а это — согласно ч. 1 ст. 135 — недопустимо.

Судьба первых двух проектов, авторы которых уже перестали быть депутатами, была решена в 2012 г. Палата поддержала позицию ответственного комитета о том, что принятие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании при отсутствии инициативы пересмотра Конституции, т.е. при отсутствии надобности в созыве Конституционного Собрания, входит в противоречие со смыслом ст. 135 Конституции. Рассмотрение проектов прошло по сокращенной процедуре и заняло около 2-3 минут. Оба они были отклонены (за первый — 58 голосов, за второй — 0).

Третий проект был рассмотрен 1 декабря 2015 г. В заключении ответственного комитета отмечалось: «...предметом регулирования соответствующего Федерального конституционного закона должен быть правовой статус именно того Конституционного Собрания, для созыва и работы которого указанный закон будет приниматься...». Рассмотрение состоялось по общей процедуре: с докладом, содокладом, вопросами и выступлениями. Однако предложенная концепция Конституционного Собрания не обсуждалась. Правовой аспект дискуссии свелся к тому, должен ли такой закон приниматься заранее или нет. Позицию большинства

<sup>10</sup> См., прежде всего, законопроект патриарха российских конституционалистов (Авакьян С. А. Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 : Право. 2005. № 2. С. 54—91), а также концепцию законопроекта, опубликованную ранее учеными МГЮА (Кикоть В. А., Страшун Б. А. О статусе Конституционного Собрания // Журнал российского права. 1998. № 12. С. 14—20).

<sup>11</sup> Проекты № 90056938-3 (на момент рассмотрения среди авторов значились Б. Б. Надеждин, А. И. Лукьянов, В. В. Володин, В. А. Крюков), № 4800-3 (внесен С. А. Ковалёвым), № 874565-6 (внесен Е. А. Фёдоровым и А. В. Романовым).

четко обозначил представитель ответственного комитета: «...мы предлагаем... не принимать данный проект... Иное означало бы запуск процесса пересмотра Конституции, что... в настоящий момент нецелесообразно и даже вредно». Проект был отклонен (за — 61 голос).

Для того чтобы ст. 135 была реализована на практике, законодатель должен определиться по множеству позиций. Остановимся на некоторых.

Необходимо законодательно урегулировать вопрос о пределах конкретизации предложения о пересмотре, т.е. должен ли инициатор детализировать свой замысел вплоть до проекта новой Конституции. Ответ на этот вопрос не очевиден. Разработчики первого из тех проектов федерального конституционного закона, о которых шла речь ранее, полагали, что должен; автор второго проекта предусматривал альтернативу: допускались и «широкий» вариант — внесение инициатором проекта новой Конституции, и «узкий» — внесение проекта новой редакции гл. 1, 2 и 9; третий законопроект ограничивался «предложениями по изменению положений глав 1, 2 и 9».

Несмотря на имеющиеся регламентные нормы, целесообразно урегулировать в законе вопрос о том, куда вносятся предложения о пересмотре. Не случайно, что второй проект федерального конституционного закона, в отличие от других, не устанавливал, что во всех случаях это Государственная Дума (если инициатором предложения являлась бы она сама, или группа ее депутатов, или законодательный орган субъекта РФ, то предложения о пересмотре должны были вноситься в Совет Федерации).

Принципиален вопрос об организационно-функциональном механизме, посредством которого Конституционное Собрание будет решать возложенную на него задачу. Первым и вторым проектами федерального конституционного закона предполагалось, что основой этого механизма станет Рабочая палата (до 90 человек), образуемая Конституционным Собранием из числа своих членов. Согласно же третьему проекту члены Конституционного Собрания не были бы реальными создателями нового Основного закона. Они направляли бы свои предложения Президенту РФ, а он вносил бы подготовленный проект Конституции на рассмотрение Конституционного Собрания. Такая конструкция не согласуется со смыслом конституционной нормы о том, что Конституционное Собрание *разрабатывает* проект новой Кон-

ституции. И то обстоятельство, что по проекту Президент — не просто член Конституционного Собрания, а его председатель, не устраняет отмеченное противоречие.

Нуждается в решении вопрос о сочетании способов принятия Конституции: самим Конституционным Собранием или всенародным голосованием. Думается, что принятие всенародным голосованием не должно рассматриваться только как запасной вариант, который применяется, если за проект Конституции не проголосуют 2/3 всех членов Конституционного Собрания. Возможность вынесения проекта на всенародное голосование должна быть и в том случае, когда такая поддержка имеется. Если Конституционное Собрание усматривает целесообразность в придании новой Конституции большей легитимности посредством голосования народа, то его не следует ограничивать в таком стремлении.

## **ВТОРОЙ РЕЖИМ МОДЕРНИЗАЦИИ (ПРИНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВОК)**

В отличие от гл. 1, 2 и 9 Конституции, все остальные ее главы модернизируются не в режиме пересмотра, который предполагает принятие новой Конституции, а в режиме принятия поправок. Слова ст. 136 Конституции о принятии поправок к гл. 3—8 «в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона», означают, что в силу ч. 2 ст. 108, регулирующей порядок принятия федеральных конституционных законов, для одобрения поправок необходимо не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а принятая поправка в течение 14 дней должна быть подписана Президентом РФ и обнародована. Поскольку проект федерального конституционного закона сначала рассматривается и голосуется Государственной Думой и лишь в случае одобрения ею — Советом Федерации, постольку и проект поправки к Конституции рассматривается и голосуется палатами Федерального Собрания в такой же очередности.

Распространив на принятие поправок порядок, который предусмотрен для федерального конституционного закона, Конституция одновременно устанавливает (в той же ст. 136) существенную особенность поправок: для вступления в силу их должны одобрить

законодательные органы не менее чем 2/3 субъектов РФ (в настоящее время — 57). Таким образом, гл. 3—8 могут быть реформированы Федеральным Собранием, но не в одиночку, а при поддержке законодательной власти на региональном уровне.

В Конституции не определено, какова правовая форма акта, содержащего конституционную поправку. Неопределенность в этом вопросе устранил Конституционный Суд РФ Постановлением от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»<sup>12</sup>.

С запросом в Конституционный Суд обратилась Государственная Дума<sup>13</sup>. Она считала, что правовой формой документа, содержащего конституционную поправку, должен быть федеральный конституционный закон о поправке к Конституции. Если бы поправка признавалась особым видом нормативного правового акта, то, полагала Дума, возникла бы неопределенная правовая ситуация, так как законодательно не урегулирована процедура принятия и опубликования таких актов, их включения в текст Конституции.

Данная позиция получила отражение в регламентах палат Федерального Собрания того времени: и первый Регламент Государственной Думы, принятый в 1994 г. (гл. 16), и Регламент Совета Федерации первого созыва (ст. 122) исходили из того, что конституционные поправки принимаются в форме федерального конституционного закона.

Конституционный Суд не поддержал позицию Государственной Думы. Согласно данному им толкованию поправки в смысле ст. 136 Конституции принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (п. 1 резолютивной части). Тем самым данный акт не был назван собственно «поправкой» (как это имеет место, например, в США). Суд высказался за особый вид закона федерального уровня, который не является ни федеральным законом, ни федеральным конституционным законом.

Аргументация Конституционного Суда заключалась в следующем. Федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого ука-

зания ст. 136 и 108 Конституции для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, если федеральный закон может быть отклонен Президентом РФ, то порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный на процедуру принятия поправок, возможности вето не предусматривает.

Но поправки к Конституции не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как согласно ч. 1 ст. 108 Конституции федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией. Правовая форма федерального конституционного закона не позволила бы принимать поправки по вопросам, подлежащим урегулированию федеральными конституционными законами. И еще один аргумент: у поправки и федерального конституционного закона разная юридическая природа; последний принимается во исполнение Конституции, не может изменять ее положений и стать ее составной частью (п. 3 мотивировочной части).

Конституционный Суд постановил, что законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте (п. 2 резолютивной части).

Официальное толкование ст. 136 Конституции, данное Конституционным Судом, было воплощено в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

У этого Федерального закона непростая история создания. Ее протяженность (от внесения законопроекта<sup>14</sup> в Государственную Думу до подписания закона Президентом РФ) — 1 год и 9 месяцев. Закон дважды, проходя через Совет Федерации без рассмотрения и считаясь им одобренным, отклонялся Президентом, затем дважды отклонялся Советом Федерации.

Остановимся лишь на двух положениях, вызвавших большие споры. Понимание разногласий позволит лучше уяснить суть того, что заложено в ст. 136 Конституции РФ.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

<sup>13</sup> Постановление от 24 марта 1995 г. № 619-1 ГД.

<sup>14</sup> Законопроект № 96700501-2, внесен рядом депутатов Государственной Думы 11 июня 1996 г.



Разногласия по поводу обоих этих положений проявились еще в ходе первого чтения законопроекта. Одно из них касалось того, на какой стадии процесса реформирования Конституции в нем должен участвовать Президент. В постановлении о толковании ст. 136 Конституции позиция Конституционного Суда в этой части была изложена с изъятием: «Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию» (п. 3 резолютивной части).

Если данную формулировку понимать буквально, то она означала бы, что закон о поправке сначала вступает в силу и лишь потом должен быть подписан Президентом и обнародован. Но это было бы юридическим нонсенсом. Возможно, в приведенной формулировке имела место банальная опечатка («вступивший» / «вступающий») и Конституционный Суд, не предопределяя момент подписания Президентом, стремился лишь зафиксировать, что Президент должен подписать закон о поправке. Возможно же, имел место дефект конструкции и Конституционный Суд желал донести, что *после одобрения* необходимым числом законодательных органов, которое требуется для вступления закона о поправке в силу, закон подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Редакция законопроекта, прошедшая первое чтение, предусматривала, что Президент подписывает закон о поправке после того, как он будет одобрен федеральным парламентом, но до рассмотрения законодательными органами субъектов РФ. Разработчики исходили из того, что закон о поправке должен подписываться Президентом так же, как и федеральный конституционный закон, т.е. после одобрения Советом Федерации. С таким подходом не согласился полномочный представитель Президента в Государственной Думе. И это естественно: подпись Президента, поставленная непосредственно после одобрения второй палатой, могла бы быть дискредитирована, если бы закон о поправке не был поддержан необходимым числом законодательных органов субъектов РФ. Во втором чтении конструкция была изменена.

Разногласия по второму спорному положению сохранялись до самого последнего момента. Государственная Дума раз за разом не соглашалась исключить положение о так называемом молчаливом одобрении, согласно которому отсутствие к концу установленного срока решения законодательного органа по закону о поправке означало бы его одобрение. И только предупреждение о возможности третьего вето Президента и, в случае необходимости, его обращения в Конституционный Суд вынудило палату отказаться от положения, которое, конечно же, противоречило бы Конституции (ибо Конституция требует именно одобрения, т.е. явно выраженной поддержки, и не допускает, чтобы «уход в сторону» засчитывался за такое одобрение). «Молчаливое одобрение» могло бы иметь место только при иной норме Конституции, например: «...вступают в силу, если не будут отклонены органами законодательной власти более чем одной трети субъектов Российской Федерации». Иначе говоря, «молчаливое одобрение» могло бы быть в ст. 136, но только если бы оно было прямо предусмотрено (как это сделано в ч. 4 ст. 105 применительно к прохождению через Совет Федерации федеральных законов, не подлежащих обязательному рассмотрению).

Основные положения Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» заключаются в следующем.

Поправка к Конституции означает любое изменение, т.е. исключение, дополнение или новую редакцию положения гл. 3—8 Конституции. Одним законом о поправке к Конституции охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Наименование закона о поправке должно отражать ее суть (ст. 2 рассматриваемого Федерального закона).

Слова об охвате взаимосвязанных изменений означают, что закон о поправке может затрагивать положения разных статей и даже глав Конституции, но не должен охватывать разноплановые изменения, т.е. затрагивать не связанные друг с другом вопросы. Формулировку о наименовании, отражающем суть поправки, следует понимать в том смысле, что наименование, т.е. слова, заключенные в кавычки, должны раскрывать суть поправки предметно, содержательно, а не путем простого перечисления номеров изменяемых статей<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> В 2008 г. были одновременно приняты два закона о поправке: «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (затрагивались ст. 81 из гл. 4 и ст. 96 из гл. 5) и

Необходимо особо отметить, что даже если закон затрагивает ряд положений Конституции, то это все же закон о поправке, но не о поправках. Поэтому многократно используемая в Регламенте Государственной Думы формулировка «закон Российской Федерации о поправках к гл. 3—8 Конституции Российской Федерации» (прежде всего в гл. 16) является неточной, поскольку не согласуется с Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Данный Федеральный закон определил, в каком порядке и при каких условиях вносятся, принимаются, одобряются и вступают в силу конституционные поправки.

Установлено, что предложение о поправке к Конституции вносится в Государственную Думу в виде проекта закона о поправке (ст. 3), рассмотрение данного проекта в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, одобренный Государственной Думой проект в течение 5 дней направляется в Совет Федерации (ст. 5), где он подлежит обязательному рассмотрению, в случае отклонения закона<sup>17</sup> Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии (ст. 6), Председатель Совета Федерации не позднее 5 дней со дня принятия закона опубликовывает для всеобщего сведения уведомление, которое включает текст закона с указанием дат его одобрения палатами Федерального Собрания, и направляет закон для рассмотрения в законодательные органы субъектов РФ (ст. 7, 8).

Законодательный орган субъекта РФ в порядке, устанавливаемом этим органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон о поправке в срок не позднее одного года со дня его принятия (ст. 9), постановление законодательного

органа в течение 14 дней со дня принятия направляется в Совет Федерации (ст. 10).

Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона о поправке законодательными органами субъектов РФ и на очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения закона о поправке законодательными органами, устанавливает результаты этого рассмотрения. Президент РФ и законодательный орган субъекта РФ в течение 7 дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения вправе обжаловать его в Верховный Суд РФ. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда, требующего пересмотра постановления Совета Федерации, эта палата на очередном заседании вновь рассматривает вопрос об установлении результатов (ст. 11).

Закон о поправке, одобренный законодательными органами не менее чем 2/3 субъектов РФ, в течение 7 дней со дня установления результатов рассмотрения законодательными органами направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Президент в срок не позднее 14 дней со дня получения закона подписывает его и осуществляет официальное опубликование. При официальном опубликовании закона указываются наименование закона, даты одобрения Государственной Думой, Советом Федерации, законодательными органами субъектов РФ, дата подписания Президентом РФ и регистрационный номер (ст. 12).

Применительно к вступлению в силу закона о поправке закреплено (ст. 13) и общее правило («со дня его официального опубликования»), и возможность особого решения в конкретном случае (сам закон может определить «иную дату вступления в силу»)<sup>18</sup>.

---

«О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» (затрагивались ст. 103 из гл. 5 и ст. 114 из гл. 6). Если бы положения ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» понимались иначе, то был бы принят один закон о поправке, например с таким наименованием: «О статьях 81, 96, 103, 114 Конституции Российской Федерации».

<sup>16</sup> В Регламенте Совета Федерации такая неточность встречается лишь однажды: в наименовании гл. 16.

<sup>17</sup> Регламент Совета Федерации (ст. 133) более точен, чем Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»: Совет Федерации отклоняет не закон о поправке, а проект такого закона.

<sup>18</sup> В литературе высказывалось суждение о том, что между положениями ст. 13 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» и ст. 136 Конституции РФ имеются противоречия, поскольку по смыслу Конституции, как полагают авторы, закон о поправке вступает в силу с момента установления Советом Федерации результатов рассмотрения

Принятая конституционная поправка под- лежит внесению в текст Конституции. Данное действие возложено на Президента РФ, который в течение месяца со дня вступления в силу закона о поправке осуществляет официальное опубликование Конституции с внесенными в нее поправками, причем Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» требует указывать дату вступления поправок в силу (ст. 14).

Если закон о поправке не получит одобрения законодательных органов не менее чем 2/3 субъектов РФ, то предложение о такой поправке может быть повторно внесено в Государственную Думу не ранее чем через год со дня установления Советом Федерации результатов рассмотрения закона законодательными органами (ст. 15).

Подписывая 4 марта 1998 г. Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», Президент РФ Б. Н. Ельцин одновременно сообщил, что оценивает некоторые его положения как недостатки, и внес в Государственную Думу законопроект о внесении изменений и дополнений в подписанный Федеральный закон<sup>19</sup>. Президент отметил, что поправка к Конституции не может предусматривать исключение гл. 3—8 из текста Конституции (как это допускается в ч. 4 ст. 3 рассматриваемого Федерального закона), поскольку исключение каждой из этих глав влечет за собой изменение основ конституционного строя.

Было названо неприемлемым положение ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О порядке при-

нятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», предусматривающее возможность создания согласительной комиссии, если Совет Федерации отклонит закон о поправке. Президент полагал, что в случае такого отклонения процедура принятия поправки должна считаться прекращенной.

Президент отметил, что в данном Федеральном законе не урегулированы полномочия Верховного Суда РФ на тот случай, если обжаловано постановление Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке законодательными органами субъектов РФ. В законопроекте Президента предлагалось, в частности, закрепить, что Верховный Суд устанавливает соответствие указанного постановления Совета Федерации требованиям Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», проверяет ведение Советом Федерации учета данных о рассмотрении закона о поправке, а также вправе проверить соблюдение законодательными органами порядка одобрения закона о поправке.

Законопроект Президента был принят в первом чтении 31 марта 1999 г., а затем «завис» на многие годы. Он был отклонен Государственной Думой 22 февраля 2011 г. Такое решение мотивировалось тем, что в законопроекте имеются отсылки к федеральному закону о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, который до сих пор не принят<sup>20</sup>, а также тем, что практика рассмотрения поправок к Конституции «показала до-

---

закон законодательными органами (см.: *Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А.* Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 18). В связи с этим названные ученые предлагают «в каждом конкретном... законе о поправке указывать момент вступления его в силу» (*Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А.* Указ. соч. С. 19).

Такой подход представляется неоднозначным. Что касается исходного тезиса, то слова Конституции «после их одобрения органами законодательной власти» не следует понимать как «с момента одобрения». Что же касается предложения авторов, то оно может быть понято по-разному. Если в том смысле, что нужно в каждом законе о поправке, за исключением особых случаев, воспроизводить формулировку о его вступлении в силу со дня официального опубликования, то возражений нет (практика идет именно по этому пути). Если же в том смысле, что нужно указывать конкретную дату вступления в силу (число, месяц, год), то такое предложение является нереалистичным, поскольку заранее указать точную дату, если она отдалена не более чем на год, можно лишь при абсолютной уверенности в том, сколько продлится период рассмотрения закона органами законодательной власти.

<sup>19</sup> Письмо Президента РФ от 4 марта 1998 г. № Пр-314, законопроект № 98019722-2.

<sup>20</sup> Проект федерального закона № 97700183-2 «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», внесенный Президентом РФ, был принят в первом чтении 22 октября 1997 г. и с тех пор так и не смог перейти к другой стадии законодательного процесса.

статочность нормативного регулирования этой области».

За два десятилетия действия в Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» 1998 г. было внесено только одно изменение, причем технического характера. Оно обусловлено введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Новеллой от 8 марта 2015 г. было скорректировано положение ч. 4 ст. 11 о законодательстве, в соответствии с которым Верховный Суд рассматривает спор в случае обжалования постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке: слова о гражданско-процессуальном законодательстве были заменены словами о законодательстве об административном судопроизводстве.

Таким образом, в части законодательного регулирования порядка принятия конституционных поправок Президент, а вслед за ним и парламентское большинство занимают вполне объяснимую для власти позицию «сдержанной активности», руководствуясь правилами «лучшее — враг хорошего» и, как и по вопросу о Конституционном Собрании, «всему свое время».

Отдельного внимания заслуживают вопросы, связанные с рассмотрением закона о поправке законодательным органом субъекта РФ.

Слова рассматриваемого Федерального закона «в порядке, устанавливаемом этим органом самостоятельно» (ст. 9), означают, что порядок рассмотрения закона о поправке определяется актом самого законодательного органа. Поэтому установление порядка законом субъекта РФ было бы избыточно сложным решением. Однако такое решение все же имеет место на практике. Так, в Хабаровском крае рассмотрению закона о поправке посвящена отдельная глава Закона Хабаровского края от 1 ноября 2000 г. № 260 «О порядке рассмотрения Законодательной Думой Хабаровского края предложения о поправке к Конституции Российской Федерации, его внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и одобрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» (гл. 2), в Приморском крае — отдельная статья Закона Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае» (ст. 19).

В подавляющем большинстве субъектов РФ порядок рассмотрения закона о поправке установлен регламентом законодательного органа.

В законодательстве прямо не урегулирован вопрос о том, может ли Совет Федерации до истечения годичного срока, предоставляемого Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» законодательным органам для рассмотрения закона о поправке, установить результаты рассмотрения закона, если необходимый минимум постановлений об одобрении уже поступил. Представляется, что Совет Федерации вправе сделать это досрочно только в том случае, если все законодательные органы определили свою позицию, приняв соответствующее постановление. Практика идет именно по такому пути: поскольку все законодательные органы определялись с решением еще в начале годичного срока, Совет Федерации устанавливал результаты рассмотрения на очередном заседании после поступления всех постановлений.

В преобладающем числе субъектов РФ предусмотрен значительно меньший, чем установленный Федеральным законом годичный период, срок рассмотрения закона о поправке. В большинстве из них предусмотрено, что законодательный орган рассматривает закон не позднее 30 дней со дня поступления из Совета Федерации. Иногда (Республика Крым, Московская область) встречается еще меньший срок — не позднее 14 дней. В Хабаровском крае и г. Севастополе предусмотрено, что срок со дня поступления закона до принятия постановления о его одобрении (неодобрении) не должен превышать 6 месяцев (180 дней).

Среди субъектов РФ, которые не стали устанавливать дополнительные обязательства, — например, Республика Калмыкия и Приморский край. Причем в Калмыкии Регламент Народного Хурала (Парламента) до 2013 г. содержал положение «рассматривает... не позднее 30 дней со дня поступления...». Затем слова «30 дней» были заменены на «одного года»; в результате возникло противоречие с Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», который предусматривает годичный срок со дня принятия.

Таким образом, сложившаяся практика рассмотрения конституционных поправок законодательными органами совсем не та, как это виделось при работе над Федеральным законом

«О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Проект, принятый в первом чтении, предусматривал 3-месячный срок рассмотрения. Ко второму чтению срок увеличился, в том числе по настоянию президентской стороны, до 6 месяцев, а затем — после первого отклонения Советом Федерации, для того чтобы снять опасения его членов, — был доведен до 1 года.

В законодательстве субъектов РФ имеет место разноречивость в вопросе о том, каким большинством законодательный орган принимает постановление об одобрении закона о поправке. Например, согласно регламентам законодательных органов в Республике Татарстан, Забайкальском крае, Смоленской области, г. Севастополе, Ненецком автономном округе для этого необходимо большинство (более половины) голосов от числа избранных депутатов, а в республиках Башкортостан и Крым, Камчатском крае, Московской области, Ямало-Ненецком автономном округе — большинство (более половины) от установленного числа депутатов.

Представляется, что для таких расхождений нет оснований. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>21</sup> (п. 3 ст. 7) установлено, что постановления законодательного органа субъекта РФ принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом. Применительно к закону о поправке этот Федеральный закон иного не предусматривает (он вообще не затрагивает вопрос о рассмотрении этих законов), а потому постановление об одобрении закона о поправке должно приниматься большинством голосов от числа избранных депутатов. Положение Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» о том, что законодательный орган рассматривает закон о поправке «в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно» (ст. 9), не может служить основанием для иного решения.

За годы действия Конституции была внесена 31 инициатива уполномоченных субъектов

о поправках к ней<sup>22</sup>. Из числа субъектов, имеющих на то право, не использовало такую возможность только Правительство РФ.

Законодательные органы субъектов РФ внесли 12 инициатив (первую, в феврале 1995 г., Московская областная Дума).

Группы депутатов Государственной Думы реализовывали свое право на внесение конституционных поправок 10 раз. Предложения о поправках вносила и сама Государственная Дума. Все 3 случая имели место 21 июня 1995 г., когда в условиях быстро развивающейся ситуации (в этот день было выражено недоверие Правительству РФ) принятие постановлений палаты о внесении позволило аккумулировать желание большинства значительно быстрее, чем если бы проводился сбор подписей такого количества депутатов).

Трижды предложения о поправках внес Президент РФ (в ноябре 2008 г. и октябре 2013 г., дважды — Совет Федерации (впервые в марте 1995 г.), один раз — группа членов Совета Федерации).

Впрочем, из 31 инициативы уполномоченных субъектов дошли до голосования в парламенте 22. Это 8 проектов, внесенных группами депутатов Государственной Думы в количестве не менее 1/5 от общего числа; 5 проектов законодательных органов субъектов РФ (Сахалинской областной Думы, Законодательного Собрания Ивановской области, Парламента Чеченской Республики); по 3 проекта Государственной Думы и Президента РФ; по 1 проекту Совета Федерации и группы его членов в количестве не менее 1/5 от общего числа, а также еще 1 проект, который рассматривался как совпадающая инициатива Совета Федерации и Государственного Совета Республики Татарстан.

Первые 3 рассмотренных проекта внесла Государственная Дума. К этому времени решения Конституционного Суда по ее запросу о толковании ст. 136 еще не было. Поэтому неудивительно, что предпринятая попытка реформирования Конституции была осуществлена с использованием формы федерального конституционного закона. Три таких закона были одобрены Государственной Думой 21 июня 1995 г. Впрочем, вскоре их отклонил Совет Федерации. Следующие 5 проектов, теперь уже в форме закона о поправках, были

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>22</sup> При определении этого количества не учитывались инициативы тех же субъектов, вносимые повторно или в немного усовершенствованном виде.

рассмотрены в 1998 г., еще 4 — в 1999 г. (все, за исключением одного, не получили необходимого большинства в Государственной Думе, только проект о парламентском контроле был одобрен в первом чтении, но в 2016 г. отклонен). Большинство проектов, рассмотренных в 1995—1999 гг., были направлены на перераспределение полномочий Президента РФ и Государственной Думы, прежде всего в отношении Правительства РФ.

В 2003—2004 гг. были отклонены 3 проекта Сахалинской областной Думы, касающиеся изменения территории РФ и границ субъектов РФ, являющихся частью государственной границы РФ; в 2004 г. отклонен проект Законодательного Собрания Ивановской области об установлении срока полномочий Президента РФ в 7 лет; в 2011 г. отклонен проект Парламента Чеченской Республики об исключении нормы, запрещающей одному и тому же лицу занимать должность главы государства более 2 сроков подряд; в 2014 г. отклонен проект группы депутатов, касающийся статуса Администрации Президента РФ.

Только 4 проекта, пройдя всю процедуру, стали конституционными поправками. Это законы РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»<sup>23</sup>, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»<sup>24</sup> (проекты внесены Президентом РФ Д. А. Медведевым), от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>25</sup> (проект внесен Президентом РФ В. В. Путиным) и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>26</sup> (проект внесен 91 депутатом Государственной Думы: 54 из фракции ЛДПР, 20 — КПРФ, 17 — «Справедливая Россия»)<sup>27</sup>.

Все 4 вступившие в силу конституционные поправки прошли процедуру принятия и одо-

бления весьма оперативно. Об этом свидетельствуют следующие данные о хронологии событий.

Поправки 2008 г.: внесены в Государственную Думу 11 ноября 2008 г., одобрены Государственной Думой 21 ноября 2008 г., Советом Федерации — 26 ноября 2008 г., рассмотрены законодательными органами субъектов РФ в период с 27 ноября по 18 декабря 2008 г., результаты рассмотрения установлены Советом Федерации 22 декабря 2008 г.

Поправка 2014 г. о Верховном Суде и прокуратуре: внесена в Государственную Думу 7 ноября 2013 г., одобрена Государственной Думой 22 ноября 2013 г., Советом Федерации — 27 ноября 2013 г., рассмотрена законодательными органами субъектов РФ в период с 4 по 27 декабря 2013 г., результаты рассмотрения установлены Советом Федерации 29 января 2014 г.

Поправка 2014 г. о Совете Федерации: внесена в Государственную Думу 7 марта 2014 г., одобрена Государственной Думой 23 мая 2014 г., Советом Федерации — 28 мая 2014 г., рассмотрена законодательными органами субъектов РФ в период со 2 по 27 июня 2014 г., результаты рассмотрения установлены Советом Федерации 9 июля 2014 г.

Все проекты были одобрены Государственной Думой без поправок.

Таким образом, в условиях существующих политических реалий, когда правящая партия имеет устойчивое большинство и в палатах Федерального Собрания, и в законодательных органах почти всех субъектов РФ, жесткость правовых конструкций реформирования Конституции является номинальной.

Принятые конституционные поправки вышли за рамки красивой формулы В. Д. Зорькина, который лучше многих понимает ценность конституционной стабильности и цену ошибок на пути конституционного развития: «Конституцию надо менять лишь тогда, когда ее уже нельзя не менять»<sup>28</sup>. И если первые три конституционные поправки при желании еще можно преподнести как необходимые «здесь и сейчас», то

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

<sup>27</sup> Соответственно это проекты № 124578-5, 124588-5, 352924-6, 468171-6.

<sup>28</sup> Зорькин В. Д. Конституцию надо менять лишь тогда, когда ее уже нельзя не менять // Закон. 2006. № 11. С. 5—9.

четвертая поправка<sup>29</sup>, не реализуемая вот уже 4 года, принята явно «на вырост», «про запас».

Нельзя не согласиться с С. Д. Князевым в том, что «каким бы жестким ни был порядок изменения Конституции, его значение не стоит преувеличивать, поскольку сами по себе особые процедурные требования, предъявляемые к изменению Конституции, не способны гарантировать оптимального соотношения конституционной стабильности и динамизма конституционного развития. Здесь во многом важны складывающаяся в стране государственно-правовая атмосфера, политические предпочтения публичной власти и сопутствующие им гражданские ожидания»<sup>30</sup>.

Заслуживает внимания оценка А. В. Безрукова: «...с учетом неоднократно внесенных конституционных поправок можно уже вести речь о наметившейся рискованной тенденции допустимости изменений текста Конституции РФ»<sup>31</sup>.

Практика принятия и опубликования конституционных поправок показывает, что в отдельных аспектах она расходится с законодательными и регламентными предписаниями.

Так, согласно ч. 2 ст. 134 Регламента Совета Федерации Председатель Совета Федерации публикует после принятия закона о поправке уведомление, которое должно содержать, в частности, информацию о порядке рассмотрения принятого закона о поправке законодательными органами субъектов РФ с указанием предельного срока направления в Совет Федерации постановлений этих органов о результатах рассмотрения закона. На практике же опубликованные уведомления такой информации не содержат<sup>32</sup>.

В части 3 ст. 12 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» установлено, что при официальном опубликовании закона о поправке указываются его наименование, даты одобрения Государственной Думой, Советом Федерации и законодательными органами субъектов РФ, дата подписания Президентом и регистрационный номер. На практике

при опубликовании этих законов, как и иных законов федерального уровня, даты одобрения Государственной Думой и Советом Федерации указываются сразу после наименования закона, дата подписания Президентом и регистрационный номер — после текста закона. Но даты одобрения законодательными органами субъектов РФ при этом не приводятся.

Понять такое решение можно. Ведь перечисление наименований законодательных органов заняло бы немало места. И вся эта информация уже доступна, поскольку наименования законодательных органов, даты принятия, номера и наименования постановлений о рассмотрении закона содержатся в приложении к принимаемому ранее постановлению Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке.

Практика зачастую может выявить нерациональность или избыточность правовых норм. Но в этом случае нормы должны корректироваться, чтобы не было оснований для упрека в их несоблюдении.

Регистрационный номер закона о поправке обозначается так же, как и регистрационный номер федерального конституционного закона — № ...-ФКЗ. По такому пути пошла практика (законодательство не регулирует этот вопрос). Думается, что одинаковое обозначение не лучшее решение, поскольку закон о поправке и конституционный закон — это разные юридические формы. Более правильным было бы обозначение № ...-ЗПК; есть резон и в том, чтобы нумерация законов о поправке была сквозной, не ограничивалась календарным годом. Однако теперь, когда уже сформировалось обыкновение, менять решение, к которому пришли 10 лет назад в Администрации Президента РФ, нецелесообразно.

Во всех 4 принятых к настоящему времени законах о поправке установлено, что они вступают в силу со дня официального опубликования (имеющаяся возможность определить самим законом иную дату вступления в силу не была использована, поскольку в этом не было

<sup>29</sup> См.: Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21—47.

<sup>30</sup> Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 7.

<sup>31</sup> Безруков А. В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 7.

<sup>32</sup> См.: уведомления Председателя Совета Федерации от 26 ноября 2008 г. № СФ-236 и № СФ-238, от 27 ноября 2013 г. № СФ-6, от 28 мая 2014 г. № СФ-6.

необходимости). На практике все 4 закона были официально опубликованы на следующий день после дня подписания Президентом РФ.

Законы о поправках имеют юридико-техническую особенность в изложении содержания, отличающую их от федеральных конституционных законов и федеральных законов. Это особенность наглядно проявляется в том случае, когда необходимо дополнить пункт или часть статьи несколькими словами либо, напротив, из пункта или части исключить несколько слов. Применительно к федеральному конституционному или федеральному закону зачастую используется прием «дополнить такими-то словами» («исключить такие-то слова»), применительно же к закону о поправке изменяемые пункт или часть излагаются в новой редакции, т.е. полностью заново, хотя изменения носят точечный характер.

Например, Законом о поправке от 5 февраля 2014 г. упразднен Высший Арбитражный Суд РФ. В связи с этим из ряда положений Конституции нужно было «просто удалить» упоминание этого органа, например из ч. 2 ст. 125, где указываются субъекты, по запросам которых Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ перечисляемых актов. Данная задача была решена не путем конструкции «в абзаце первом части 2 статьи 125 исключить слова “и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации”», а путем изложения в новой редакции, т.е. без указанных слов, всей ч. 2, включающей не только абзац первый, но и последующие пункты «а», «б», «в» и «г».

Указанная юридико-техническая особенность предопределена требованием ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»: предложение о поправке к Конституции должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции. Данное требование означает, что конструкция об исключении слов из части (пункта) либо из статьи, не содержащей частей или пунктов, не допускается.

Реформируя гл. 3—8 Конституции, закон о поправке не может противоречить положениям гл. 1, 2 и 9. В связи с этим возникает вопрос о том, вправе ли Конституционный Суд осуществить проверку конституционности поправок к Конституции. Позиция Конституционного Суда была сформулирована в 2014 г.<sup>33</sup>

Ответ на поставленный вопрос зависит от подразумеваемого вида нормоконтроля (последующий или предварительный) и от того, какие положения закона о поправке имеются в виду. Применительно к последующему контролю Конституционный Суд отметил, что после вступления закона о поправке в силу проверка тех его положений, которые уже инкорпорированы в текст Конституции и стали ее неотъемлемой частью, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства, поскольку тем самым допускалась бы возможность утраты юридической силы обновленных положений Конституции, а Конституционный Суд, напротив, призван охранять Конституцию. Что же касается содержащихся в законе о поправке положений переходного характера, не предназначенных для включения в текст Конституции (на практике это ст. 2), то они не могут быть выведены из сферы конституционного контроля и могут быть проверены Конституционным Судом.

Применительно к предварительному контролю, т.е. до того момента, с которого поправки становятся неотъемлемой частью Конституции, соответствующие полномочия Конституционного Суда потенциально возможны. Конституционным Судом не исключается внесение как в Конституцию, так и в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» изменений, предусматривающих возможность проверки Конституционным Судом закона о поправке с точки зрения соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 до его вступления в силу. Решение вопроса о том, быть или не быть предварительному конституционному контролю в отношении поправок к Конституции, находится в руках законодателя и тех субъектов, которые вправе внести в Государственную Думу соответствующий проект.

<sup>33</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4397.



### ТРЕТИЙ И ЧЕТВЕРТЫЙ РЕЖИМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ (ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СТ. 65)

Третий и четвертый режимы (способы) модернизации Основного закона предусмотрены в ст. 137 Конституции. Оба этих режима распространяются на ст. 65, открывающую гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции. Несмотря на то что ст. 65 входит в гл. 3, для ее реформирования в рамках третьего и четвертого режимов не требуется принимать конституционную поправку по процедуре ст. 136.

Данные режимы касаются только тех положений ст. 65, в которых определяется состав Российской Федерации, т.е. дается перечень субъектов РФ (а это установлено в ч. 1 ст. 65). Следовательно, для реформирования ч. 2 ст. 65 должен быть применен второй режим — принятие конституционной поправки.

*Третий режим модернизации* предусмотрен в ч. 1 ст. 137 Конституции. В ней указаны три возможных варианта, когда в ст. 65 вносятся изменения:

- а) принятие в Российскую Федерацию нового субъекта;
- б) образование в составе Российской Федерации нового субъекта;
- в) изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Из части 1 ст. 137 следует, что в каждом таком случае принимается федеральный конституционный закон.

В части 2 ст. 65 предусмотрено принятие федерального конституционного закона, устанавливающего порядок осуществления вариантов «а» и «б». Таким образом, Конституция предопределяет принятие «общего» и «конкретных» федеральных конституционных законов, необходимых для реализации двух указанных вариантов.

Таким «общим» законом стал Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>34</sup>. Он предусматривает, что изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Россий-

скую Федерацию нового субъекта, равно как и об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (т.е. «конкретного» закона), и учитываются при переиздании текста Конституции (п. 4 ст. 9, п. 2 ст. 13).

Корректировка ст. 65 не влечет за собой официального опубликования Конституции с внесенными в нее изменениями, как это установлено применительно к поправкам к Конституции. Поэтому гражданам и организациям нужно проявлять больше самостоятельности с целью учета таких изменений, а для этого отслеживать факт принятия соответствующих федеральных конституционных законов. Повышенная ответственность в связи с этим ложится на издательства, занимающиеся изданием текста Конституции, которые должны самостоятельно, не дожидаясь чьих-либо решений, учитывать внесенные изменения. (Данное замечание распространяется и на четвертый режим модернизации, о котором речь пойдет далее.)

Принято 5 федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта:

- от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»<sup>35</sup> (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Пермский край);
- от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»<sup>36</sup> (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Красноярский край);
- от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»<sup>37</sup> (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Камчатский край);
- от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации но-

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

<sup>35</sup> СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110.

<sup>36</sup> СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

<sup>37</sup> СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

вого субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»<sup>38</sup> (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Иркутская область);

— от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»<sup>39</sup> (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Забайкальский край).

В статье 2 каждого такого федерального конституционного закона установлено наименование нового субъекта РФ, но только в 3 из пяти (первый, третий и пятый) в той же статье указано, что наименование нового субъекта РФ подлежит включению в ч. 1 ст. 65 Конституции. Отсутствие такого указания в двух законах обусловлено тем, что новый (объединенный) субъект получил такое же наименование, как и один из субъектов, прекративших существование в связи с объединением (Красноярский край, Иркутская область). Поскольку в ст. 65 это наименование уже присутствовало, постольку не было оснований для корректировки статьи в этой части.

Соответственно в ст. 4 всех пяти федеральных конституционных законов указаны те наименования, которые подлежат исключению из ч. 1 ст. 65 в связи с прекращением существования объединившихся субъектов РФ, при этом наименования Красноярский край и Иркутская область не указаны как подлежащие исключению.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта было осуществлено однажды — применительно к Республике Крым, причем с ним было совмещено образование новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В данном экстраординарном случае положения Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской

Федерации» были применены с учетом особенностей, определенных Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан 18 марта 2014 г.)<sup>40</sup> и Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>41</sup>.

В статье 2 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» предусмотрено, что со дня принятия Республики Крым в Российскую Федерацию образуются новые субъекты в составе Российской Федерации — Республика Крым и город федерального значения Севастополь, их наименования подлежат включению в ч. 1 ст. 65 Конституции.

*Четвертый, самый упрощенный режим модернизации Конституции* предусмотрен ч. 2 ст. 137 Конституции. Он применяется в случае изменения официального наименования субъекта РФ. Регулирование Конституции по данному поводу весьма лаконично: установлено лишь, что в указанном случае новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65. При этом не определено, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 нового наименования субъекта РФ.

Неопределенность в этом вопросе устранил Конституционный Суд РФ, приняв постановление от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»<sup>42</sup>.

С запросом в Конституционный Суд обратилась Государственная Дума<sup>43</sup>. Она считала, что указанное изменение может вноситься актом Президента РФ, при возникновении разногласий по этому вопросу он вправе использовать

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1.

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

<sup>42</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

<sup>43</sup> Постановление от 24 марта 1995 г. № 620-1 ГД.

свои полномочия в соответствии со ст. 85 Конституции.

Конституционный Суд согласился с подходом Государственной Думы и постановил, что изменения наименования субъекта РФ включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предусмотренные ст. 85 (ч. 1) Конституции.

Не является изменением наименования субъекта РФ — в том смысле, который заложен в ч. 2 ст. 137 Конституции, а потому не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, российского государства в целом либо интересы других государств, а также которое предполагает изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта (п. 1 резолютивной части постановления).

Конституционный Суд исходил из того, что ст. 71 и 72 Конституции не относят вопрос об изменении наименования субъекта РФ ни к ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и ее субъектов; поэтому в силу ст. 73 решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъекта РФ. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, является правовым основанием для внесения нового наименования в Конституцию.

Если новое наименование не связано с принятием в Российскую Федерацию, образованием в ее составе нового субъекта или изменением конституционно-правового статуса субъекта, то для включения в Конституцию такого нового наименования принятие федерального конституционного закона не требуется.

Полномочие Президента РФ по включению в Конституцию нового наименования субъекта было выведено Конституционным Судом из конституционных норм о том, что Президент является главой государства и гарантом Конституции.

Из постановления № 15-П следует, что Президент РФ не может отклонить правомерное решение субъекта РФ, но он и не должен быть простым регистратором любого решения. Пре-

зидент РФ призван гарантировать, что решение субъекта РФ, вступающее в противоречие с содержанием и смыслом федеральной Конституции, не будет легитимировано в ее тексте.

Конституционный Суд определил рамки свободного усмотрения субъекта РФ по изменению собственного наименования. В пункте 4 мотивировочной части поясняется, что новое наименование субъекта, в частности, не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Конституционный Суд допустил, что споры по поводу внесения в Конституцию нового наименования могут возникнуть как между органами государственной власти РФ и ее субъектами, так и между субъектами РФ.

Было особо оговорено, что данное Конституционным Судом толкование не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения ч. 2 ст. 137 Конституции федеральным законом (п. 5 мотивировочной части). Законодатель не использовал такую возможность.

Постановление Конституционного Суда определило алгоритм решения вопроса, который к тому времени возник на практике. В 1994 г. в Ингушетии, Калмыкии и Северной Осетии были приняты конституции, которые закрепили новые наименования этих республик, отличные от содержавшихся в Конституции РФ. Вскоре после провозглашения постановления Конституционного Суда № 15-П Президент РФ издал первые два указа о включении новых наименований субъектов РФ в ст. 65 Конституции:

- Указ от 9 января 1996 г. № 20 (включены новые наименования Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия — Алания вместо Ингушская Республика и Республика Северная Осетия)<sup>44</sup>;
- Указ от 10 февраля 1996 г. № 173 (Республика Калмыкия вместо Республика Калмыкия — Хальмг Тангч)<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 676.

- Впоследствии были приняты еще два указа:
- от 9 июня 2001 г. № 679 (Чувашская Республика — Чувашия вместо Чувашская Республика — Чаваш республика)<sup>46</sup>;
  - от 25 июля 2003 г. № 841 (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра вместо Ханты-Мансийский автономный округ)<sup>47</sup>.

Таким образом, из 5 указанных случаев два заключались в отказе от транслитерации (передачи русским алфавитом наименования на национальном языке: Хальмг Тангч, Чаваш республика), два — в дополнении наименования историческим названием (Алания, Югра)<sup>48</sup> и один имеет скорее технический характер.

В отличие от республик, Ханты-Мансийский автономный округ пошел по пути своеобразного самоограничения: было установлено, что закон, которым в Уставе округа изменялось наименование субъекта, вступает в силу «после внесения соответствующего изменения в текст Конституции Российской Федерации»<sup>49</sup>.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие *заключительные выводы*. Действующая Конституция устанавливает в целом весьма жесткий порядок ее модернизации.

Он воплотился в четырех режимах с различной степенью жесткости: пересмотр Конституции, принятие конституционных поправок, внесение изменений в ст. 65 Конституции, касающихся состава Российской Федерации и в связи с изменением наименования субъекта РФ. В условиях существующих политических реалий жесткость правовых конструкций второго режима модернизации Конституции является номинальной.

Нормативная модель режима пересмотра — в отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании — до настоящего времени не установлена. Такое состояние есть результат принципиальной позиции властных структур, которая имеет свои резоны. Нормативная модель второго режима в целом сформирована, хотя по отдельным позициям нуждается в улучшении. Конструкции остальных режимов построены на разных платформах: третьего — на законодательной основе, четвертого — на толковании Конституционного Суда. Второй — четвертый режимы многократно применялись на практике, она свидетельствует о работоспособности их конструкций.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. — 2005. — № 2. — С. 48—91.
2. Безруков А. В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Российская юстиция. — 2017. — № 3. — С. 5—7.
3. Бутусова Н. В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 1. — С. 5—11.
4. Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 4. — С. 15—19.
5. Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 6. — С. 21—47.
6. Кикоть В. А., Страшун Б. А. О статусе Конституционного Собрания // Журнал российского права. — 1998. — № 12. — С. 3—20.
7. Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 1. — С. 4—12.

<sup>46</sup> СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2421.

<sup>47</sup> СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3051.

<sup>48</sup> Алания — средневековое раннефеодалное государство алан в предгорьях Северного Кавказа. Югра — древнерусское название Югорской земли (части Северного Урала и побережья Северного Ледовитого океана), населенной племенами хантов и манси.

<sup>49</sup> Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 14 февраля 2003 г. № 10-оз «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа», с. 2.

8. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2012. — 592 с.
9. Кряжков В. А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. — 2016. — № 1. — С. 5—12.
10. Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 3. — С. 272—287.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## MODERNIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUTION: A REGULATORY MODEL AND PRACTICE

**ZENKIN Sergey Anatolievich**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation  
sazenkin@msal.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article examines four modes of modernization of the Constitution of the Russian Federation: the Constitution revision (provisions of Chapters 1, 2 and 9), adoption of amendments to Chapters 3-8, introduction of amendments to Part 1 of Art. 65 concerning the composition of the Russian Federation and changes in the names of constituent entities of the Russian Federation. The paper carries out an in-depth analysis of Art. 134-137 of the Constitution that establish the basis of normative models of modernization regimes, express judgments concerning what form the Federal Constitutional Law on the Constitutional Assembly may take, as well as on some elements of the structure of this body. The paper informs about the drafts of the law in question put to the vote in the State Duma. The author believes that the adoption of the Constitution by popular vote should not be considered solely as an auxiliary method applied when a draft law is not approved by the two-thirds of the members of the Constitutional Assembly. The article deals with the provisions of the Federal Law "On the Procedure for the Adoption and Entry Into Force of Amendments to the Constitution of the Russian Federation," reveals the key contradictions that appeared during its adoption, and examines the legal regulation of the law on amendments carried out by the RF constituent entities of the Russian Federation, draws attention to the shortcomings of the federal and regional regulation (in particular, legislation of the RF constituent entities of the Russian Federation provides for different majority decisions by which the legislative authority approves the constitutional amendment), focuses on specific features of legal and technical perfection of laws on amendments. The article focuses on the procedure of introducing draft constitutional amendments (more than 30 initiatives), their adoption, approval by legislative bodies, as well as making amendments to Art. 65 of the Constitution. The author draws conclusions with regard to efficiency of the existing models of the second—fourth regimes of modernization, that, under the conditions of the existing political realities that permit adoption and approval of amendments on a fast-track basis, inflexibility of the legal framework of the second regime of modernization is nominal.*

**Keywords:** *modernization of the Constitution of the Russian Federation, modernization regimes, revision of the Constitution, constitutional amendments, amendments to Art. 65 of the Constitution, Constitutional Assembly, Law on Amendment to the Constitution, consideration of constitutional amendments by the legislative bodies of the RF constituent entities, practice of modernization of the Constitution.*

## REFERENCES

1. Avakyan S. A. Konstitutsionnoe Sobranie Rossiyskoy Federatsii: kontseptsiya i proekt federalnogo konstitutsionnogo zakona [Constitutional Assembly of the Russian Federation: The concept and draft federal constitutional law]. *Vestnik Moskovskogo universiteta [The Bulletin of Moscow University]. Series 11: Pravo [Law]*. 2005, No. 2, Pp. 48—91. (In Rus.)

2. Bezrukov A. V. Stabilnost Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i konstitutsionnye preobrazovaniya: vozmozhnosti sochetaniya i realizatsii [Stability of the Constitution of the Russian Federation and constitutional reforms: Possibilities of combination and implementation]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justice]*. 2017, No. 3, P. 5—7. (In Rus.)
3. Butusova N. V. O modernizatsii rossiyskoy konstitutsii (tseli, zadachi, puti osushchestvleniya) [On modernization of the Russian Constitution (goals, objectives, ways of implementation)]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2013, No. 1, P. 5 — 11. (In Rus.)
4. Evdokimov V. B., Tuhvatullin T. A. Nekotorye problemy vneseniya popravok v konstitutsiyu rossiyskoy federatsii (teoriya i praktika) [Some problems of making amendments to the Constitution of the Russian Federation (theory and practice)]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. 2014, No. 4. P. 15—19. (In Rus.)
5. Zaikin S.S. Nezametnaya konstitutsionnaya popravka, ili Zachem nuzhny predstaviteli federatsii v Sovete Federatsii Rossii [An unnoticeable constitutional amendment, or Why do representatives of federation in the Federation Council of Russia]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie [The Comparative Constitutional Review]*. 2016. No. 6. P. 21—47. (In Rus.)
6. Kikot V. A., Strashun B. A. O statuse Konstitutsionnogo Sobraniya [On the status of the Constitutional Assembly]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 1998, No. 12, P. 3—20. (In Rus.)
7. Knyazev S. D. Stabilnost Konstitutsii i ee znachenie dlya sovremennogo rossiyskogo konstitutsionalizma [Stability of the Constitution and its significance for modern Russian constitutionalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*, 2015, No. 1, P. 4—12. (In Rus.)
8. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov [Russian Constitutional Law : A textbook for universities]. 5<sup>th</sup> ed., rev. and suppl.. Moscow, Prospect Publ., 2012. 592 p. (In Rus.)
9. Kryazhkov V. A. Popravki k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: pravovye osnovy, predely i ikh obespechenie [Amendments to the Constitution of the Russian Federation: Their legal bases, limits and enforcement]. *Gosudarstvo i pravo*. 2016. No. 1, P. 5—12. (In Rus.)
10. Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V. Konstitutsionnye reformy na postsovetskom prostranstve: tendentsii razvitiya [Constitutional reforms in the post-Soviet countries: trends of development]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [The Bulletin of Perm University. Juridical Sciences]*. 2017. No. 3, P. 272—287. (In Rus.)

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ЧЕЛОВЕКА: ГУМАНИСТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

Л. Т. Чихладзе\*,  
А. М. Осавелюк\*\*

## КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И ПРОБЛЕМА ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема гарантированности правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации. В связи с процессом глобализации это стало всеобщей, мировой проблемой, требующей единообразного и гармоничного решения всем мировым сообществом. Важно отметить, что собственно задача всесторонней гарантированности справедливости и независимости человека и гражданина приводит к повторному пересмотру и разбору вопроса конституциональных гарантий. Острой является проблема необходимости исследования новых аспектов и особого выделения роли Конституции Российской Федерации 1993 г. в гарантировании прав и свобод человека и гражданина.

Особое внимание уделяется исследованию двух аспектов: системного характера гарантий прав и свобод человека и места судебных гарантий в этой системе. Показана, прежде всего, системная связь между конституционными и государственными гарантиями, которая проявляется также в том, что самым полным образом государственные гарантии закреплены именно в Конституции России. Подробно раскрыт содержательный аспект конституционных гарантий прав и свобод человека, уникальность их эффективности.

Особо отмечена роль судов и судебных гарантий в Российской Федерации в возможности получения компенсации за ущерб от противоправных деяний. Благодаря конституционным гарантиям, их первичности по отношению к другим видам гарантий, в Российской Федерации сложилась стройная система гарантий прав и свобод человека и гражданина, которая существенно обогатила и разнообразила возможности каждого человека в этой сфере.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, система гарантий, первичные гарантии, конституционное право, международное право, конституционные гарантии, государственные гарантии, международные гарантии, гарантии прав, права и свободы человека, юридическая ответственность, суд, судебные гарантии, защита прав и свобод, нравственность.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.063-068**

© Чихладзе Л. Т., Осавелюк А. М., 2018

\* Чихладзе Леван Теймуразович, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой муниципального права ЮИ РУДН  
chikhladze\_lt@rudn.university

117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

\*\* Осавелюк Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

osaveluk@mail.ru

125993, г. Россия, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ВВЕДЕНИЕ

Исследование правового статуса человека и гражданина в современной России привлекает внимание многих известных ученых-конституционалистов<sup>1</sup>, специалистов других отраслей отечественного права. Видимо, самой важной причиной столь пристального внимания к указанной проблеме является содержание ст. 2 Конституции Российской Федерации 1993 г.<sup>2</sup> Как справедливо отмечают Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, важное значение имеет и тот факт, что комплекс конституционных прав и свобод человека и гражданина объединяет различные правоотношения<sup>3</sup>. Следовательно, данная тема имеет междисциплинарный характер и актуальна для подавляющего большинства отраслей права.

Указанные факторы служат первостепенным и объединяющим началом для закрепления не только в Конституции Российской Федерации 1993 г., но и в отраслевом законодательстве ведущей роли государства в гарантировании прав и свобод человека<sup>4</sup>. Примечательно то, что права не могут существовать и в целом реализовываться без государственной гарантии, поскольку именно государство по определению способно, опираясь на нравственные начала, в наибольшей степени гарантировать права и свободы. Соответственно, гарантии — это объективно-правовой принцип, обеспечивающий субъективные права и свободы человека через нормативно-правовое закрепление и правоприменение.

В связи с процессами глобализации указанная проблема стала всеобщей, мировой, требующей единообразного решения всем человеческим сообществом. От ее решения посредством согласованных действий государств

зависит эффективность защиты прав человека как в отдельно взятом государстве, так и в мировых масштабах. Даже в этом случае государственная гарантия является определяющим фактором развития системы прав и свобод человека.

Первостепенное значение в наиболее полном и эффективном осуществлении прав и свобод человека имеет содержание разделов конституций современных государств, посвященных регулированию социальных отношений в указанной сфере; системный подход к регулированию, а также гарантированию прав и свобод человека и гражданина.

## СИСТЕМНЫЙ ХАРАКТЕР ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Для целей настоящей статьи мы в системе гарантий прав и свобод человека в Российской Федерации выделяем два критерия (аспекта), которые, как представляется, в наибольшей степени способны охарактеризовать указанную специфику гарантии. Речь идет об иерархическом построении различных видов гарантий, а также об их тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Первый критерий (аспект), как отмечается в литературе, выражается в их разделении на общие и специальные гарантии, а также в первичности одних гарантий и производности от первичных других<sup>5</sup>. Как правило, первичными являются конституционные гарантии, поскольку они получили высшую форму регламентации на уровне основного закона государства. Производными являются гарантии, закрепленные в иных нормативных правовых актах.

<sup>1</sup> См., например: *Кутафин О. Е.* Избранные труды. М. : Проспект, 2011. Т. 3 : Российское гражданство ; Т. 4 : неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации ; *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 2005 ; *Он же.* Конституция, власть и свобода в России : опыт синтетического исследования. М. : Проспект, 2014.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2008. С. 59.

<sup>4</sup> О конституционных гарантиях см., например: *Осавелюк А. М.* Государственные гарантии прав и свобод человека // Научно-практические материалы «20 лет кафедре конституционного (государственного) права зарубежных стран МГЮА им. О.Е. Кутафина». М., 2010. С. 187—196.

<sup>5</sup> См., например: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. Изд. 7-е. М. : Норма, 2008. С. 246—248 ; *Осавелюк А. М.* Понятие и эволюция государственных гарантий прав и свобод человека (на примере личных прав) // Правоохранительная деятельность: теория и практика : сборник статей / отв. ред. д. ю. н., проф. В. С. Джатиев. М. : Издат. центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2015. С. 226—237.



Второй аспект системы гарантий прав и свобод человека в Российской Федерации выражается в том, что такие, например, однопорядковые виды специальных гарантий, как законодательные, судебные, организационные, материальные, тесно взаимодействуют друг с другом и, как следствие этого, тесно взаимосвязаны. Все это позволяет им дополнять друг друга.

Собственно, задача всесторонней гарантированности справедливости и независимости человека, его прав и свобод, а также возможности их беспрепятственной реализации вынуждает нас еще раз вернуться к указанной проблеме; посмотреть и разобраться вопрос конституциональных гарантий и сделать их анализ, опираясь на существующие ценности, методы ее формирования в Конституции России и т.п.

О насущной необходимости особого выделения роли Основного закона государства в гарантировании прав и свобод человека в первую очередь свидетельствуют закрепление воли многонационального народа (народный суверенитет) и высшая юридическая сила данного акта. А также то, что в соответствии с положениями Конституции, зафиксированными в ст. 18, права и свободы являются непосредственно действующими. Именно они определяют смысл, содержание и применение законов. Таким образом, вся деятельность органов публичной власти должна быть направлена на создание условий для эффективной реализации прав и свобод человека и должна обеспечиваться правосудием. Следовательно, все указанные обстоятельства по определению ставят конституционные гарантии на первое место, а все остальные на второе. Первичность конституционных гарантий позволяет выстроить стройную иерархическую систему всех видов гарантий в Российской Федерации, исключить или по крайней мере свести к минимуму противоречия между ними.

Уникальность конституционных гарантий и вытекающая из нее эффективность их действия выражается, помимо уже отмеченных особенностей, через их содержание. Содержательный аспект конституционных гарантий в конечном итоге сводится к тому, что в соответствующих статьях Конституции РФ 1993 г. закреплены то или иное право, свобода человека или гражданина. Именно наличие указанной записи и прямое действие Конституции позволяют носителю соответствующего субъективного права самому, не дожидаясь команды «сверху», реа-

лизовать его наиболее оптимальным для себя способом и в необходимом объеме.

Если несколько субъектов занимаются самореализацией принадлежащего им права, но не могут определить, где заканчивается право одного из них и начинается право другого, то конституционная гарантия позволяет, ссылаясь на закрепленное в Конституции соответствующее право, обратиться в судебные органы власти с указанным вопросом. То же самое происходит, когда носитель соответствующего конституционного права считает, что его права кто-то нарушил. И в этом случае, ссылаясь на Конституцию, субъект, считающий свое право нарушенным, вправе обратиться в суд с требованием о восстановлении нарушенного субъективного права и привлечении правонарушителя к юридической ответственности.

Одной из важнейших особенностей конституционных гарантий прав и свобод человека, о которой хотелось бы сказать особо, является их тесная связь с государством. Это проявляется, например, в том, что в Конституции России имеется около 20 упоминаний гарантий по отношению к государству, а не к органам публичной власти. Особую роль в регламентации государственных гарантий играют положения ст. 2, ч. 2 ст. 19, 21, 38, 41, 43, 45 и др. Конституции РФ. Кроме того, именно государство выступает основным гарантом социальных прав человека, что определяет его социальную сущность. Государственная гарантия является важным фактором развития общества.

Кроме того, об особой роли государства в системе гарантии свидетельствуют многочисленные источники международного права, поскольку государства являются первичными и основными субъектами международного права. Следовательно, в силу положений Устава ООН 1945 г., сложившегося прецедента они заключают интернациональные контракты по проблемам прав и свобод человека посредством согласования государственной воли, высказывания мнений, добровольно и равноправно. Данные интернациональные контракты возлагают прямые юридические обязанности не на аппарат управления договаривающейся страны, а полностью на само государство.

Таким образом существуют конституционные государственные гарантии и иные государственные гарантии, закрепленные в других законах. Разница в том, что конституционные государственные гарантии полным образом закреплены в Основном законе. Как говорилось

выше, исходя из юридической природы конституции играют первоочередную роль в регулировании прав и свобод человека и гражданина.

### МЕСТО СУДЕБНЫХ ГАРАНТИЙ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Судебные гарантии защиты прав и свобод человека являются универсальными и абсолютными. С позиции универсальности они регламентируются как внутригосударственным (национальным), так и международным правом. Международно-правовое регулирование рассматриваемых гарантий подчеркивает их глобальный характер. С позиции абсолютности указанное право не может быть ограничено, что лишнее раз подтверждает важность этой гарантии в системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Для развития демократического и правового государства данная государственная гарантия имеет большую смысловую нагрузку.

Гарантии судебной защиты прав и свобод человека распространяются как на публично-правовые, так и на частноправовые сферы общественных отношений, что свидетельствует об их всеобщности. В частности, в ч. 2 ст. 46 Конституции РФ 1993 г. устанавливаются внутригосударственные гарантии судебной защиты нарушенных субъективных прав различными органами публичной власти, а также общественными объединениями. Кроме того, согласно ч. 3 рассматриваемой статьи нарушенное субъективное право может быть восстановлено и в различных межгосударственных органах по защите прав и свобод человека. Однако в данном случае действует ограничительная норма, согласно которой обращение в межгосударственные органы возможно только в случае, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные правовые средства защиты. Логическим продолжением положения указанной статьи является ч. 4 ст. 125, которая закрепляет право обращения с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации.

К данным правам относятся положения ст. 46—54 Конституции РФ 1993 г. В частях 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ определена возможность обжалования действий органов публичной власти и получения судебной защиты.

Суды Российской Федерации дают возможность получить компенсацию за ущерб от противоправных деяний и увязывают ее с такими категориями нравственности, как справедливость, гуманность, что напрямую закрепляется в ст. 52 Конституции РФ 1993 г. Немаловажное значение здесь имеет и судебная практика. Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 № 4-П<sup>6</sup> указывается на значимость данного вида гарантий.

Возвращаясь к отмеченному в начале статьи, хочется еще раз подчеркнуть, что с позиций нравственности в вопросах обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина принципиальное значение имеет особая регулирующая роль Конституции РФ 1993 г. С точки зрения принципа всеобщности прав и свобод справедливость должна быть гарантирована всем субъектам правоотношений.

### ВЫВОД

Подводя итог, следует еще раз подчеркнуть, что именно благодаря конституционным гарантиям, их первичности по отношению к другим видам гарантий в Российской Федерации сложилась стройная система конституционных гарантий. Благодаря системности гарантий и прямого действия Конституции в Российской Федерации в первую очередь существенно повышается эффективность самореализации прав и свобод каждым человеком. Кроме того, существенно расширяются возможности защиты прав и свобод человека и гражданина, в случае их нарушения. Поскольку в подобных случаях помимо системы внутригосударственных гарантий прав и свобод человека на «помощь» приходят международные гарантии в качестве субсидиарных.

<sup>6</sup> Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2004 № 4-П<sup>1</sup> «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. — Изд. 7-е. — М. : Норма, 2008. — С. 246—248.
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2008.
3. Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации // Избранные труды. — М. : Проспект, 2011. — Т. 4.
4. Кутафин О. Е. Российское гражданство // Избранные труды. — М. : Проспект, 2011. — Т. 3.
5. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН В. С. Нерсесянца. — М., 2002.
6. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 2002.
7. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. — М. : Проспект, 2014.
8. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М. : Юрид. лит., 2005.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## THE CONSTITUTION OF RUSSIA AND THE PROBLEM OF GUARANTEES OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

**CHIKHLADZE Levan Teimurazovich**, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Municipal Law of the Law Institute, Russian University of Peoples' Friendship (RUDN)  
chikhladze\_lt@rudn.university  
117198, Russia, Moscow, ul. Miklukho-Maklaya, d., 6

**OSAVELYUK Aleksey Mikhailovich**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
osaveluk@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The paper deals with the problem of securing a legal status of a man and citizen in the Russian Federation. Due to the process of globalization, this has become a universal, global problem that requires an international community to make a uniform and harmonized decision. It is important to note that the very task of providing comprehensive guarantees of justice and independence of the man and citizen results in reexamination and reconsideration of the issue of constitutional guarantees. An urgent problem is the need to study new aspects and to highlight the role the 1993 Constitution of the Russian Federation plays in securing human and civil rights and freedoms.*

*Two aspects are subjected to in-depth examination: A systematic nature of guarantees of human rights and freedoms, and the place of judicial guarantees in this system. First, the paper demonstrates a systemic connection between constitutional and state guarantees, which is also manifested in the fact that in the most complete way the guarantees given by the state are enshrined in the Constitution of the Russian Federation. A substantive aspect of constitutional guarantees of human rights and freedoms, the uniqueness of their effectiveness is explained in detail.*

*Also, the author underscores the role of courts and judicial guarantees in the Russian Federation concerning the possibility of obtaining compensation for damage caused by unlawful acts. By virtue of constitutional guarantees and their supremacy over other types of guarantees, the Russian Federation has developed a coherent system of guarantees of human rights and freedoms that has substantially enhanced and diversified the opportunities of each person in this field.*

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, system of guarantees, fundamental guarantees, constitutional law, international law, constitutional guarantees, state guarantees, international guarantees, guarantees of rights, human rights and freedoms, legal responsibility, court, judicial guarantees, protection of rights and freedoms, morality.*

## REFERENCES

1. Baglay M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii : uchebnik dlya vuzov [Constitutional Law of the Russian Federation: A textbook for universities. 7<sup>th</sup> ed., Moscow, Norma Publ., 2008, P. 246—248. (In Rus.)
2. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]. Moscow, 2008. (In Rus.)
3. Kutafin O. E. Neprikosновенност v konstitutsionnom prave Rossiyskoy Federatsii [Inviolability in constitutional law of the Russian Federation]. Selected works. Moscow. Prospect Publ., 2011. Vol. 4. (In Rus.)
4. Kutafin O. E. Rossiyskoe grazhdanstvo [Russian citizenship]. Selected works. Moscow. Prospect Publ., 2011. Vol. 3. (In Rus.)
5. Problemy obshchey teorii prava i gosudarstva : uchebnik dlya vuzov [Problems of the general theory of law and the State: A textbook for universities]. Ed. by V. S. Nersesyants. Moscow, 2002. (In Rus.)
6. Teoriya gosudarstva i prava : k urs lektsiy [Theory of State and Law : A course of lectures]. N. I. Matuzov, A. V. Malko (eds). Moscow, 2002. (In Rus.)
7. Ebzeev B.S. Konstitutsiya, vlast i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya [The Constitution, Power and Freedom in Russia: An experience of synthetic research]. Moscow, Prospect Publ., 2014. (In Rus.)
8. Ebzeev B.S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiyskoy Federatsii [Man, people, state in the constitutional system of the Russian Federation]. Moscow, Jurid. lit. Publ., 2005. (In Rus.)

## К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЧЕЛОВЕКА

**Аннотация.** Статья посвящена анализу дискуссионных вопросов разработки синтезированной конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и личности. Отмечается, что обозначенная задача может быть достигнута с использованием различных научных областей и допускает применение методологии полидисциплинарного знания. Проанализировано изменение отражения проблемы взаимодействия государства и человека в предмете отечественного государственного права. Сделан вывод о том, что подобно тому, как не статичен и не может быть очерчен раз и навсегда предмет конституционного права, так и в формирующейся конституционно-правовой концепции взаимоотношений государства и личности могут быть выделены статическая и динамическая составляющие. К первой, статической, могут быть отнесены неизменные участники взаимодействия — государство и человек (личность). Вторая же, динамическая, касается принципов, методов и форм как прямого, так и обратного взаимодействия этих субъектов. Ключевым элементом является понимание типологии и характера взаимоотношений государства и индивида. Обозначены стадии процесса формирования современной российской конституционно-правовой концепции взаимоотношений личности и государства: формирование и модернизации. Стадия формирования названной концепции вполне соответствует переходному (межсистемному) состоянию российского государства и конституционного права, в связи с чем она может быть охарактеризована как межтиповая. В статье затрагиваются проблемы сочетания идеи «сервисного государства» и «сильного государства», а также соотношения системоцентризма, персоноцентризма и солидаризма в российской Конституции. Рассмотрены цели, конституционные принципы, формы взаимодействия государства и индивида. Высказано предложение включить в качестве самостоятельного элемента концепции конституционно-правомерное поведение взаимодействующих субъектов. Предложены критерии такого поведения и сделаны выводы о его значимости и ценности в контексте взаимодействия государства и человека.

**Ключевые слова:** взаимодействие государства и личности, предмет конституционного права, типология государства, конституционно-правовая концепция, сервисное государство, сильное государство, системоцентризм, персоноцентризм, солидаризм, конституционно-правомерное поведение.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.069-082**

Годы, прошедшие с принятия всенародным голосованием Конституции Российской Федерации, в истории нашего государства и общества образуют относительно небольшой период. Однако, будучи сопоставим с целым демогра-

фическим поколением, он не так уж и мал. Практически все эти годы в научных дискуссиях и политических дебатах звучат мнения о необходимости изменения действующего Основного закона или принятия новой Конституции.

© Титова Е.В., 2018

\* Титова Елена Викторовна, заведующий кафедрой теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент  
titova\_elena@bk.ru  
454080, Россия, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, кв. 205

Действительно, многие конституционно закрепленные политико-правовые конструкции нуждаются в совершенствовании. Однако в целом российская Конституция 1993 г. открыла новые возможности совершенствования государственного управления социальными процессами, формирования гражданского общества и развития личности гражданина. Бесспорным шагом вперед является то, что в Основном законе страны в качестве базового был закреплен принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, и одной из главных заслуг Конституции России является тот положительный эффект, который она оказала на массовое сознание россиян. Но это только начало пути. Следующая значимая задача конституционного регулирования жизнедеятельности российского государства и общества заключается не столько в совершенствовании юридического содержания конституционных норм, сколько в их реализации в практике взаимоотношений между государством и его органами, с одной стороны, и гражданами, гражданским обществом — с другой.

Взаимоотношения власти и личности, государства и человека — очень важная проблема, решение которой имеет не только теоретическое, но и практическое значение для любого государства. «Взаимодействие» — не только сложное слово, но и общенаучная категория, в различных отраслях знаний понимаемая по-разному. Тем не менее его смысловое значение во всех случаях предполагает общность, обоюдность, обусловленность и связанность одного с другим, воздействие друг на друга, результатом чего выступает изменение состояния и движение. Что касается социальной и государственно-правовой сферы, то здесь взаимодействие выступает в качестве основания для изучения всех процессов и явлений, поскольку присутствует на всех уровнях жизнедеятельности человека, общества и государства.

Взаимодействие указанных субъектов конституционных отношений между собой предполагает совершение определенных правовых действий по отношению друг к другу, причем если взаимные действия осуществляются длительное время, то данные отношения стабилизируются и организуются, образуя вместо кратковременных и стихийных действий посто-

янную конституционно-правовую деятельность, осуществляемую в различных формах. Необходимо отметить, что вариативность правового поведения как властвующих, так и подвластных при осуществлении взаимодействия предполагает одновременное наличие как автономии, так и некоторой степени зависимости. Связующим звеном между взаимодействующими выступает согласование не только собственных интересов, но и интересов других субъектов и потребности окружающего мира. Общественная необходимость такого согласования с целью упорядочения взаимозависимой и совместной деятельности государства и личности несомненна, поскольку оба эти субъекта занимают центральное положение в проблеме конституционных прав, свобод и обязанностей<sup>1</sup>.

Будучи вовлеченной в различные междисциплинарные научные дискуссии, проблематика взаимоотношений власти, личности, общества имеет и исключительно правовой, в первую очередь конституционно-правовой, срез. Именно конституционное право, традиционно сочетающее в себе правовое и политическое начало, и более того — обладающее возможностями для установления баланса между правом и политикой, должно сформировать синтезированную концепцию взаимодействия личности и государства. Потенциал конституционного права в определении вектора такого взаимодействия высок, поскольку властеотношения традиционно входят в предмет конституционного права. Ключевым элементом этой концепции, безусловно, становится понимание сущности государства, его предназначения и роли, позволяющие выявить тип взаимоотношения государства и индивида.

Отражение взаимодействия государства и человека в предмете отечественного государственного права, претерпевая эволюционные изменения, касалось в основном вопросов осуществления властвования. Дореволюционные ученые, например, относили право участия во властвовании и обязанность повиновения к содержанию юридического отношения, характеризующего государство (Н. М. Коркунов<sup>2</sup>). В советском государствоведении при определении предмета отрасли права человек, как правило, не присутствовал или был представлен опосредованно. Понимание предмета конституцион-

<sup>1</sup> Златопольский Д. Л. Государство и личность: основы взаимоотношений // Вестник Московского университета. Серия : Право. 1993. Вып. 1. С. 3—12.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 1. С. 48.

ного регулирования носило более узкий характер и ограничивалось определенной областью общественных отношений. Так, Р. Г. Нурмагамбетов замечает, что в теоретических работах советского периода под предметом конституционного регулирования понималась та или иная сфера общественных отношений, специфичная для конституционного права и регулируемая его нормами. В частности, одни авторы вкладывали в понимание предмета конституционного регулирования властеотношения, другие — отношения, связанные с основами устройства государства, третьи — отношения, определяющие основные черты социально-экономической системы и политической организации общества и выражающие суверенитет народа<sup>3</sup>.

Так, в трудах ученых указывалось на наличие принципов взаимоотношений между общественными и государственными учреждениями (А. Я. Вышинский), отношений органов государственной власти с гражданами в связи с реализацией последними своих прав и обязанностей и их участием в государственной деятельности (С. А. Голунский, М. С. Строгович, С. М. Равин); форм участия масс в управлении государством (М. А. Аржанов), контроля ими деятельности представительных и иных государственных органов, а также непосредственного участия трудящихся в государственном управлении через разнообразные массовые организации, путем референдума и т.д. (В. Ф. Коток). Предметом исследования являлись также нормы, определяющие принципы взаимоотношений общественных организаций и союзов трудящихся с органами государственной власти, и принципы осуществления функций государственной власти (А. И. Лепешкин).

Постсоветский период исследований предмета конституционного права характеризуется включением в него основ взаимоотношений человека с государством (Е. И. Козлова), от-

ношений между человеком, обществом и государством (В. А. Рыжов), взаимоотношений между государством и личностью (В. Г. Стрекозов), а также различных правовых модификаций таких взаимоотношений. Например, получили развитие концепции гражданской свободы, или признания свободы человека и институтов гражданского общества (А. Е. Козлов), установления и регулирования конституционно-правового статуса гражданина в России, человека и гражданина, содержания процесса реализации политических прав и свобод граждан (Е. И. Колюшин, Ю. А. Дмитриев, И. В. Мухачев и др.). В частности, М. В. Баглай при определении понятия конституции говорит, что конституция устанавливает основы отношений государства с человеком и обществом<sup>4</sup>. Л. Д. Воеводин, исследуя основы правового статуса личности, также указывает на то, что он складывается в плоскости отношений «общество — государство — личность»<sup>5</sup>. А. А. Безуглов и С. А. Солдатов, определяя предмет конституционного права, отмечают, что нормы этой отрасли регулируют общественные отношения, возникающие, во-первых, по поводу установления правового статуса таких субъектов, как личность, гражданское общество (и его структурные элементы) и государство (и его органы), а во-вторых, в связи с взаимодействием этих субъектов в самых различных сочетаниях при выполнении ими своих функций<sup>6</sup>. О взаимоотношениях «государство — человек — общество» рассуждает и Н. А. Богданова. По ее мнению, в этих связях человек, его права и свободы есть исходный и важнейший ориентир, а общество — основное опосредующее звено между человеком и государством<sup>7</sup>.

О. Е. Кутафин полагал, что первую важнейшую составную часть предмета конституционного права составляет группа общественных отношений, лежащих в основе и складываю-

<sup>3</sup> Нурмагамбетов Р. Г. О необходимости переосмысления теоретических основ предмета конституционного регулирования в Российской Федерации как основы развития конституционного права и политики // Конституционное право и политика : сб. материалов междунар. науч. конференции 28—30 марта 2012 г. М., 2012. С. 73.

<sup>4</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2003. С. 65.

<sup>5</sup> Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М. : Издательство МГУ; Инфра-М — Норма, 1997. С. 34—35.

<sup>6</sup> Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России : учебник для юридических вузов (полный курс) : в 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 11.

<sup>7</sup> Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 12—14.

щихся в сфере государственной организации общества. Другую группу образуют отношения, которые могут складываться в любой из сфер жизни общества и государства, являющиеся для нее базисными и предопределяющие содержание всех иных отношений в указанной сфере. В их структуре, в свою очередь, могут быть выделены группы отношений, являющихся обязательным атрибутом предмета конституционного права, в частности определяющие основы правового статуса человека и гражданина, а также те отношения, которые становятся его элементом лишь в силу заинтересованности в этом государства, устанавливающего в этом случае их регламентацию с помощью конституции и иных нормативных правовых актов, имеющих учредительный характер. В качестве «обязательной» составляющей предмета конституционного права ученый рассматривал, в частности, отношения, определяющие основы конституционного строя (выражающие качественную характеристику устройства государства и определяющие основы функционирования политической и экономической систем общества), а также отношения, возникающие в связи с установлением основ правового статуса человека и гражданина, характеризующие его положение в государстве и обществе и определяющие права, свободы и базисные обязанности индивида. К группе неизменно являющихся предметом конституционного права относятся также отношения, определяющие основные принципы организации и деятельности всех ветвей государственной власти и органов местного самоуправления. Используя данный подход, О. Е. Кутафин пришел к важному выводу о том, что предмет конституционного права не статичен и не может быть очерчен раз и навсегда. Он определяется содержанием фундаментальных законов государства на соответствующем этапе его исторического развития, признанием им степени важности этих отношений в качестве основополагающих. Поэтому многолетняя дискуссия, направленная на

установление исчерпывающего круга отношений, составляющих предмет конституционного права, по существу, лишена оснований<sup>8</sup>.

Таким образом, являясь базисным законом государства, Конституция Российской Федерации определяет основные структурные и функциональные параметры политической и экономической систем, развития и культуры общества, взаимодействия его фундаментальных институтов<sup>9</sup>. Однако такое конституционное регулирование не является установленным раз и навсегда. Это отмечает и С. А. Авакьян, который в качестве одной из тенденций развития конституционно-правового регулирования общественных отношений рассматривает существенное расширение его предмета. По мнению уважаемого профессора, оно обусловлено необходимостью использования новых форм конституционно-политической деятельности наряду с уже существующими, созданием «конституционно-правового фундамента» правового регулирования тех или иных общественных отношений<sup>10</sup>. Высказанные научные позиции уважаемых ученых относительно предмета конституционно-правового регулирования в полной мере могут быть распространены и на концепцию взаимодействия государства, общества и личности. В связи с этим полагаем, что в формирующейся конституционно-правовой концепции взаимоотношений государства, общества и личности могут быть выделены как минимум две составляющие — статическая и динамическая. К первой, статической, могут быть отнесены неизменные участники взаимодействия — государство и человек (личность). Вторая же, динамическая, касается принципов, методов и форм как прямого, так и обратного взаимодействия этих субъектов. По нашему мнению, именно динамическая составляющая выводит в правовую плоскость в качестве формы рассматриваемого взаимодействия гражданское общество и коллектив<sup>11</sup>.

Как уже было отмечено выше, конституционно-правовая концепция взаимоотношений

<sup>8</sup> Кутафин О. Е. Избранные труды : монография : в 7 т. М. : Проспект, 2015. Т. 1 : Предмет конституционного права. С. 21—22.

<sup>9</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 108.

<sup>10</sup> Авакьян С. А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты : материалы Всерос. науч.-практ. конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). Омск, 2010. С. 12—24.

<sup>11</sup> О взаимосвязях личности, коллектива, государства и общества подробнее см.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. 320 с.



государства и человека должна иметь синтезированный характер, что может быть достигнуто с использованием различных научных областей и допускает применение методологии полидисциплинарного знания<sup>12</sup>.

Формирование обозначенной концепции взаимодействия, взаимоотношений и взаимного влияния (а мы предлагаем исходить из того, что смысловой оттенок этих слов не является полностью тождественным) государства и человека предполагает наличие нескольких составляющих, которые будут рассмотрены далее.

*Типология и характер взаимоотношений государства и индивида.* В зависимости от факторов, степени включенности и сопричастности человека к осуществлению власти, соотношения свободы и принуждения в литературе политологической и социологической направленности предлагается выделять: патерналистский или этатистский, индивидуалистский или либеральный, партиципаторный векторы взаимных отношений государства и человека, а также коммунитаризм<sup>13</sup>.

Патерналистско-этатистский тип взаимоотношений исходит из отождествления человека, общества и государства, при этом человек предстает преимущественно в виде «винтика» сложного государственного механизма. Статус гражданина, его права и свободы устанавливаются государством и рассматриваются как вторичные по отношению к государственным интересам. Безусловное подчинение государству или его ниспровержение (но ни в коем случае не диалог с ним) — это основной принцип этатизма как типа взаимодействия государства и человека. Государство в данном типе взаимоотношений ориентировано на принятие решений единолично или коллегиально, пренебрегая правовыми предписаниями, не расшифровывая принятые решения или делая это исключительно формально, а главное — без учета мнения человека<sup>14</sup>.

Индивидуалистско-либеральный тип взаимодействия государства с человеком является

традиционным для Западной Европы, США и ряда других стран. В основе данного типа лежат социально-философские и политико-социологические концепции и взгляды на государство как на субъект утверждения нравственности (Платон, Аристотель, Гегель), достижения общей безопасности (Гоббс), охраны права частной собственности (Локк), достижения общественного блага (Гроций), утверждения общей свободы (Руссо, Лассаль). Для индивидуалистско-либерального типа взаимоотношений человека с государством характерна минимизация государственных функций и приоритет интересов личности перед интересами государственных; признание в качестве конечного источника всякой государственной власти свободного человека и гражданина; ограничительная функция гражданского общества и ограничение государством направления распространения гражданской воли.

Основополагающими для партиципаторного типа взаимоотношений человека с государством выступают теории государства всеобщего благоденствия, плюралистической демократии, правового государства, социального государства. Именно в рамках этих теорий нашла свое развитие идея о главной функции государства как созидателя в рамках закона разнообразных социальных благ для всех членов общества с учетом возможностей каждого (Ростоу, Хекшнер, Бернс). Данный тип взаимоотношений предполагает: признание дуализма взаимоотношений государства и гражданского общества в их неразрывности и противоречивости; инструментальную роль государства в создании и обеспечении благоприятных условий для свободного существования и развития гражданина; соблюдение принципов солидарности, толерантности и субсидиарности, возлагающих на государство обязанность заботиться о благе всех граждан без исключения.

Заслуживает внимания еще один тип рассматриваемых взаимоотношений, пользующийся определенным признанием на Западе.

<sup>12</sup> О необходимости комплексного подхода к исследованию проблем взаимоотношений государственной власти и личности, возможности применения не только юридических, но и иных методов — например, социологических — в науке конституционного (государственного) права писал в 60-х годах XX века И. Е. Фарбер. Подробнее см.: *Фарбер И. Е.* Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 17.

<sup>13</sup> *Рябев В. В.* К вопросу о взаимодействии государства и гражданского общества в современной России // Журнал социологии и социальной антропологии. 2005. № 2. Т. 8.

<sup>14</sup> *Лубский А. В.* Государственность как матрица российской цивилизации // Гуманитарный ежегодник. 2005. № 4. С. 90.

Его основные положения составляют философско-политические концепции коммунитаризма (А. Макинтайр, М. Уолцер, М. Сандел, Ч. Тейлор и др.), где, помимо прочего, сделан акцент на исследование манипулятивных отношений в обществе, использующем демократические институты. В целом же коммунитаризм базируется на идеях развития индивидуальности, толерантности, плюрализма и противопоставляется с одной стороны либерализму, а с другой — коллективизму<sup>15</sup>.

Процесс формирования современной российской конституционно-правовой концепции взаимоотношений личности и государства находится одновременно в двух стадиях — в стадии формирования и модернизации. Стадия формирования названной концепции вполне соответствует переходному (межсистемному) состоянию российского государства и права, в связи с чем она может быть охарактеризована как *межтиповая*. Модернизация (как идея, как практика правоприменения и как политика) представляет собой способ развития и приспособления к новым реальностям правовой системы всех юридических понятий, правовых институтов, видов государственной деятельности, публичной власти, законодательства и законотворчества, при котором из практики властеотношений и законодательства всех уровней исключаются устаревшие формы и методы управленческой деятельности, а также очевидно ненужные и тормозящие позитивное развитие институты. Конечными целями модернизации должно являться установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации Конституции Российской Федерации<sup>16</sup>.

Для современной российской концепции взаимоотношений государства и личности характерна еще одна особенность — попытка сочетать идеи «сервисного государства» и «сильного государства». Теория «сервисного» государства, по которой оно является корпора-

цией по оказанию публичных услуг, представляет собой пример имплементации зарубежных, преимущественно западноевропейских и американских, институтов властно-правового взаимодействия человека, общества и государства. В основе сервисного государства лежит как эффективное предоставление населению публичных услуг, так и возможность делегирования функций по их оказанию «частному сектору». Следует отметить, что идея сервисного государства и государственных услуг не так уж нова и разрабатывалась юридической наукой в конце XIX — начале XX в. (Еллинек, Лонинг, Майер), в том числе в дореволюционном российском государствоведении. Несмотря на расхождения в оценке конкретного перечня субъективных публичных прав, ученые тем не менее единогласно относили к ним права на государственные услуги<sup>17</sup>. А. А. Рождественский, помимо прав на услуги государства, причислял к субъективным публичным правам политические права, или права участия населения в государственном властвовании<sup>18</sup>. Даже в первые советские годы не отрицались субъективные публичные права граждан по отношению к государству. Так, признавалось право гражданина «требовать совершения государством чего-либо или свободно делать что-либо на основании юридической сделки или принудительной нормы права, изданной для защиты его индивидуальных интересов и на которую он может ссылаться в споре с администрацией»<sup>19</sup>.

Рассуждая о конституционном режиме публичных услуг, В. И. Крусс отмечает, что они являются альтернативой традиционному для отечественной теории государства и права пониманию государственного воздействия на общественные отношения, понятию «функции». Новацией конституционно-правового регулирования, пишет уважаемый ученый, является разработка и внедрение профессио-

<sup>15</sup> Сморгунев Л. В. Сравнительная политология : учебник для вузов. СПб. : Питер, 2012. С. 22—26.

<sup>16</sup> Стариков Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 5.

<sup>17</sup> Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70—83.

<sup>18</sup> Рождественский А. Теория субъективных публичных прав: критико-систематическое исследование. Часть 1 : Основные вопросы теории субъективных публичных прав. М. : Печатня А. Снегиревой, 1913. С. 233.

<sup>19</sup> Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права // Сборник трудов Иркутского государственного университета. Факультет права и местного хозяйства. Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1927. Т. 13. С. 29—30.

нальных стандартов публично-значимой деятельности<sup>20</sup>.

Кроме того, сервисный подход к сущности государства предполагает оптимизацию властно-правового взаимодействия основных субъектов государства и человека посредством информационно-коммуникационных технологий в парадигмах «электронного государства» и «информационного общества»<sup>21</sup>. Электронное государство — прежде всего социальное государство, в свою очередь, социальное государство в определенной части является сервисным государством, писала И. Л. Бачило. При этом нужно иметь в виду, что только сервисные задачи и работа в этом направлении не исчерпывают функций государственных и муниципальных органов в области социальной сферы. Это, пожалуй, конечный итог каждой социальной функции — предоставить условия для граждан и организаций реализовать свои социальные и иные права<sup>22</sup>. Именно с реализацией концепции сервисного государства связан совершенно новый формат взаимодействия общества и государства, ранее маловероятный (если вообще возможный) в силу отсутствия электронных средств получения и обработки информации, например таких, как обращения гражданина в формате отзыва, содержащего оценку деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, а также их должностных лиц<sup>23</sup>.

Категория «сильное государство» — это довольно неоднозначное и широкое понятие. Сильное государство не является каким-то особым, отдельным видом государства. Это качественное состояние государства, характеризующее его устройство, проявляющееся в его политике по-разному в каждой стране, обществе, в конкретных ситуациях в соответствии с решаемыми обществом задачами, поставленными целями, правами, свободами и законными интересами граждан. Сильное государство — это эффективное, полноценное, авторитетное и уверенное в себе государство, четко выполня-

ющее все свои функции и социальное назначение<sup>24</sup>. Сильное государство в истинном смысле слова — это демократическое государство, которое знает только одну власть — власть закона, права. Рассматривая концепцию сильного государства, следует обратить внимание и на понятие «эффективное государство». Данная категория, впервые использованная в России в 2000 г., регулярно упоминается в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию как аналог сильного государства, способного гарантировать стабильность общественного развития и соблюдения прав личности. Концепция эффективного государства во многом перекликается с его пониманием в западной литературе как государства благоденствия или благосостояния. Однако необходимо отметить, что высказанная Президентом России идея построения сильного государства, основанного на стабильности конституционного строя и высочайшем статусе прав и свобод человека, более широка. В качестве одной из важнейших задач она, наряду с укреплением гражданского иммунитета, предполагает создание обстановки общественного отрицания экстремистских, радикальных идей.

Безусловно, идеи сильного и эффективного государства не должны оставаться декларативными, они нуждаются в последовательной и взвешенной реализации. Этот процесс является чрезвычайно сложным и многофакторным. Неслучайно И. А. Кравец, рассматривая концепции гарантирования конституции, формулирует вопросы: могут ли сосуществовать конституционализм и сильное государство одновременно в одной стране? И если это государство — Россия, то как в рамках действующей Конституции согласовать и обеспечить неэфемерное осуществление принципов российского конституционализма и сильного государства, ответственного за социальную и экономическую политику, способного преодолеть проблемы злоупотребления правами и противодействовать коррупции в публично-правовой сфере<sup>25</sup>?

<sup>20</sup> Крусс В. И. Публичные услуги в контексте российской конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 63.

<sup>21</sup> Чеботарева А. А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 19.

<sup>22</sup> Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? (Информационно-правовой аспект) // Право. Журнал высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 7.

<sup>23</sup> Савоськин А. В. Отзывы о деятельности органов власти: от практики к теории // Lex Russica. 2016. № 12. С. 72.

<sup>24</sup> Затонский В. А. Эффективная государственность. М., 2006. С. 97.

<sup>25</sup> Кравец И. А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 5.

Типологизация российской государственности и концепции «сильного» и «сервисного» государства связаны и с другой правовой проблемой теоретического характера. В конституционно-правовой доктрине к числу дискуссионных относится вопрос о соотношении системоцентризма<sup>26</sup>, персоноцентризма<sup>27</sup> и солидаризма в российской Конституции. В основе этой проблемы лежит различное отношение к определению первичности интересов и подходов к разрешению конфликтов, возникающих между личностью и государством.

Как известно, системоцентризм в крайнем его выражении предполагает приоритет интересов целого, т.е. общества или разного уровня коллективов, где человек есть лишь объект воздействия. Персоноцентристская традиция, напротив, исходит из главенства интересов и прав отдельной личности, где человек выступает в качестве высшей ценности. Солидаризм, как и следует из самого понятия, является моделью, призванной объединить лучшие черты двух других типов, что предполагает гармоничное сочетание интересов личности с интересами общества и государства. Так, Б. С. Эбзеев, выступающий сторонником солидаристской теории, пишет о том, что российская Конституция выступает в качестве политико-правовой формы выражения свободы личности в государственно-организованном обществе и в ее основе находятся «три кита» конституционализма: власть, суверенитет и свобода личности, а достижение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства — главная цель<sup>28</sup>.

Можно утверждать, что концепция солидаризма получила реализацию в современной теории конституционного права, где само конституционное право и конституционализм рассматриваются во взаимосвязи с солидарностью. При этом предлагаются подходы, ха-

рактеризующие конституционализм как правовое обоснование социальной солидарности: 1) социальная солидарность и классические принципы конституционализма (концепции правового, демократического, светского государства; современные концепции прав человека и государственного суверенитета, гарантий прав меньшинств, народного представительства и непосредственной демократии, разделения властей, федерализации, секуляризации и клерикализации); 2) социальная солидарность и новые фундаментальные принципы конституционализма (концепции социального государства и солидарного общества, конституционного интернационализма и проблемы обеспечения международной солидарности)<sup>29</sup>.

Между тем следует заметить, что понятие взаимодействия, основанного на солидарности, является «качественным», не определяя при этом «количественные» доли участия в этом взаимодействии, вклада в него каждого из субъектов. Эта проблема представляется крайне актуальной уже в связи с тем, что рецепция принципа примата прав человека, осуществленная в российском конституционализме, породила своеобразную презумпцию «виновности государства» по отношению к гражданину<sup>30</sup>, а само государство, пишет Б. С. Эбзеев, стало органом социального призрения, несущим ответственность не только за правопорядок, но и за материальное благополучие своих граждан<sup>31</sup>. Радикальный разрыв с предшествующей советской государственностью, где на первый план выдвигались и закреплялись права людей в единстве с их обязанностями и ответственностью, породил принципиальное недоверие к государству со столь же принципиальным доверием к гражданину и его свободам.

В связи с изложенным предлагаем рассматривать в качестве одной из *целей* осуществления совместных действий основных субъектов

<sup>26</sup> Поленина С. В. Стратегический потенциал норм глав 1 и 2 Конституции РФ 1993 года // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 574.

<sup>27</sup> Баранов П. П. Позитивистское правопонимание в юридической науке, практике и повседневной жизни современной России // Russian journal of legal studies. 2015. № 4. С. 7—8.

<sup>28</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 15—18.

<sup>29</sup> Алебастрова И. А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М.: Проспект, 2016. С. 67.

<sup>30</sup> Куркин Б. А. Идеологема прав человека и ее интерпретация в современной отечественной правовой теории // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. № 2. С. 115.

<sup>31</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М., 2013. С. 360.

конституционно-правовых отношений солидарность взаимного развития человека (личности, гражданина) и государства.

К конституционным принципам взаимоотношений человека и власти, по мнению Г. Н. Комковой, следует отнести: всеобщность и неотчуждаемость основных прав и свобод человека (ст. 17 Конституции); непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); государственные гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 19); справедливость; единство прав и обязанностей (ст. 6); взаимную ответственность власти и человека<sup>32</sup>.

Для целей разработки конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека представляют научный интерес предлагаемые С. А. Васильевым признаки взаимодействия субъектов конституционно-правовых отношений: закрепление на уровне нормативных актов принципиальных положений и более детальное их регулирование на стадии правоприменительной деятельности при помощи распорядительных документов; осуществление действий субъектов, направленных друг на друга, как сущности взаимодействия; взаимодействие предполагает осуществление мероприятий, достижение поставленных целей путем реализации общих или схожих полномочий в той или иной сфере; наличие цели взаимодействия.

К основным формам взаимодействия субъектов конституционно-правовых отношений указанный автор предлагает относить: передачу полномочий одним субъектом другому с одновременным осуществлением надзора за правильным исполнением переданных функций; принятие совместных решений с использованием различных согласительных процедур, включая процедуры одобрения, согласования и пр.; информационный обмен, выражающийся в уведомлении субъектов о юридически значимых действиях, в направлениях запросов для получения необходимой информации, изучения проектов нормативных правовых актов, получения экспертных заключений от правоприменителей касательно проекта нормативного правового акта и т.д.<sup>33</sup>

Полагаем, что еще одним важным элементом рассматриваемой конституционно-правовой концепции должно стать конституционно правомерное поведение взаимодействующих субъектов. Под правовым поведением данного вида предлагается понимать сложное, многомерное, целостное социально- и общественно-правовое явление, способ взаимодействия индивидов с государством, осуществляемый в специализированных активных формах (общественное участие, участие в демократических процедурах, гражданское участие), который признается обществом (фактически) и государством (официально, формально) как соответствующий или непротиворечащий конституции и отражающий реальные взаимосвязи и взаимозависимости нормативных, ценностных и морально-духовных установлений Конституции России, процессов конституционного правоприменения и правореализации.

Для признания поведения субъектов взаимодействия конституционно правомерным необходимо, чтобы оно отвечало следующим критериям: 1) конституционность интереса субъекта; 2) конституционность цели; 3) соответствие (непротиворечие) нормам права, если они непосредственно регламентируют поведение в конкретной ситуации; 4) при отсутствии регулирующей нормы — соответствие правовой модели (алгоритму), выраженному в правовых позициях Конституционного Суда РФ; 5) конституционность мотива действий, направленных на достижение конкретного правового результата; 6) конституционность способов, методов и средств, используемых для его достижения.

Если субъекты взаимодействия (человек и государство в лице его органов) придерживаются в выборе вариантов правового поведения конституционных средств, форм и способов, то это косвенно свидетельствует о признании соответствующей частью участников правовых отношений требований Конституции справедливыми. Однако прямая зависимость в данной ситуации отсутствует, так как субъект конституционно-правовых отношений может выбирать тот или иной способ правового поведения не в силу убежденности в полезности этого действия (социальной, общественной, государственной), а в силу нежелания насту-

<sup>32</sup> Комкова Г. Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России // Lex Russica. 2009. № 2. С. 346.

<sup>33</sup> Васильев С. А. Взаимодействие субъектов конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 22—23.

пления ответственности. Значимость и ценность конституционно правомерного поведения в контексте взаимодействия государства и человека заключается и в том, что оно служит своеобразным маркером уровня доверия социума к институтам государственно-политической системы, что при эффективности системы мониторинга и функции обратной связи позволяет своевременно корректировать структурные и функциональные характеристики этих институтов в соответствии с потребностями конституционного развития. В указанном смысле конституционно правомерное поведение имеет инструментальное значение и выполняет своеобразную «сигнальную» функцию. Она заключается в том, что выявление отклонения правового поведения от конституционной модели взаимодействия свидетельствует о необходимости ревизии качества закона, установления дифференцированных правовых режимов, направленных на обеспечение конституционности правопользования, разработки и осуществления комплекса мер, позволяющих обеспечить конституционную мотивацию действий субъектов правовых отношений. Своевременная реакция государства на результаты такого мониторинга позволяет противодействовать и своевременно предупреждать возникновение неправовых (неконституционных) способов реализации участниками правовых отношений своих интересов.

Подытоживая рассмотрение обозначенных вопросов, в преддверии 25-летия российской Конституции хотелось бы отметить следующее. Присутствие человека и государства в Конституции многомерно, а сфера частной жизни неотделима от жизни публичной. Конституционное

взаимодействие государства и личности — это многогранный и многоаспектный процесс, для понимания которого нужны новые научные концепции и системно-структурные конституционно-правовые научные парадигмы. Нужно соответствующее духу времени осмысление природы конституционного воздействия на государство, человека и общество, поскольку одной теории правоотношений уже для этих целей недостаточно. Связь времен — вещь реальная. Современное российское правовое пространство представляет значительно больше возможностей для формирования личности, чем предшествующие исторические периоды. Если 25 лет назад при помощи права формировался и ценился «усредненный», исполнительный и не отличающийся активностью тип личности, то ныне формируется образ гражданина инициативного, способного реализовывать свои внутренние задатки, использовать предоставленные государством возможности и нести ответственность за качество своей жизни. Вне всякого сомнения, сегодня создаются условия для самоопределения и самореализации личности как участника политического процесса, для оказания сильного воздействия личности на функционирование разнообразных общественных институтов. В основе этого процесса — идея об индивидуальной свободе, понимаемой как возможность выбора личностью своего правового поведения, в том числе в экономической, социальной, политической сфере. С другой стороны, не должно остаться без внимания и конституционное «государствопонимание», поскольку конституционное регулирование неотделимо от государства, являясь одновременно фундаментом общественной жизни.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты : материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.) / отв. ред. А. Н. Костюков. — Омск, 2010. — 406 с.
2. Алебастрова И. А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. — М. : Проспект, 2016. — 549 с.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2003. — 784 с.
4. Баранов П. П. Позитивистское правопонимание в юридической науке, практике и повседневной жизни современной России // Russian Journal Of Legal Studies. — 2015. — № 4. — С. 7—8.
5. Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? (Информационно-правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2010. — № 1. — С. 3—9.

6. Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России : учебник для юридических вузов (полный курс) : в 3 т. — М., 2001. — Т. 1. — 832 с.
7. Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. — 1994. — № 7. — С. 12—14.
8. Васильев С. А. Взаимодействие субъектов конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 1. — С. 20—23.
9. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. — М. : Издательство МГУ; Инфра-М, Норма, 1997. — 304 с.
10. Затонский В. А. Эффективная государственность. — М., 2006. — 286 с.
11. Златопольский Д. Л. Государство и личность: основы взаимоотношений // Вестник Московского университета. Серия : Право. — 1993. — Вып. 1. — С. 3—12.
12. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права // Сборник трудов Иркутского государственного университета. Факультет права и местного хозяйства. — Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1927. — Т. 13.
13. Комкова Г. Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России // Lex Russica. — 2009. — № 2. — С. 344—351.
14. Коркунов Н. М. Русское государственное право. — СПб., 1909. — Т. 1.
15. Кравец И. А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 1. — С. 4—7.
16. Крусс В. И. Публичные услуги в контексте российской конституционализации // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 5. — С. 63.
17. Куркин Б. А. Идеологема прав человека и ее интерпретация в современной отечественной правовой теории // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2008. — № 2. — С. 110—117.
18. Кутафин О. Е. Избранные труды : монография : в 7 т. — М. : Проспект, 2015. — Т. 1 : Предмет конституционного права. — 448 с.
19. Лубский А. В. Государственность как матрица российской цивилизации // Гуманитарный ежегодник. — 2005. — № 4. — С. 86—113.
20. Нурмагамбетов Р. Г. О необходимости переосмысления теоретических основ предмета конституционного регулирования в Российской Федерации как основы развития конституционного права и политики // Конституционное право и политика : сб. материалов междунар. науч. конф. 28—30 марта 2012 г. — М., 2012.
21. Поленина С. В. Стратегический потенциал норм глав 1 и 2 Конституции РФ 1993 года // Юридическая техника. — 2015. — № 9. — С. 572—577.
22. Рождественский А. Теория субъективных публичных прав: критико-систематическое исследование. — М. : Печатня А. Снегиревой, 1913. — Часть 1 : Основные вопросы теории субъективных публичных прав.
23. Рябев В. В. К вопросу о взаимодействии государства и гражданского общества в современной России // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2005. — Т. 8. — № 2. — С. 5—21.
24. Савоськин А. В. Отзывы о деятельности органов власти: от практики к теории // Lex Russica. — 2016. — № 12. — С. 68—78.
25. Сморгунюв Л. В. Сравнительная политология : учебник для вузов. — СПб. : Питер, 2012. — 448 с.
26. Стариков Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. — 2013. — № 6. — С. 2—13.
27. Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 6. — С. 70—83.
28. Фарбер И. Е. Свобода и права человека в Советском государстве. — Саратов, 1974.
29. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. — М., 2005. — 320 с.
30. Чеботарева А. А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 6. — С. 18—22.
31. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — 2-е изд. — М., 2013. — 656 с.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

**THE CONSTITUTIONAL LAW CONCEPT OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND AN INDIVIDUAL**

**TITOVA Elena Viktorovna**, PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory of the State and Law, Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University, Candidate of Law

titova\_elena@bk.ru

454080, Russia, Chelyabinsk, ul. Kommunya, d. 149, kv. 205

**Abstract.** *The article is devoted to the analysis of disputable issues of the development of a synthesized constitutional and legal concept of interaction between the State and an individual. It is noted that the purpose in question can be reached using different scientific fields and allows the application of multidisciplinary methodology. The author analyzes the change in reflection of the problem of interaction between the State and an individual within the framework of the subject matter of domestic constitutional law. It is concluded that similar to the subject matter of constitutional law that is not static and cannot be outlined once and forever, in the emerging constitutional-legal concept of relations between the State and an individual a static and a dynamic elements can be determined. The first static element can involve invariable participants of interaction, namely, the State and an individual (person). The second dynamic element concerns the principles, methods and forms of both direct and reverse interaction between the named actors. A key element requires an understanding of typology and nature of the relationship between the State and the individual. The paper outlines the stages of the process of formation of the modern Russian constitutional and legal concept of relations between the individual and the State: formation and modernization. The stage of formation of the concept mentioned above fully corresponds to the transitional (inter-system) state of the Russian State and constitutional law. With this regard, it can be described as intertypic. The article deals with the problems of combining the idea of “a service State” and “a strong State” as well as the correlation of the system-centrism, person-centrism and solidarity in the Russian Constitution. The objectives, constitutional principles, forms of interaction between the State and the individual are also considered. The proposal is made to include into the concept constitutionally legitimate conduct of interacting actors as an independent element. The paper determines the criteria of such conduct and draws conclusions about its importance and value in the context of interaction between the State and the person.*

**Keywords:** *interaction between the State and the person, subject matter of constitutional law, typology of the State, constitutional and legal concept, service state, strong state, system-centrism, person-centrism, socialism, constitutionally-legal conduct.*

**REFERENCES**

1. Avakyan S. A. Tendentsii razvitiya konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnosheniy v sovremennoy Rossii [Tendencies of development of constitutional and legal regulation of social relations in modern Russia]. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii : politiko-ekonomicheskie priority : materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [The Constitution of the Russian Federation: political and economic priorities: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference (Omsk, November 16, 2009)]*. Ed. by A. N. Kastyukov. Omsk, 2010. 406 p. (In Rus.)
2. Alebastrova I. A. Konstitutsionalizm kak pravovoe osnovanie sotsialnoy solidarnosti. [Constitutionalism as the legal basis of social solidarity]. Moscow, Prospect Publ., 2016. 549 p. (In Rus.)
3. Baglay M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii : uchebnik dlya vuzov [Constitutional Law of the Russian Federation: textbook for universities]. 3<sup>rd</sup> ed., revis. and suppl., Moscow, Norma Publ., 2003. 784 p. (In Rus.)
4. Barov P. N. Pozitivistskoe pravoponimanie v yuridicheskoy nauke, praktike i povsednevnoy zhizni sovremennoy rossii [Positivist legal understanding in legal science, practice and daily life of modern Russia]. *Russian Journal of Legal Studies*, 2015, No. 4, P. 7—8. (In Rus.)
5. Bachilo I. L. Gosudarstvo sotsialnoe ili servisnoe? (informatsionno-pravovoy aspekt) [A social or service State? (An information and legal aspect)]. *Law. Journal of Higher School of Economics*. 2010, No. 1, P. 3—9. (In Rus.)
6. Bezuglov A. A., Soldatov S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov [Constitutional Law of Russia : A textbook for law schools]. In 3 vol. Moscow, 2001. Vol. 1. 832 p. (In Rus.)





7. Bogdanova N. A. K novoy kontseptsii prepodavaniya konstitutsionnogo prava [The new concept of teaching constitutional law]. *Gosudarstvo i pravo*. 1994, No. 7, P. 12—14. (In Rus.)
8. Vasiliev S. A. Vzaimodeystvie subektov konstitutsionno-pravovykh otnosheniy [Interaction of participants of constitutional-legal relations]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2017, No. 1, P. 20—24. (In Rus.)
9. Voevodin L. D. Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii : uchebnoye posobie [Legal status of an individual in Russia : A study-guide]. Moscow, Moscow State University Publishing House; Infra-M, Norma Publ., 1997. 304 p. (In Rus.)
10. Zatonsky V. A. Effektivnaya gosudarstvennost [Effective Statehood]. Moscow, 2006. 286 p. (In Rus.)
11. Zlatopolsky D. L. Gosudarstvo i lichnost: osnovy vzaimootnosheniy [The State and the person: bases of relationships]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya : Pravo [Bulletin of Moscow University. Series: Law]*. 1993. Iss. 1, P. 3—12. (In Rus.)
12. Karadze-iskrov N. P. Noveyshaya evolyutsiya administrativnogo prava [The newest evolution of administrative law]. Collection of works of Irkutsk State University. Faculty of Law and Local Economy. Irkutsk. Irkut State University Publishing House. 1927, vol. 13. (In Rus.)
13. Komkova G.N. Konstitutsionnye printsipy vzaimootnosheniy vlasti i lichnosti: realizatsiya v sovremennoy Rossii [Constitutional principles of relations between power and personality: Implementation in Modern Russia]. *Lex Russica*. 2009. No. 2, P. 344—351. (In Rus.)
14. Korkunov N. M. Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russian State Law]. St. Petersburg, 1909, vol. 1. (In Rus.)
15. Kravets I. A. Dva garanta Konstitutsii v rossiyskom konstitutsionalizme i kontseptsiya silnogo gosudarstva [Two guarantors of the Constitution in the Russian constitutionalism and the concept of a strong State]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2014, No. 1, P. 4—7. (In Rus.)
16. Kruss V. I. Publichnye uslugi v kontekste rossiyskoy konstitutsionalizatsii [Public services in the context of the Russian constitutionalization]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2014. No. 5, P. 61. (In Rus.)
17. Kurkin B. A. Ideologema prav cheloveka i ee interpretatsiya v sovremennoy otechestvennoy pravovoy teorii [An ideologeme of human rights and its interpretation in modern domestic legal theory]. *Pravo. Journal of Higher School of Economics*. 2010. No. 2, P. 110—117. (In Rus.)
18. Kutafin O. E. Izbrannye trudy : monografiya : v 7 t. [Selected works: A monograph: in 2 vol]. Moscow. Prospect Publ., 2015. Vol. 1. Predmet konstitutsionnogo prava [The subject matter of constitutional law]. 448 p. (In Rus.)
19. Lubsy A. V. Gosudarstvennost kak matritsa rossiyskoy tsivilizatsii [The State as a matrix of Russian civilization]. *Gumanitarnyy ezhegodnik [Humanities Yearbook]*. 2005. No. 4, P. 86—113. (In Rus.)
20. Nurmagambetov R. G. O neobkhodimosti pereosmysleniya teoreticheskikh osnov predmeta konstitutsionnogo regulirovaniya v rossiyskoy federatsii kak osnovy razvitiya konstitutsionnogo prava i politiki [The necessity of rethinking the theoretical foundations of the subject of constitutional regulation in the Russian Federation as the basis of development of constitutional law and policy]. *Constitutional law and policy: Proceedings of the International Scientific Conference. March 28—30, 2012*. Moscow, 2012. (In Rus.)
21. Polenina S. V. Strategicheskiy potentsial norm glav 1 i 2 konstitutsii Rf 1993 goda [Strategic potential of the norms of Chapters 1 and 2 of the 1993 Constitution of the Russian Federation]. *Yuridicheskaya tekhnika*. 2015. No. 9, P. 572—577. (In Rus.)
22. Rozhdestvenskiy A. Teoriya subektivnykh publichnykh prav: kritiko-sistematicheskoe issledovanie. [The theory of subjective public rights: A critical-systematic research]. Moscow. Printnaya A. Snegireva, 1913. Part 1: Osnovnye voprosy teorii subektivnykh publichnykh prav [The main issues of the theory of subjective public rights]. (In Rus.)
23. Ryabev V. V. K voprosu o vzaimodeystvii gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v sovremennoy Rossii [Interaction of the State and civil society in modern Russia]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii [Journal of Sociology and Social Anthropology]*. 2005. Vol. 8. No. 2. P. 5—6. (In Rus.)
24. Savodkin A. V. Otzyvy o deyatelnosti organov vlasti: ot praktiki k teorii [Feedback on the activities of the authorities: from practice to theory]. *Lex Russica*. 2016. No. 12, P. 68—78. (In Rus.)
25. Smorgunov L. V. Sravnitel'naya politologiya : uchebnik dlya vuzov [Comparative political science: A textbook for universities]. St. Petersburg. Piter Publ., 2012. 448 p. (In Rus.)
26. Starilov Yu. N. Realizatsiya konstitutsionnykh garantiy i modernizatsiya administrativno-pravovogo regulirovaniya [Realization of constitutional guarantees and modernization of administrative and legal

- regulation]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2013. No. 6. P. 2—13. (In Rus.)
27. Talapina E. V. Pravo na informatsiyu v svete teorii subektivnogo publichnogo prava [The right to information in the light of the theory of subjective public law]. *sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*. 2016, No. 6, P. 73—373. (In Rus.)
  28. Farber I. E. Svoboda i prava cheloveka v Sovetskom gosudarstve [Freedom and Human Rights in the Soviet State]. Saratov, 1974. (In Rus.)
  29. Khabrieva T. Ya, Chirkin V. E. Teoriya sovremennoy konstitutsii [The Doctrine of Modern Constitution]. Moscow, 2005. 320 p. (In Rus.)
  30. Chebotareva A. A. Elektronnoe gosudarstvennoe upravlenie kak novaya forma vzaimootnosheniy lichnosti, obshchestva i gosudarstva [E-government as a new form of relationships between a person, society and state]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2011. No. 6, P. 18—22. (In Rus.)
  31. Ebzeyov B.S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiyskoy Federatsii [A man, people, state in the constitutional system of the Russian Federation]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, 2013. 656 p. (In Rus.)

# КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

С. В. Нарутто\*

## КОНСТИТУЦИЯ, ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы, связанные с конституционными установлениями основополагающего конституционного принципа единства государственно-правовой системы, позволяющего сохранить целостность и суверенность российского государства.

Обращается внимание на сохранившийся за советский период опыт конституционного закрепления федеративного устройства, на особенности современного регламентирования федеративных отношений в Конституции Российской Федерации 1993 г. Автор обращает внимание на уникальность отечественной модели федерации, не имеющей аналогов среди зарубежных федеративных государств.

В статье подвергаются критике утверждения о целесообразности построения в России федерации, основанной исключительно на территориальных, а не национальных началах, о том, что выделение республик в качестве субъектов федерации «нерационально и опасно», что «оптимальной формой государственного устройства для России является унитарная республика». Автор обосновывает идею о том, что единство в федеративном государстве, с учетом его богатого исторического опыта, может быть только единством многообразия, поэтому нет необходимости конституционной реформы федерализма. Делается вывод, что единство полинационального, поликонфессионального федеративного государства следует укреплять не насильственными реформами, а развитием экономики и, как следствие, повышением финансирования социальной сферы, учетом интересов и улучшением благосостояния людей, проживающих в различных регионах.

Анализируется эволюция федеративного устройства России, современное состояние которого отличается не только от устройства советского периода, но и от того федерализма, который складывался непосредственно до и после принятия Конституции РФ 1993 г. Обозначив современные федеративные проблемы, автор полагает, что оптимизация конституционной модели российского федерализма нуждается в подкреплении ее законодательным установлением разумного соотношения полномочий и финансов, учетом особенностей конкретных субъектов РФ, а также стимулированием регионов на развитие их собственных экономик. При этом задачей российского государства является сохранение этничности всех народов, населяющих Россию, сохранение политико-правовой самобытности России.

**Ключевые слова:** Конституция, федерализм, суверенитет, государственная власть, предметы ведения, полномочия, субъекты Федерации, государственно-правовая система.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.083-092**

© Нарутто С. В., 2018

\* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России  
svetanarutto@yandex.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**К истории вопроса.** Одной из основополагающих характеристик государства, закрепляемой на конституционном уровне, является форма его устройства. Все отечественные конституции провозглашали Россию федеративным государством. За советский период накопились определенные традиции конституционного закрепления федеративного устройства. В предконституционный период, до 1918 г., Россия являлась унитарным государством, административно-территориальными единицами которого являлись губернии и области. В январе 1918 г. была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, впервые провозгласившая Россию федеративным государством. В ней говорилось: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза сводных наций как федерация советских национальных республик». Принятая вслед за ней в июле 1918 г. Конституция РСФСР юридически закрепила федеративное государственное устройство. Особенностью федерации на этом этапе было то, что она создавалась на принципе автономии, поэтому не вся территория государства состояла из территорий субъектов федерации. На территории России в областях, отличавшихся особым бытом и национальным составом, могли создаваться автономные образования. В начале 1918 г. такими автономными образованиями были только автономные республики. Позднее появились еще две формы автономий — трудовые коммуны и автономные области. В дальнейшем трудовые коммуны как формы автономий были преобразованы в автономные республики. Возникшая в 1925 г. новая форма автономий<sup>1</sup> — национальный округ — закреплялась в Конституции РСФСР 1937 г. В статье 84 Конституции РСФСР 1978 г. было установлено, что автономный округ (бывший национальный) находится в составе края или области. Закон об автономных округах принимается Верховным Советом РСФСР. Автономные округа, наряду с другими автономиями, имели фиксированное представительство в Совете Национальностей Верховного Совета РСФСР. По мнению О. Е. Кутафина, с созданием национальных округов автономия полу-

чили малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>2</sup>. Таким образом, в советский период во избежание распада государства Россия избрала нетрадиционный для мировой практики федеративного строительства путь — автономизацию, который вынуждена была продолжить и в постсоветский период. Как справедливо писал О. Е. Кутафин, постсоветская федерация «стала результатом наличия в составе России многочисленных автономий, которые она была вынуждена сохранить в составе российского государства в целях обеспечения его единства, а также удовлетворить разнообразные национальные амбиции ее отдельных регионов. Таким образом, автономия в России всегда играла особую роль, поскольку служила своеобразным способом сохранения ее единства.... она и сегодня для России единственный выход из положения, позволяющий сохранить единство страны, основанный на ее демократической централизации, предоставляющий регионам, как населенным в основном русскими, так и имеющим компактно проживающее население других национальностей, возможность подлинного самоуправления, обеспечивающего наиболее полный учет региональных интересов, включая национально-региональные»<sup>3</sup>.

**Многообразие в российской федеративной государственности.** Современная модель российского федерализма заложена Конституцией РФ 1993 г. На ее основе сформировалась новая конституционно-правовая система в соответствии с принципами федерализма как основополагающими началами в целях упрочения и развития суверенной российской государственности и государственности народов, самоопределившихся в форме национально-территориальных государственных образований в составе Российской Федерации<sup>4</sup>. Конституционные принципы федерализма генерируют системные взаимосвязи, обуславливающие единство федеративного государства со столь различающимися субъектами РФ, наполняются конкретным содержанием федеральными законами и законами субъектов Федерации, которые не просто повторяют федеральные нормы, а регулируют то особенное, что объединяет на-

<sup>1</sup> Отметим, что не все ученые признавали национальные (автономные) округа автономиями, например И. Д. Левин, С. С. Кравчук и др. См.: *Левин И. Д.* Суверенитет. М., 1948. С. 346—347; *Кравчук С. С.* Рецензия на книгу Ю. Г. Судницина «Национальный суверенитет в СССР» // Вестник МГУ. 1960. № 2. С. 71.

<sup>2</sup> *Кутафин О. Е.* Российская автономия. М., 2006. С. 134.

<sup>3</sup> *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 7.

селение той или иной территории и всей страны в целом.

Базовые начала российской федеративной государственности закреплены в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ: 1) государственная целостность России, предполагающая государственный суверенитет Федерации; 2) равноправие и самоопределение народов России; 3) единство системы государственной власти; 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ; 5) юридическое равноправие субъектов РФ (ч. 3 ст. 5). Данные принципы, по верному утверждению Н. А. Михалевой, «обуславливают закономерности, динамику и тенденции развития суверенной России как единого целостного организма, а также ее составных частей — субъектов»<sup>5</sup>. При этом государственное единство базируется на совпадении принципиальных основ организации Федерации и ее субъектов — формы правления, политического режима, экономической и социальной системы, основ правового статуса личности, устройства и функционирования механизма публичной власти<sup>6</sup>.

Россия — уникальная федерация, не имеющая аналогов среди зарубежных федеративных государств. Это обусловлено особенностями ее географических, геополитических, экономических, политических, этнических и исторических факторов. Современная российская федеративная государственно-правовая система объединяет самое большое в мире число разнотипных субъектов федерации, образованных на основе сочетания национального и территориального принципов, обуславливающих особенности в правовом положении субъектов РФ<sup>7</sup>. На территории России проживают представители 193 национальностей<sup>8</sup>. В Российской Федерации

используются 277 языков и диалектов, в государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 — в качестве языка обучения, 59 — в качестве предмета изучения. В связи с этим исключительная значимость Конституции состоит в том, что она юридически оформила суверенный статус России как единого многонационального государства, «государства-цивилизации, государства единой гражданской нации, скрепленной русским народом, русским языком и русской культурой, занимающего достойное место в системе мирового сообщества»<sup>9</sup>.

Российский федерализм предполагает многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференциацию возможностей государственной власти применительно к региональной и локальной специфике объективных условий, приближение власти к человеку и окружающим его проблемам. Единство в федеративном государстве может быть только единством многообразия. Для этого нет необходимости установления в новой Конституции «в качестве основы федеративного устройства России именно территориальных, а не национальных начал»<sup>10</sup>. Сложно согласиться с утверждением, что «наиболее оптимальной формой государственного устройства для России является унитарная республика с деволюцией отдельных субъектов (Татарстан, Чеченская Республика и т.д.). Такая конфигурация государственного устройства не только бы отвечала современным потребностям, но и отражала бы исторические традиции России... Деволюция представляет собой эффективный механизм по сохранению нормальных условий для функционирования суверенной воли посредством признания за отдельными регионами особого статуса, предоставляющего им возможность

<sup>4</sup> См.: Михалева Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1308.

<sup>5</sup> Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010. С. 39.

<sup>6</sup> Михалева Н. А. Указ. соч. С. 75.

<sup>7</sup> См.: Нарутто С. В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56—67.

<sup>8</sup> Данные Всероссийской переписи населения 2010 г. См.: URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm).

<sup>9</sup> Михалева Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1308.

<sup>10</sup> См.: Битюцкий Е. В. Конституционная модель современного российского федерализма: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 201.

влиять на принятие и реализацию политических решений со стороны центральной власти»<sup>11</sup>. В пример приводится деволюция (делегирование части полномочий от центральных органов местным властям) в Великобритании и КНР. На наш взгляд, деволюция не является формой проявления федерализма, поскольку предполагает не распределение государственной власти между уровнями государственной власти, а передачу отдельных государственно-властных полномочий на низовой территориальный уровень унитарного государства, что характеризует скорее самоуправленческие, а не федеративные начала, когда территориальные и национальные субъекты являются конституционно обособленными государственно-подобными образованиями.

Отдельные ученые полагают, что «дополнительное обращение к национальному признаку в Основном законе государства, в частности при выделении республик в качестве субъектов Федерации в ч. 1 ст. 5 Конституции России на основании проживания титульной нации на соответствующей территории, в условиях современности не только представляется нерациональным, но и несет в себе опасность для целостности страны и безопасности государства в силу того, что может обусловить разжигание различными экстремистскими формированиями межнациональной розни». В этой связи предлагается ориентироваться на зарубежный опыт и «конституционно упрочить симметричность Российской Федерации путем закрепления равного конституционно-правового статуса субъектов»<sup>12</sup>. Предлагается и другой вариант — объединение существующих субъектов в новые — губернии, которых может быть от 10 до 40. Губернии, в свою очередь, должны, по мнению М. С. Саликова, состоять «из округов, часть из которых — с особым статусом национальных, обеспеченным федеральными и губернскими гарантиями. Таким образом, могла бы быть осуществлена модель территориальной

федерации, располагающей и специфическими национальными территориями»<sup>13</sup>.

Такие подходы представляются оптимальными исключительно для идеальной модели, но в реалиях отечественной жизни они не просто утопичны, но и опасны, поскольку спровоцируют жесткое сопротивление национальных субъектов РФ. Единство полинационального, поликонфессионального федеративного государства следует укреплять не насильственными реформами, а развитием экономики и, как следствие, повышением финансирования социальной сферы, учетом интересов и улучшением благосостояния людей, проживающих в различных регионах. Потенциал действующей Конституции РФ вполне позволяет это делать без каких-либо потрясений, конституционных реформ. Она и была принята с целью сохранения исторически сложившегося государственного единства, гражданского мира и согласия, достойной жизни и свободного развития граждан<sup>14</sup>. Сам субъект ее учреждения — многонациональный народ Российской Федерации — является интеграционным, то есть единым в своем национальном многообразии народом, соединенным общей судьбой на своей земле<sup>15</sup>. Как верно отмечается в литературе, «любое ущемление этих интересов или пренебрежение ими отталкивает народы от федерации. Нарушение равновесия интересов субъектов федерации ведет к кризису федеративной системы»<sup>16</sup>.

Отмечая достоинства и недостатки действующей Конституции в вопросах федеративного устройства, необходимо помнить о той общественно-политической обстановке разгулявшегося сепаратизма, в которой она принималась. Поскольку предконституционный период характеризовался целым рядом серьезных проблем, отражавших дезинтегрированность государственно-правовой системы России, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации заложила компромиссную мо-

<sup>11</sup> Шарифов М. Ш. Влияние этнократизма на обеспечение государственного суверенитета и федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 29.

<sup>12</sup> См.: Битюцкий Е. В. Указ. соч. С. 202.

<sup>13</sup> Саликов М. С. О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. 1998. № 3. С. 210.

<sup>14</sup> Преамбула Конституции РФ 1993 г.

<sup>15</sup> Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 82.

<sup>16</sup> Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 788.

дель федеративной государственности. При этом «на выборе привлеченных юридических конструкций безусловно сказалась ввешая в российскую государственность идеология решения советской властью национального вопроса»<sup>17</sup>. Вместе с тем прогрессивный характер конституционной модели федеративной государственно-правовой системы ученые справедливо связывают с сужением статуса республик, не являющихся суверенными государствами, учреждением принципа равноправия субъектов Федерации, переходом от национальной федерации к национально-территориальной и закреплении тенденции к сотрудничеству федерации и ее субъектов<sup>18</sup>. Стремясь к восстановлению конституционно-правового единства, Конституция в ч. 1 ст. 76 закрепила целостность правового пространства государства, установив, что федеральная Конституция и законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на всей территории России. Данный постулат согласуется с положениями Конституции о суверенитете Российской Федерации, который распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4), обеспечивает единство экономического, политического и правового пространства.

Очерчивая общие контуры функционирования субъектов Федерации, Конституция России, во-первых, признает их полноправными членами Федерации, обладающими всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 73); во-вторых, устанавливает характер взаимоотношений субъектов Федерации между собой и с Российской Федерацией; в-третьих, обозначает предметы ведения субъектов Федерации; в-четвертых, определяет гарантии конституционного статуса субъектов РФ и стабильности их государственно-правовых институтов и, наконец, в-пятых, предоставляет возможности для развития конституционно-правового статуса субъектов Федерации и совершенствования его элементов.

**Развитие конституционной модели российского федерализма.** Современное федеративное устройство России отличается не только от устройства советского периода, но и того федерализма, который складывался непосредственно до и после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Практика развития федеративных отношений в последнюю четверть века свидетельствует об их неоднородности, разнонаправленности — от стихийной децентрализации («Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить») к довольно жесткой централизации, начало которой было положено в 2000 г. созданием федеральных округов с назначением в каждый округ полномочных представителей Президента РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>19</sup>. Статус полномочных представителей Президента РФ значительно укрепился в связи с принятием 12 августа 2000 г. постановления Правительства РФ «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>20</sup>.

Данные нововведения можно охарактеризовать как точку отсчета, с которой начался переломный момент в укреплении государственно-правовой системы Российской Федерации, поскольку они, во-первых, начали стимулировать концентрацию усилий федеральных органов государственной власти на эффективное исполнение полномочий по приведению нормативно-правовой базы субъектов в соответствие с федеральным законодательством; во-вторых, позволили вывести полномочных представителей Президента РФ из-под влияния руководителей регионов, сделав их действительно самостоятельными и независимыми в своих действиях по представлению интересов

<sup>17</sup> См.: Ливеровский А. А. Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 9.

<sup>18</sup> См.: Умнова И. А. Современная конституционно-правовая модель российского федерализма: проблемы ее совершенствования и возможные тенденции эволюции // В сб.: 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. М., 1999. С. 142.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

центра в регионах, укреплению правопорядка в стране<sup>21</sup>.

За созданием федеральных округов и назначением в них полномочных представителей Президента РФ последовало создание управлений Генеральной прокуратуры РФ в округах, которые возглавили заместители Генерального прокурора РФ, а также образование управлений Министерства юстиции РФ и Министерства внутренних дел РФ в федеральных округах<sup>22</sup>. Основной задачей управлений стало выявление противоречащих Конституции РФ и федеральным законам нормативных правовых актов субъектов Федерации и принятие соответствующих мер по восстановлению единого конституционно-правового пространства. Выступая на Всероссийском совещании прокуроров, Президент РФ В. В. Путин отметил, что в 2000 г. благодаря усилиям прокуратуры в соответствии с Конституцией РФ были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, 2 312 региональных правовых актов<sup>23</sup>.

Особое значение для систематизации законодательства субъектов Федерации и его гармоничного включения в российскую правовую систему имел Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»<sup>24</sup>, которым был учрежден федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Федерации — федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Существенные изменения коснулись порядка формирования Совета Федерации<sup>25</sup>, из со-

става которого были выведены пользующиеся поддержкой населения своих регионов руководители законодательной и исполнительной власти. В 2004 г. глава субъекта РФ стал избираться не населением, а по представлению Президента РФ законодательным собранием соответствующего субъекта Федерации<sup>26</sup>.

С 2000 г. благодаря инициированному Президентом РФ Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ<sup>27</sup> начался процесс расторжения двусторонних договоров между Федерацией и 46 субъектами РФ, которых за период с 1994 по 1998 г. было заключено 42, и практически все они устанавливали особый правовой режим взаимоотношений Федерации с субъектом, изменяли конституционную модель разграничения предметов ведения. Последний договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, перезаключенный в 2007 г.<sup>28</sup>, утратил свою силу в связи с истечением срока его действия. Его продления в июле 2017 г. не произошло.

В 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» установил перечень полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Этот перечень практически ежегодно изменяется, ныне он насчитывает

<sup>21</sup> См. об этом, в частности, интервью с А. Г. Аганбегяном «Общие законы не приводят к взяточничеству. К нему приводят эксклюзивы» (Российская газета. 2000. 7 июня).

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

<sup>23</sup> Российская газета. 2001. 13 января.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.



около 80 наименований. За пределами этого перечня допускается осуществление органами субъектов РФ иных полномочий, не отнесенных к федеральным полномочиям. Очевидно, что такая детализация в федеральном законе полномочий органов субъектов РФ свидетельствует о тенденции централизации федеративных отношений, об ограничении деятельности субъектов РФ по предметам совместного ведения. А. Н. Кокотов по этому поводу высказался, что в таких условиях сфера совместного ведения за рамками указанного перечня, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования<sup>29</sup>.

В настоящее время в Совете Федерации, Государственной Думе совместно с субъектами РФ обсуждаются новые направления развития федерализма. При этом отмечается значительный разброс подходов к понятию «российский федерализм», к вопросам дальнейшего развития федеративных отношений в нашей стране. Очевидно, не следует радикально изменять существующую конституционную модель, проводить «ревизию» и перестраивать основы федеративного обустройства, потому что это вызовет расшатывание основ государственного строительства Российской Федерации. Усилия федеральной власти следует направить на решение проблемы чрезмерной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ, причина которой кроется в сохраняющемся на протяжении многих лет несоответствии расходных обязательств большинства субъектов РФ и муниципалитетов, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, с объемом имеющегося у них финансового обеспечения. Федеральными законами на региональные органы власти возложено более 630 полномочий, а свыше 500 полномочий установлены различными федеральными законами без определения их чет-

кого статуса и механизма финансирования. На реализацию этих 500 с лишним полномочий не предоставляются субвенции из федерального бюджета. Они финансируются по факту за счет средств субъектов РФ<sup>30</sup>.

Полагаем, что оптимизация конституционной модели российского федерализма нуждается в подкреплении ее законодательным установлением разумного соотношения полномочий и финансов, учетом особенностей конкретных субъектов РФ, а также стимулированием регионов на развитие их собственных экономик. Провозглашенные в Конституции принципы федеративного устройства и конституционно установленная модель разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами являются универсальными и гибкими. Как справедливо отмечает Н. М. Добрынин, основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, допускают возможность как централизации, так и децентрализации власти, поэтому пути достижения гармонии и субсидиарности при разграничении полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ «нужно искать не столько собственно в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство»<sup>31</sup>.

**Заключение.** В завершение еще раз отметим неприемлемость идеи ликвидации национальных автономий (округов и республик). Задачами российского государства являются сохранение этничности всех народов, населяющих Россию, недопущение «плавильного котла», в котором исчезнут самобытные национальные культуры, сохранение политико-правовой самобытности России. Это соответствует и историческим традициям России, и ментальности русского народа, и прагматическим интересам современной Российской Федера-

<sup>29</sup> См.: Кокотов А. Н. Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 13.

<sup>30</sup> См.: Стенограмма выездного совещания Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Актуальные вопросы развития российского федерализма» (город Якутск, 20 июня 2016 г.) // Местное право. 2016. № 3. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/12/pravo/2016-3/3\\_viezdnoe.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/12/pravo/2016-3/3_viezdnoe.pdf).

<sup>31</sup> См.: Добрынин Н. М. Конституционализм и федерализм: несколько тезисов о созвучии смыслов и ценностей в контексте современного российского правопонимания // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сборник материалов международной научной конференции / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : РФ-Пресс, 2017. С. 135.

ции, являющейся, по словам Н. А. Михалевой, «юридической формой государственности многонационального сообщества, которая дает возможность в рамках единого суверенного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически обоснованных на территории России и составляющих российскую нацию»<sup>32</sup>.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Битюцкий Е. В.* Конституционная модель современного российского федерализма : дис. ... канд. юрид. наук. — Пенза, 2017.
2. *Добрынин Н. М.* Конституционализм и федерализм: несколько тезисов о созвучии смыслов и ценностей в контексте современного российского правопонимания // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сборник материалов международ. науч. конференции / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : РГ-Пресс, 2017.
3. *Кокотов А. Н.* Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. — 2004. — № 1.
4. *Кравчук С. С.* Рецензия на книгу Ю. Г. Судницына «Национальный суверенитет в СССР» // Вестник МГУ. — 1960. — № 2.
5. *Кутафин О. Е.* Российская автономия. — М., 2006.
6. *Левин И. Д.* Суверенитет. — М., 1948.
7. *Ливеровский А. А.* Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 1.
8. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М. : Юркомпани, 2010.
9. *Михалева Н. А.* Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
10. *Нарутто С. В.* Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9.
11. *Саликов М. С.* О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. — 1998. — № 3.
12. *Смирнова В. В.* Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 8.
13. *Умнова И. А.* Современная конституционно-правовая модель российского федерализма: проблемы ее совершенствования и возможные тенденции эволюции // 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. — М., 1999.
14. *Шарифов М. Ш.* Влияние этнократизма на обеспечение государственного суверенитета и федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 7.
15. *Шустров Д. Г.* *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 5.

*Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.*

<sup>32</sup> См.: *Михалева Н. А.* Указ. соч. С. 39.

## THE CONSTITUTION, FEDERALISM AND UNITY OF THE STATE AND LAW SYSTEM OF RUSSIA

**NARUTTO Svetlana Vasilievna**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Education of Russia  
svetanarutto@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article deals with the issues connected with the constitutional provisions of the fundamental constitutional principle of the unity of the state-legal system that preserves the integrity and sovereignty of the Russian State. Attention is drawn to the experience of constitutional consolidation of the federal order, the features of modern regulation of federal relations in the RF Constitution that have been preserved since the Soviet period. The author draws attention to the uniqueness of the domestic model of federation that has no analogues among foreign federal states.*

*The article criticizes the statements that claim expediency of developing in Russia the federation that is based exclusively on territorial rather than national principles. Also, it criticizes the concepts that separation of republics as constituent entities of the federation “is unreasonable and dangerous,” and that “the most appropriate form of the state order for Russia” is a “unitary republic.” The author substantiates the idea that the unity in a federal state due to its rich historical experience can be achieved only through the unity of diversity. Thus, there is no need for constitutional reforms of federalism. It is concluded that the unity of a multi-ethnic, multi-confessional federal state should be strengthened not by forcible reforms, but by the development of the economy and, as a consequence, increase in financing in a social sphere in compliance with the interests and improvement of the well-being of people in different fields.*

*The article analyzes the evolution of the federal system of Russia, the current state of which differs not only from the Soviet period, but also from the federalism that developed in Russia before and after the introduction of the 1993 Constitution of the Russian Federation. Having identified modern federal problems, the author argues that optimization of the constitutional model of Russian federalism should be supported by legislative establishment of a reasonable balance between powers and finances in compliance with the peculiarities of specific constituent entities of the Russian Federation, as well as encouraging different regions to develop their own economies. At the same time, the objective the Russian state pursues is to preserve the ethnic identity of all peoples inhabiting Russia and the political and legal identity of Russia.*

**Keywords:** *Constitution, federalism, sovereignty, state power, jurisdiction, powers, constituent entities of the Federation, state-legal system.*

### REFERENCES

1. Bityutskiy E. V. Konstitutsionnaya model sovremennogo rossiyskogo federalizma :dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional Model of Modern Russian Federalism: PhD Thesis]. Penza, 2017. (In Rus.)
2. Dobrynin N. M. Konstitutsionalizm i federalizm: neskolko tezisov o sozvuchii smyslov i tsennostey v kontekste sovremennogo rossiyskogo pravoponimaniya [Constitutionalism and Federalism: several theses about the consonance of meanings and values in the context of modern Russian legal understanding]. *Konstitutsionnoe pravo: itogi razvitiya, problemy i perspektivy : sbornik materialov mezhdunarod. nauch. konferentsii [Constitutional Law: Development outcomes, challenges and prospects : Proceedings of International Scientific Conference]*. Ed. by S. A. Avakyan. Moscow. PG-Press, 2017. (In Rus.)
3. Kotov A. N. Novaya model razgranicheniya polnomochiy [The New Model of Separation of Powers]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Juridical Journal]*. 2004. No. 1. (In Rus.)
4. Kvachuc C. C. Retseziya na knigu Yu. G. Sudnitsyna «Natsionalnyy suverenitet v Sssr» [Review of the book by Yu. G. Sudnitsyn “National sovereignty in the USSR”. *Vestnik MSU*. 1960. No. 2. (In Rus.)
5. Kutafin O. E. Rossiiskaya avtonomiya [Russian autonomy]. Moscow, 2006.
6. Levin I. D. *Suverenitet [Sovereignty]*. Moscow, 1948. (In Rus.)
7. Liverovsky A. A. Etnoreligioznye osnovaniya federalizma [Ethno-religious grounds of federalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2014. No. 1. (In Rus.)

8. Mikhaleva N. A. Konstitutsii i ustavy subektov rossiyskoy federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Constitutions and charters of constituent entities of the Russian Federation (comparative legal study)]. Moscow. Yurcompany Publ., 2010. (In Rus.)
9. Mikhaleva N. A. Konstitutsiya 1993 g. — yuridicheskaya model nastoyashchego i budushchego rossii [The Constitution of 1993 as the legal model of present and future of Russia]. *Lex Russica*. 2013, No. 12. (In Rus.)
10. Narutto S. V. Edinstvo i mnogoobrazie rossiyskogo federalizma [The unity and diversity of Russian federalism]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2017. No. 9. (In Rus.)
11. Salikov M. S. O preimushchestvakh i vozmozhnomykh sozdaniya territorialnoy federatsii [Advantages and possibilities of creation of territorial federation]. *Polis*. 1998. No. 3. (In Rus.)
12. Smirnova V. V. Pravovye i organizatsionnye problemy realizatsii printsipa ravnopraviya subektov rossiyskoy federatsii [Legal and organizational problems of realization of the principle of equality of subjects of the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo [Administrative and Municipal Law]*. 2015, No. 8. (In Rus.)
13. Umnova I. A. Sovremennaya konstitutsionno-pravovaya model rossiyskogo federalizma : problemy ee sovershenstvovaniya i vozmozhnye tendentsii evolyutsii [Modern Constitutional and Legal Model of Russian Federalism: Problems of its improvement and possible tendencies of evolution]. 5 let Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: po puti k federalizmu i mestnomu samoupravleniyu [5 years of the Constitution of the Russian Federation: On the way to federalism and local self-government]. Moscow, 1999. (In Rus.)
14. Sharifov M. Sh. Vliyanie etnokratizma na obespechenie gosudarstvennogo suvereniteta i federalizma [The influence of ethnocratism on ensuring state sovereignty and federalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2016. No. 7. (In Rus.)
15. Shustrov D. G. Essentia constitutionis: Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii v fokuse teoryi konstitutsii xx—xxi vekov [Essentia constitutionis: The Constitution of the Russian Federation in the focus of constitutional doctrines of the 20<sup>th</sup>—21<sup>st</sup> centuries]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*. 2017. No. 5. (In Rus.)

И. Г. Дудко\*

## К ВОПРОСУ ОБ АВТОРИТЕТНОСТИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье исследуется содержание понятия «авторитетность» — свойства, имманентно присущего Конституции Российской Федерации. Авторитетность определяется как явление общеизвестности и укорененности Конституции в сознании общества, веры в то, что она способна выстроить идеальную модель конституционно опосредованных отношений, отвечающую канонам должного, справедливого и единственно правового. Выявлены две группы параметров, определяющих авторитетность Конституции РФ. Первая группа формирует качества Конституции, которые вытекают из ее содержания (цели, принципы, положения). Вторая группа параметров имеет обеспечительный характер (легитимность, международная признанность, эффективность, конституционная стабильность). Авторитетность Конституции РФ, наряду с ее содержательными качествами, обусловлена уровнем политической и правовой культуры общества и, прежде всего, высших органов власти.

**Ключевые слова:** конституция, авторитетность, общественное сознание, справедливость, рецепция, легитимность, осуществление, стабильность.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.093-105**

**Пролегомены.** Традиционно к свойствам Конституции Российской Федерации относят нормативность, высшую юридическую силу, верховенство, особый порядок принятия и изменения. Кроме того, в литературе указывается на ее легитимность, способность выступать ядром политической системы. Однако совершенно упускается из виду неотъемлемое, имманентно присущее Конституции РФ свойство — авторитетность.

Авторитетность современных конституций основана, с одной стороны, на признании универсальности (по охвату сфер регулирования) конституционного текста, содержанием которого, наряду с конкретными предписаниями, выступают наиболее общие принципы и институциональные механизмы. С другой — будучи нормативным актом наиболее высокой юридической силы, конституция легитимирует

правовую действительность, выстраивая иерархию актов и правовых отношений, порождая возможность непрерывной их конституционной актуализации. Положительный опыт ряда государств вкупе с активно развивающейся теорией конституционного права способствует влиянию идеи конституции как «священного текста», нацеленного на преобразование действительности.

**Содержание понятия.** В самом общем понимании авторитетность есть явление общеизвестности и укорененности конституции в сознании общества, веры в то, что конституция способна выстроить идеальную модель конституционно опосредованных отношений, отвечающую канонам должного, справедливого и единственно правового<sup>1</sup>. Конституция есть собрание заявленных положений (целей, принципов, норм и др.), которые презюмируют долж-

<sup>1</sup> «Авторитетность» как сущностное качество права обосновал О. Э. Лейст (см.: Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало-М, 2002. С. 91 и далее).

© Дудко И. Г., 2018

\* Дудко Игорь Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарева, заслуженный юрист РФ  
idu2000@yandex.ru  
430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68

ное, выражают справедливое, являясь «высшей точкой» права данного государства. Вместе с тем речь идет о положениях, актуальных для своего времени и в определенной степени отражающих правовую культуру общества либо политико-правовые устремления активной части этого общества. Так, весьма по-разному формулируются положения о справедливом и должном в Конституции РСФСР 1918 г. и ныне действующей Конституции России 1993 г.

Авторитетность конституции может опираться на различные послы общественного сознания: на подражание, конформизм, осознание значимости и необходимости и т.д. Каждая принятая конституция привносит нечто новое в устройство государства, организацию власти, нормирование прав личности и т.д. Соответственно, требуется провести преобразования не только в институтах власти, но и в поведении населения. Все это вызывает необходимость формирования конституционного правосознания. Примечательно, что в ходе опроса, проведенного в апреле 1994 г., только 12 % от голосовавших на референдуме за принятие Конституции РФ положительно ответили на вопрос о том, сможет ли Конституция обеспечить формирование в России правового демократического государства; 16 % из голосовавших «за» были настроены скептически и «не знали», что ожидать от Конституции РФ. Большинство респондентов (35 %) не участвовали в референдуме и не знали, что даст Конституция РФ<sup>2</sup>. Вряд ли можно было ожидать иное в переходный постсоциалистический период, сопровождаемый политической нестабильностью, инфляцией, ростом преступности.

Весьма противоречивы были оценки действующей Конституции в политических кругах и научной среде. О необходимости ее реформирования из-за неясности и противоречивости ряда конституционных положений, а также конструкций институтов власти активно высказывались представители как консервативного, так и демократического направления<sup>3</sup>. Следует признать, что сразу же после принятия и вступления в силу Конституция РФ не обладала

высоким авторитетом ни в среде граждан, ни в научных (юридических) и политических кругах. Необходим был период, в ходе которого основные элементы правовой системы страны (законодательство, институты публичной власти, правосознание) начали формироваться под влиянием положений новой Конституции РФ.

Конституция, по обоснованному мнению С. А. Авакьяна, помогает формировать общественное сознание, но, «в свою очередь, положения конституции сами должны стать частью общественного сознания»<sup>4</sup>. Образ конституционного строя, смоделированный в действующей Конституции, должен привести к практике упорядоченных на ее основе норм поведения. Для роста авторитетности Конституции РФ важна не только пропаганда, но и последовательное претворение ее положений в жизнь, прежде всего субъектами, наделенными специальными полномочиями. Авторитетность как свойство Конституции РФ обусловлено воплощением ее принципов и положений в практической жизни государства и общества. Это явление в теории конституционного права определяется понятием конституционализация. Таким образом, свойство авторитетности, присущее конституционному тексту, «развертывается» по мере становления конституционного строя на основе параметров, задаваемых Конституцией. Объективно это длительный процесс, сопровождающийся сменой состояния этого развивающегося явления.

**Параметры понятия.** Авторитетность Конституции РФ зависит от нескольких параметров. Их можно разграничить на две основные группы.

Первая группа формирует качества, которые должны быть присущи современной конституции. Это главные параметры. Они вытекают из содержания конституции.

Действующая Конституция России создавалась в условиях противоборства политических групп и личных амбиций их лидеров. Однако преобладающим лейтмотивом в ее создании выступало отвержение социалистических идеалов советских конституций (СССР и РСФСР),

<sup>2</sup> См.: Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 8.

<sup>3</sup> См., например: Никонов В. Три конституционные бомбы, которые могут скоро взорваться // Независимая газета. 1993. 23 декабря; Лукьянов А. Кому узко конституционное платье // Правда. 1994. 18 апреля; Румянцев О. «Праздничный пирог» ко дню Конституции // Правда. 1994. 9 декабря.

<sup>4</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, Сашко, 2000. С. 211.

а также устремленность создателей Конституции к западноевропейским идеалам и ценностям либерального направления. Последнее все активнее проявлялось в изменении текстов действовавших советских конституций в плане введения института президента, конституционного надзора, положения о разделении властей, многообразии форм собственности и др.

Изначальный потенциал авторитетности конституции сопрягается с закреплением в ней ценностей общества, которые выражают национальные устремления, традиции, интересы общественного развития. Эти ценности могут быть общечеловеческими (равенство прав, свобода, достоинство личности и т.д.), отражать полиэтнические (например, Конституция Республики Косово) либо сугубо этнические интересы в условиях этнической гомогенности государства (например, Конституция Венгрии). Современные конституции, как правило, закрепляют широкий спектр прав и свобод человека, признанный международным гуманитарным правом.

Конституция России не только установила весьма обширный каталог прав и свобод, но и впервые закрепила положение о действии естественного права в правовой системе России. Две нормы российской Конституции указывают на данный феномен — ч. 2 ст. 17, ст. 18. Эти положения следует понимать в качестве конституционных принципов, которые взаимосвязаны с ключевым принципом конституционного строя: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). Таким образом, права и свободы играют характер конституционирующего права, ибо они, исходя из данной статьи, формируют Конституцию.

Вместе с тем ст. 2 Конституции получила неоднозначную трактовку в отечественной юриспруденции. В этом, по сути, либеральном положении прежде всего было усмотрено утверждение индивидуализма и подчиненность интересов государства интересам личности, доминирование частного блага над общим<sup>5</sup>. Полагаю, современное понимание данного принципа основано не на неограниченной свободе

действия индивида (права одного лица ограничены правами другого), а на индивидуально ответственном поведении, включающем конституционно нормируемые обязанности. Тогда как публичные органы власти, должностные лица обязаны соизмерять реализуемые ими полномочия с принципом приоритета прав и свобод. После вступления Конституции РФ в действие российская практика в ее законодательной, правоприменительной и судебной ипостасях демонстрируют очень разное и, к сожалению, в значительной степени неадекватное данному принципу действие.

Феноменология прав и свобод человека получила в Конституции России развернутое нормирование. Такой подход создателей Конституции объясняется ориентиром на общеевропейские ценности, и в частности на положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Как показала последующая практика, вступление в Совет Европы и ратификация данной Конвенции позволили России стать участником европейской системы защиты прав человека, а для граждан были созданы гарантии защиты прав в Европейском Суде по правам человека. Конституционным основанием этого является положение о возможности защиты прав и свобод человека в межгосударственных органах (ч. 3 ст. 46). По общему признанию отечественных конституционалистов, положения действующей Конституции в части закрепления прав, свобод человека и гражданина соответствуют общеевропейским стандартам, а предусмотренный ею механизм защиты прав — современному уровню конституционного развития.

Однако первоначально далеко не все ценности, закрепленные в Конституции России, разделялись всем обществом. Некоторые положения действующей Конституции, заявленные в качестве ценностей либо новелл статуса личности, вступали в противоречие с традиционными представлениями о ценностях, сложившихся в советском обществе. К примеру, у значительной части «возрастного» населения, сознательная жизнь которого пришлась на «брежневскую» Конституцию, несогласие вызывало положение о дополнительной защите частной собственности (ч. 1 ст. 35); возмущало

<sup>5</sup> См., например: *Бернацкий Г. Г.* В обществе есть ценности не менее высокие, чем права и свободы человека // Конституционализм: идеал и/или реальность : сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 г. / под ред. Б. А. Страшуна, И. А. Алебастровой. М. : Институт права и публичной политики, 2012. С. 93.

отсутствие «права на труд», замещенного неясным «труд свободен» (ст. 37); настораживало положение о двойном гражданстве (ч. 1 ст. 62).

К сожалению, ряд традиционных для российского общества ценностей не получили развернутого нормирования. Так, например, весьма общо утверждается, что «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ч. 1 ст. 38). Между тем явление семьи, материнства (отцовства), будущих поколений выступают одной из основ общественного развития и определяют характер государственных достижений. Примечательно, что в конституциях субъектов РФ, причем предшествующих российской, данные ценности были изложены более обстоятельно. Например, в Конституции Чеченской Республики от 12 марта 1992 г. устанавливалось: «Чеченская Республика осуществляет гуманитарную демографическую политику, охрану материнства и детства, оказывает необходимую помощь семье как основной социальной ячейке общества, обеспечивает ей гарантированный прожиточный минимум. Постоянной социальной защитой пользуются дети» (ст. 12).

Конституции закрепляют цели общественного и государственного развития. Полагаю, они должны отвечать требованиям разумности и перспективности. Конституция в концентрированных правовых положениях должна не только отразить представления и замысел создателей, но и сфокусировать интересы общества и государства. «По существу, конституция является не чем иным, как установлением порядка, в котором нация ставит перед собою цель сообща трудиться для достижения благ, ради которых учреждено политическое общество... конституция государства определяет степень его совершенства, его способность выполнять цели общества»<sup>6</sup>.

Как правило, конституционные цели имеют довольно абстрактный характер. Большинство новейших конституций (на рубеже 80—90 гг. XX столетия и в начале XXI в. принято свыше 100 новых конституций) заявили в качестве целей построение «правового» и «социального» государства.

Цели новой конституции могут быть непонятны для некоторой части общества либо получить иной, не соответствующий замыслу создателей смысл у определенной социальной группы. Особенно ярко это проявляется при внесении «заимствованных» целей. Применительно к действующей российской Конституции такие цели, как «демократическое» и «федеративное» государство, были адаптированы в российском обществе, имели характер традиционных государственных целей. При этом понятие «демократия» в ходе перестройки 1980-х гг. на практике получило реальное наполнение, активно развивались формы непосредственной демократии. Напротив, положения о «правовом» и «социальном» государстве для значительной части населения представляли собой непонятные абстракции, которые ассоциировались либо с западным настроением элиты, либо с «научными выдумками».

Для Конституции России весьма характерна «конституционная рецепция». Заимствование «чужого» конституционного опыта проявилось: во-первых, в части нормирования прав и свобод, о чем говорилось выше; во-вторых, в конституционно заявленных целях (правовое, социальное государство); в-третьих, в обилии заимствованных институтов власти (Президент, парламент, Конституционный Суд, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата и др.) и конструкций их взаимоотношений (например, разделение властей); в-четвертых, в привнесенных процедурах изменения текста Конституции. Как ни парадоксально, но такая масштабная рецепция западноевропейского конституционного опыта является характерным явлением для нашей страны. Исследователи отмечают, что «в России развитие конституционного права происходило при значительном влиянии рецепции, выступавшей в качестве одного из способов совершенствования конституционного строя»<sup>7</sup>. Отмеченная тенденция все же не может служить оправданием масштабной конституционной рецепции.

Рецепция западноевропейских конституционных положений и их последующая спе-

<sup>6</sup> *Ваттель Э. де.* Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов // Хрестоматия по конституционному праву : учебное пособие. / сост. д. ю. н., проф. Н. А. Богданова и Д. Г. Шустров. СПб. : Алеф Пресс, 2012. Т. 1 : История и методология конституционного права. Учение о конституции. С. 416.

<sup>7</sup> См.: *Дудко А. И.* Рецепция в конституционном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 10.



цифическая адаптация в российской практике отчасти способствовали «конституционному напряжению», возникавшему по всем направлениям межвластных отношений: «горизонтальному» (Президент РФ и Федеральное Собрание), «вертикальному» (Президент РФ и главы субъектов РФ), межгосударственному (Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека).

Замечу, что «верность традициям» способствует росту авторитетности конституции. Напротив, перегруженность рецепирированными новеллами снижает авторитетность конституционного акта. Как бы ни была привлекательна конституция, построенная на заимствованных конструкциях, это само по себе ни приводит к ее основательному укоренению в обществе. Н. Рулан обоснованно отмечает, что в ряде случаев рецепция чужого права может привести к юридической декультурации. Последняя выражается в том, что прежнее право «отбрасывается», правовая культура реципиента разрушается, в праве возникает огромное количество противоречий, недопустимых упрощений, что к тому же отнюдь не обеспечивает воспроизведение реципиентом у себя в стране заимствуемой правовой культуры<sup>8</sup>.

Существенную роль в адаптации рецепирированных институтов и конструкций Конституции РФ играет отечественная наука конституционного права. Радикальный новеллизм конституционных положений вкупе с последующей практикой способствовали развитию концепций, теорий, существенно повлиявших на осмысление национальной правовой жизни, а также на развитие отечественного правоведения. Среди них в качестве наиболее актуального тренда российского конституционализма заявлена концепция конституционализации. Феноменологически она сконцентрирована на развитии национальной правовой системы, ее компонентов через деятельность Конституционного Суда РФ и судебного нормоконтроля в целом. При этом сложились два основных методологических подхода в оценке и манифестации концепции конституционализации: как процесса, осуществляемого исключительно

в рамках национальной (внутригосударственной) модели<sup>9</sup>, и как явления универсального (интернационального), при котором конституция и последующее законодательство рассматриваются как конкретизация универсальных конституционных принципов, выработанных вне рамок российского государства<sup>10</sup>.

Говоря об авторитетности действующей Конституции, нельзя не признать важными ее параметры как нормативного текста. Речь идет о непротиворечивости, недвусмысленности и доступности ее положений. Конституция, отвечающая этим специальным критериям, усиливает потенциал авторитетности. В тексте российской Конституции, наряду с конституционными целями, конституционными принципами и нормами, нередко включены декларативные (лозунговые) положения, ослабляющие непосредственное регуляционное действие Основного закона. К примеру: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42).

Положения конституции должны быть практически осуществимыми. Однако при реализации конституционных норм может возникнуть и нередко возникает проблема соотношения абстрактного и конкретного. Чрезмерная абстрактность формулировок правовых предписаний делает неясной, не вполне определенной сферу их применения или способ реализации.

В действующей Конституции РФ содержатся положения, для реализации которых требовалось принятие дополнительных законов. Таково, к примеру, право гражданина на замену военной службы альтернативной гражданской службой в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 59 Конституции РФ. Многолетняя неосуществимость данного правила породила многочисленные социальные конфликты. Получилось так, что текст Конституции, закрепляющий право гражданина, содержит лишь обещание создать такое право и потому не снимает, а, наоборот, усиливает социальную напряженность. Когда заявленные в конституции права и свободы не

<sup>8</sup> Рулан Н. Юридическая антропология : учебник для вузов : пер. с фр. ; отв. ред. проф. В. С. Нерсисянц. М. : Норма, 1999. С. 194—196.

<sup>9</sup> См., например: Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2016.

<sup>10</sup> См., например: Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. М. : ИГП РАН, 2017.

получают завершенности в силу «недоговоренности» или неопределенности об условиях их реализации и на практике порождаются конфликты правоприменения, основополагающий акт теряет свою привлекательность и значимость в обществе.

Авторитетность норм конституции зависит от их справедливости. Под справедливостью понимается связь содержания конституции с интересами влиятельных в данном обществе социальных групп, с массовым (обыденным) сознанием большей части общества, с формами общественного сознания (религия, нравственность). Нормы конституции должны способствовать созданию в обществе стабильности и правопорядка. Справедливость означает, что положения Конституции не порождают массового протеста против формируемого ею конституционного порядка отношений. Так, положение Конституции РФ о социальном государстве воспринимается в российском обществе как отвечающее современным требованиям. Однако у абсолютно значительной части российских граждан, а особенно у наименее социально защищенных групп граждан (пенсионеров, студентов, инвалидов и др.), положение ч. 1 ст. 7 в связи с социальной политикой, осуществляемой в государстве, ассоциируется с фикцией. На практике это вызывало массовые протесты населения, особенно в период «монетизации» льгот.

Конституция должна предоставлять возможность решать социальные, групповые, индивидуальные конфликты в заранее определенной и общедоступной процессуальной форме. В этой части действующая Конституция России получила завершенность. Другое дело, что принятые в ее развитие нормативные акты способны порождать конфликты правоприменения и злоупотребления<sup>11</sup>.

Авторитетность конституции может быть оценена не только с позиции ее содержания, но и по ряду иных параметров. Это группа обеспечительных параметров.

Среди них легитимность конституции. Речь идет не только о процедуре принятия, но и о масштабе подготовки, об «общественном настрое», в условиях которого она разрабатывалась и принималась.

Сопричастность к подготовке конституции значительных слоев населения создает условия для ее всенародного признания. Напротив, разработка конституционного текста узкой группой даже высокого уровня профессионалов не способствует должной легитимации конституции. Особенности разработки и принятия действующей Конституции РФ рассмотрены весьма подробно<sup>12</sup>. Несмотря на трагичные условия ее принятия, включая антиконституционную процедуру осуществления референдума, значимые участники (оппоненты) тех событий предлагают сегодня признать Конституцию РФ самым большим достижением всего постсоветского развития, основой стабильности и динамизма России, которым надо дорожить<sup>13</sup>.

Принятие конституции на референдуме несомненно способствует росту ее авторитета. Данный способ позволяет в наибольшей степени легитимировать конституцию. Однако ее принятие учредительным собранием (конституционным собранием) также есть легитимный способ. Даже при таком способе принятия конституции, как парламентский, конституция способна обрести авторитетность. Важно, чтобы это был легитимный способ принятия, признанный гражданами и установленный предшествующей конституцией. История XX столетия знает немало примеров, когда конституция принималась в условиях режима хунты, в период очередного военного переворота. Принятые в подобных условиях конституции, как правило, «недолговечны»<sup>14</sup>.

Внешним оценочным критерием авторитетности является международная признанность конституции.

Активное взаимодействие государств с международными организациями в аспекте конституционного развития обусловило появлени-

<sup>11</sup> Таков, например, ряд положений Федерального конституционного закона «О референдуме», Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», направленных на усложнение реализации соответствующих прав граждан в силу «бюрократических оговорок».

<sup>12</sup> См.: *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность.

<sup>13</sup> См.: *Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008. С. 11 и далее.

<sup>14</sup> По некоторым подсчетам за вторую половину XX в. сменилось до 66 % конституций государств Латинской Америки (см.: *Манасян Л.* Стабильность конституции как важнейшая предпосылка укрепления конституционализма в современных государствах // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 26).

ние особого феномена — «конституционной инженерии». Речь идет о внешней экспертизе проекта конституции, осуществляемой международным органом, состоящим из экспертов в сфере права из различных стран. В рамках Совета Европы данную роль осуществляет Комиссия Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия). Фактически Венецианская комиссия была создана для обеспечения эффективного заимствования государствами Центральной и Восточной Европы демократических ценностей Западной Европы. Она выступает своего рода «инструментом», «настраивающим» новые конституционные порядки на восприятие европейских конституционных ценностей<sup>15</sup>.

Как известно, проекты Конституции России были представлены для экспертизы Венецианской комиссии. Положительная оценка проекта, которая была дана Венецианской комиссией, послужила одним из аргументов при решении вопроса о приеме России в Совет Европы<sup>16</sup>.

Наиболее важным и сложным среди внешних параметров авторитетности Конституции является оценка ее эффективности. Ее исследование включает несколько аспектов (от методологии до области конституционных правоотношений). Остановлюсь лишь на отдельных положениях.

Под эффективностью конституции понимается ее осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью, непротиворечивостью ее норм, их системностью. Понятие эффективности определяется соразмерностью целей норм и юридических средств достижения этих целей. Эффективность норм конституции должна быть обеспечена действенным правосудием. Осуществимость конституции достигается тогда, когда конституционные нормы приобретают реальность в поведении субъектов и данный акт начинает выполнять свои функции «основополагающего» нормативного регулятора в жизни общества.

Конституция должна мотивировать поведение субъектов: одних (например, депутатов) на исполнение предписаний по принятию законов,

вытекающих из конституции; других (граждан) на достижение конституционно обусловленной цели. Нормирующая сила конституции опирается во многом на готовность субъектов правоотношений рассматривать ее содержание как обязательное, важное, существенное. По мере разрастания процесса действия норм конституции происходит рост ее авторитета.

Важную роль играет программный аспект положений конституции. Он включает как стратегические цели (например, формирование правового, социального государства, проведение реформ), так и разнообразную конституционно обусловленную деятельность по реализации конституционных установок и требований (например, создание судебной системы, разграничение полномочий между федеральными и муниципальными органами, обеспечение должной процедуры обращений граждан в органы публичной власти).

Конституция России, а, следовательно, и заложенная в ней программа, адресована широкому кругу участников правоотношений. Однако ее исполнение возлагается прежде всего на конституционно сформированные институты государственной власти. Так, Конституция РФ предписывает Федеральному Собранию принять предусмотренные ею законы. Одни из этих законов (например, об органах власти, о гражданстве, об обращениях граждан) должны быть приняты в ближайшие годы после вступления в силу Конституции, другие (к примеру, отраслевые кодексы) требуют достаточно длительного периода разработки и принятия. Полагаю, установки Конституции о принятии предусмотренных ею законов не должны превышать разумные сроки. Для парламента он составляет не более двух легислатур. Между тем российский парламент, даже в рамках седьмого срока полномочий Государственной Думы, не исполнил обязанности принятия двух федеральных конституционных законов (об изменении статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66) и о Конституционном Собрании (ст. 135))<sup>17</sup>.

Существенным является вопрос о конституционных средствах реализации программных

<sup>15</sup> См.: Дудко И. Г., Гагаева Е. А. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 73—85.

<sup>16</sup> См. подробнее: Витрук Н. В. Верность Конституции: монография. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 45 и далее.

<sup>17</sup> См., например: Авакьян С. А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика: сб. материалов междунар. науч. конференции. Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 19—20.

положений<sup>18</sup>. При этом важно не только обеспечить адекватность средств конституционным целям, но и выбрать наиболее эффективные, которые бы отвечали конституционным принципам организации власти. Теоретического осмысления требует проблема оценки деятельности органов публичной власти с позиции их должного (эффективного) обращения к конституционным конструкциям. Следует признать, что в отечественной конституционной теории эта проблема не получила завершенной концептуальной разработки.

Актуальность действия российской Конституции, конечно, может опираться на веления исключительно властных институтов, «симулирующих» реализацию конституционных положений (например, имитация реформ, антикоррупционных действий, искусственное создание многопартийности и т.п.). Но такой подход не способствует росту авторитета Конституции РФ. Авторитетность конституции возрастает при господстве правомерных решений органов публичной власти, основанных на конституционных принципах и положениях, находящих отклик в общественной среде. Верно отмечает профессор В. Т. Кабышев: «Необходимо время, воспитание конституционной культуры и конституционной ответственности прежде всего у носителей властных полномочий и безусловная реализация абсолютно всей Конституции Российской Федерации»<sup>19</sup>.

Весьма содержательны данные ежегодника «Общественное мнение», подготовленного Аналитическим центром Юрия Левады («Левада-Центр») в 2017 г. на основе исследований общественного мнения в отношении действующей Конституции<sup>20</sup>. Представлены результаты опросов граждан за 20 лет (1997—2016 гг.) о роли Конституции РФ в жизни страны. Доля респондентов, оценивающих Конституцию РФ как акт, гарантирующий права и свободы граждан, увеличилась с 12 % в 1997 г. до 38 % в 2016 г. Однако доля респондентов, положительно ответивших на вопрос о том, поддерживает ли Конституция какой-то порядок в деятельности государства, увеличи-

лась незначительно — с 20 % в 1997 г. до 25 % в 2016 г. Уменьшилась доля респондентов, полагающих, что Конституция не играет значительной роли в жизни страны, поскольку мало кто с ней считается, — с 46 % в 1997 г. до 20 % в 2016 г.

На вопрос о том, соблюдают ли российские власти Конституцию страны, 9 % респондентов ответили, что в полной мере; 35 % полагают, что соблюдают в основном; 37 % — что соблюдают отчасти; 12 % уверены, что совершенно не соблюдают; 8 % затруднились ответить.

Таким образом, за истекшие 20 лет наблюдается рост авторитетности Конституции РФ среди граждан. Однако почти половина респондентов сомневаются в том, что российские власти соблюдают Конституцию страны.

Проблема правомерных, конституционно обусловленных решений органов публичной власти сопрягается с более общей — созданием режима «конституционной стабильности». В рамках такого режима обеспечение «стабильности» должно состоять в сохранении оптимального, конституционно установленного баланса властей для осуществления деятельности на основе конституции. Применительно к практике государств достижение «конституционной стабильности» наиболее полно развивается в условиях парламентской демократии, приоритета законодательной власти по отношению к остальным ветвям власти. Об этом свидетельствует опыт европейских стран, включая многие постсоветские государства, где полномочия главы государства не выходят за рамки парламентских режимов. Вместе с тем должное осуществление конституции тесно связано с национальной спецификой конституционной культуры в рамках, имеющихся в мировой практике моделей конституционного развития<sup>21</sup>.

Авторитетность норм конституции зависит от эффективности их обеспечения действенным правосудием. Учреждение специальных органов конституционной юстиции стало общей закономерностью западноевропейского конституционализма и было активно заимствовано постсоциалистическими государствами

<sup>18</sup> См., например: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. : Юнити-Дана, 2002.

<sup>19</sup> *Кабышев В. Т.* С Конституцией по жизни : Избранные научные труды. М. : Формула права, 2013. С. 95.

<sup>20</sup> *Общественное мнение — 2016.* М. : Левада-Центр, 2017. С. 146.

<sup>21</sup> См., например: *Арановский К. В.* Конституционная традиция в российской среде. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003 ; *Кравец И. А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2004.

Европы. Введение института конституционной юстиции в целом несомненно способствует защите и обеспечению реализации положений конституций. Неоспоримо высока роль конституционных судов как в истолковании положений конституций, так и в рамках конституционного контроля, когда осуществляется проверка на соответствие конституции законов и других нормативных актов, решений и действий органов публичной власти, иных субъектов права с целью утверждения режима конституционности. В значительной мере благодаря конституционным судам обеспечивается регулятивный потенциал и собственно авторитетность конституций<sup>22</sup>.

В отечественной теории конституционного права обосновывается идея «живой» конституции, суть которой сводится к тому, что Конституцию РФ можно наполнить новым содержанием посредством интерпретации. При этом Конституционный Суд выступает квазиправотворческим органом, способным преобразовать Конституцию, не изменяя ее текста. По мнению В. Д. Зорькина, на Конституционный Суд РФ возложена миссия создания «живой» Конституции, ибо Суд, применяя и истолковывая Конституцию, выявляет не только букву, но и дух ее положений на каждом новом этапе развития страны и тем самым приспособливает Конституцию к меняющимся отношениям в обществе<sup>23</sup>.

Понимание роли Конституционного Суда как правотворящего органа вступает в противоречие не только с конституционным закреплением его места в системе государственной власти, но и с его функциональным назначением как органа, осуществляющего конституционный контроль. В своем «увлечении» по выявлению духа конституционного текста, Конституционный Суд начинает осуществлять «пересмотр» конституционных норм и конституционных принципов. Пересекая рубикон конституционно-правосудной деятельности, Суд постепенно удаляется от правовой защиты Конституции. Н. В. Витрук справедливо отмечает, что «идеи “преобразования” Конституции РФ без измене-

ния ее текста являются ущербными, непродуктивными, они ведут к возможным негативным последствиям, так как наполнение Конституции РФ новым содержанием может осуществляться как путем углубления ее демократического потенциала, так и за счет усиления тенденций консерватизма и авторитаризма, открытого умаления и отрицания конституционных ценностей»<sup>24</sup>.

Среди факторов, влияющих на авторитетность, важное значение имеет стабильность конституции. Данное свойство обусловлено как содержанием, так и общественными, во многом политическими отношениями. Под стабильностью понимается способность конституции в условиях изменяющегося общества сохранять господствующую актуальность, опирающуюся на основополагающие принципы и положения.

Рассмотрение стабильности с позиции исключительно неизменности текста носит ограниченный характер и проистекает из посыла об «идеальности» конституции. Между тем практика свидетельствует о невозможности выстроить идеальную (абсолютную) программу действия на длительную перспективу, учесть все нюансы реализации конституционных положений, особенности деятельности учреждаемых конституцией институтов власти.

«Преобразование» конституции как процесс нетекстуального ее изменения впервые обстоятельно был описан Г. Еллинеком в конце XIX в. Выделив парламентскую и судебскую интерпретации, выражаемые в соответствующих актах, в качестве основных способов «преобразования» конституции, он указал на неизбежность этого процесса, особенно при существовании диспозитивных норм конституционного текста<sup>25</sup>. Исследования российской практики «преобразования» Конституции свидетельствуют, во-первых, об использовании данных способов в качестве основных; во-вторых, о наращивании процесса «преобразования» в ходе законотворческой и нормоконтрольной деятельности; в-третьих, о значительном распространении по сферам конституционного регулирования (пра-

<sup>22</sup> Конституционный контроль: доктрина и практика : материалы междунар. конференции, посвящ. 20-летию Конституционного Суда РФ (Санкт-Петербург, 28—29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М. : Норма, 2012.

<sup>23</sup> Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3—9.

<sup>24</sup> Витрук Н. В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 132—133.

<sup>25</sup> Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907.

ва граждан, федеративные отношения, компетенция органов и др.)<sup>26</sup>.

Особенностью современных конституций является придание им повышенной формальной силы. Закрепление «жесткого» порядка для изменений или пересмотра конституций имеет для практики их «стабильности», безусловно, важное юридическое значение. «Высокий» уровень процедурной обеспеченности работает на сугубо формально юридический авторитет конституции, поддерживая ее высшую юридическую силу среди иных позитивных источников национального права. Определенное влияние «жесткость» конституции оказывает и на авторитет внешний, в общественной среде. По верному наблюдению Н. В. Витрука, принятие жестких конституций связано, с одной стороны, со стремлением закрепить радикальные изменения в обществе, с другой — гарантировать невозможность возвращения к авторитарному или тоталитарному режимам<sup>27</sup>. Однако «жесткость» конституции как гарантия ее нерушимости может быть легко преодолена, когда высшая власть выстраивает инструментальное отношение к конституции и когда ее текст изменяется исходя из текущих политических потребностей. Происходит обесценивание ее «жесткости», что влечет снижение авторитета основного закона. Примером тому служат поправки к Конституции РФ (ст. 81 и 96), продлевающие срок полномочий Президента РФ и Государственной Думы и не имеющие сколь-

нибудь существенного значения для реализации установленных полномочий<sup>28</sup>.

Следовательно, стабильность конституции обусловлена уровнем политической культуры, готовностью высшей власти рассматривать конституцию как ценностное правовое явление. Не менее важным является наличие в конституции специальных механизмов разрешения проблем, в первую очередь политических, возникающих вследствие конфликта властей. Однако определяющим все же является равновесие властных сил в государстве. Нарушение политического равновесия приводит к переворотам, революциям, общественным потрясениям и тем самым сокращает «жизнь» конституции.

Итак, авторитетность есть имманентно присущее Конституции РФ свойство. Оно основано на господствующем влиянии данного нормативного правового акта на формирование правовой системы, всех компонентов и ее способности актуализировать национальное право, правосознание, юридическую практику. Авторитетность как явление общеизвестности, признанности Конституции РФ опирается на общественное сознание. Свойство авторитетности, присущее действующей Конституции, «развертывается» по мере становления конституционного строя на основе конституционных принципов и положений. Кризис авторитетности Конституции начинается с попытки изменения ее целевых установок действующими органами государственной власти.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика : сб. материалов междунар. науч. конференции. Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. — М. : Юрист, 2012. — С. 4—21.
2. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — 2-е изд. — М. : РЮИД, Сашко, 2000. — 528 с.
3. Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : монография / под ред. В. В. Невинского. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008. — 145 с.

<sup>26</sup> См: Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : монография / под ред. В. В. Невинского. Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008 ; Киреев В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск: Южно-Уральский издат. дом «Образование», 2008.

<sup>27</sup> См.: Витрук Н. В. Верность Конституции. С. 42.

<sup>28</sup> Закон РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

4. Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. — 658 с.
5. Бернацкий Г. Г. В обществе есть ценности не менее высокие, чем права и свободы человека // Конституционализм: идеал и/или реальность : сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 г. / под ред. Б. А. Страшуна, И. А. Алебастровой. — М. : Институт права и публичной политики, 2012. — С. 93—98.
6. Ваттель Э. де. Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов // Хрестоматия по конституционному праву : учебное пособие / сост. д. ю. н., проф. Н. А. Богданова и Д. Г. Шустров. СПб. : Алеф Пресс, 2012. — Т. 1 : История и методология конституционного права. Учение о конституции. — С. 415—422.
7. Витрук Н. В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. — 2011. — № 10. — С. 123—135.
8. Витрук Н. В. Верность Конституции : монография. — М. : Изд-во РАП, 2008. — 272 с.
9. Дудко А. И. Рецепция в конституционном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2010. — 26 с.
10. Дудко И. Г., Гагаева Е. А. Влияние европейского конституционного права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 280 с.
11. Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б. А. Кистяковского. — СПб., 1907. — 48 с.
12. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2004. — № 12. — С. 3—9.
13. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. — 2-е изд., доп. — М. : Норма, 2008. — 592 с.
14. Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. — М. : ИГП РАН, 2017. — 224 с.
15. Кабышев В. Т. С Конституцией по жизни : Избранные научные труды. — М. : Формула права, 2013. — 320 с.
16. Киреев В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. — Челябинск : Южно-Уральский издат. дом «Образование», 2008. — 198 с.
17. Конституционный контроль: доктрина и практика : материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28—29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. — М. : Норма, 2012. — 464 с.
18. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2004. — 675 с.
19. Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории : монография. — М. : Норма : Инфра-М, 2016. — 240 с.
20. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. — М. : Зерцало-М, 2002. — 288 с.
21. Лукьянов А. Кому узко конституционное платье // Правда. — 1994. — 18 апреля.
22. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М. : Юнити-Дана, 2002. — 687 с.
23. Манасян Л. Стабильность конституции как важнейшая предпосылка укрепления конституционализма в современных государствах // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 5. — С. 21—29.
24. Никонов В. Три конституционные бомбы, которые могут скоро взорваться // Независимая газета. — 1993. — 23 декабря.
25. Общественное мнение — 2016. — М. : Левада-Центр, 2017. — 272 с.
26. Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1995. — № 3. — С. 2—9.
27. Рулан Н. Юридическая антропология : учебник для вузов / пер. с франц. ; отв. ред. проф. В. С. Нерсесянц. — М. : Норма, 1999. — 310 с.
28. Румянцев О. «Праздничный пирог» ко дню Конституции // Правда. — 1994. — 9 декабря.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## ISSUES OF AUTHORITY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

**DUDKO Igor Gennadievich**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of State and Administrative Law of the National Research Mordovia State University named after N. P. Ogarev, Honored Lawyer of Russia  
idu2000@yandex.ru  
430005, Russia, Saransk, ul. Bolshevistskay, d. 68

**Abstract.** *The article examines the content of the concept ‘authority’, a feature inherent in the Constitution of the Russian Federation. The authoritativeness is defined as the phenomenon of public awareness and the Constitution’s rootedness in the consciousness of society, the belief that it is able to build an ideal model of constitutionally mediated relations that meet the canons of the due, just and legal. Two groups of parameters determining the authority of the Constitution of the Russian Federation are revealed. The first group forms the qualities of the Constitution, which follow from its content (goals, principles, provisions). The second group of parameters has a security character (legitimacy, international recognition, efficiency, constitutional stability). The authority of the Constitution of the Russian Federation, along with its substantive qualities, is due to the level of political and legal culture of society and, above all, the highest authorities.*

**Keywords:** *Constitution, authority, public consciousness, justice, reception, legitimacy, implementation, stability.*

## REFERENCES

1. Avakyan S.A. *Konstitutsionnoe pravo i politika: problemy vzaimodeystviya v sovremennom mire* [Constitutional law and policy: problems of interaction in the modern world]. *Konstitutsionnoe pravo i politika: sb. materialov mezhdunar. nauch. konf. Yuridicheskiy fakultet MGU imeni M.V. Lomonosova* [Constitutional law and politics: Proc. of the Int. Sci. Conf. Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University]. 28—30 March 2012. Avakyan S.A. (ed.). Moscow: Yurist Publ., 2012. Pp. 4—21.
2. Avakyan S.A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost* [Russian Constitution: nature, evolution, modernity]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: RUID, Sashko Publ., 2000. 528 p.
3. Anichkin E.S. *«Preobrazovanie» Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i konstitutsiy (ustavov) subektov Rossiyskoy Federatsii: monografiya* [“Transformation” of the Constitution of the Russian Federation and constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation: monograph]. Edited by V. V. Nevinsky. Barnaul: Altay University Publ., 2008. 145 p.
4. Aranovskiy K.V. *Konstitutsionnaya traditsiya v rossiyskoy srede*. [Constitutional tradition in the Russian environment]. St. Petersburg Yuridicheskiy Tsenter-Press Publ., 2003. 658 p.
5. Bernatsky G.G. *V obshchestve est tsenosti ne menee vysokie, chem prava i svobody cheloveka* [There are values no less high than human rights and freedoms in society]. *Konstitutsionalizm: ideal i/ili realnost: sbornik materialov diskussii za kruglym stolom 4 fevralya 2011 goda* [Constitutionalism: ideal and/or reality : Proc. of the roundtable discussion on February 4, 2011]. Ed. by B.A. Strashun, I.A. Alabaster. Moscow: Institute of law and public policy, 2012. Pp. 93—98.
6. Vattel E. de. *Pravo narodov, ili printsipy estestvennogo prava, primenyaemye k povedeniyu i delam natsiy i suverenov* [Law of nations or the principles of natural law applicable to the conduct and affairs of Nations and sovereign States]. *Khrestomatiya po konstitutsionnomu pravu: uchebnoe posobie* [Anthology on constitutional law : Study Guide]. Comp. by prof. N.A. Bogdanova and D.G. Shustrov. St. Petersburg: Aleph Press, 2012. Tom 1: *Istoriya i metodologiya konstitutsionnogo prava. Uchenie o konstitutsii* [Vol.1: History and methodology of constitutional law. The doctrine of the Constitution]. Pp. 415—422.
7. Vitruk N.V. *Aktualnye problemy modernizatsii konstitutsionnogo pravosudiya v Rossii* [Topical issues of modernization of constitutional justice in Russia]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2011. No. 10. Pp.123—135.
8. Vitruk N.V. *Vernost Konstitutsii: monografiya* [Loyalty to the Constitution: monograph]. Moscow: RAP publishing house, 2008. 272 p.
9. Dudko A.I. *Retseptsiya v konstitutsionnom prave Rossii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Reception in the constitutional law of Russia: Abstract of the PhD Thesis]. Chelyabinsk, 2010. 26 p.



10. Dudko I.G., Gagaeva E.A. *Vliyanie evropeyskogo konstitutsionnogo prava na konstitutsionnoe pravo gosudarstv tsentralnoy i vostochnoy Evropy : monografiya* [The impact of the European constitutional law on the constitutional law of Central and Eastern European States: monograph]. Moscow: Yurlitinform Publ., 2013. 280 p.
11. Ellinek G. *Konstitutsii, ikh izmeneniya i preobrazovaniya* [Constitutions, their changes and transformations]. Transl. from German By B.A. Kistyakovskiy. St. Petersburg, 1907. 48 p.
12. Zorkin V.D. *Pretsedentnyy kharakter resheniy Konstitutsionnogo suda Rossiyskoy Federatsii* [Precedent nature of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2004. No. 12. Pp. 3—9.
13. Zorkin V.D. *Rossiya i konstitutsiya v XXI veke* [Russia and the Constitution in the XXI century]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Norma Publ., 2008. 592 p.
14. *Internatsionalizatsiya konstitutsionnogo prava: sovremennye tendentsii : monografiya* [Internationalization of the constitutional law: current trend: monograph]. Edited by N.V. Varlamova and T.A. Vasilyeva. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2017. 224 p.
15. Kabyshev V.T. *S konstitutsiey po zhizni : izbrannye nauchnye trudy* [Constitution for life: Selected scientific works]. Moscow: Formula of law, 2013. 320 p.
16. Kireev V.V. *Teoreticheskie problemy reformirovaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Theoretical problems of reforming the Constitution of the Russian Federation]. Chelyabinsk: South Ural Publ. house "Obrazovanie", 2008. 198 p.
17. *Konstitutsionnyy kontrol: doktrina i praktika: materialy mezhdunarodnoy konferentsii, posvyashchennoy 20-letiyu konstitutsionnogo suda rossiyskoy federatsii (Sankt-peterburg, 28—29 oktyabrya 2011 g.)* [Constitutional control: doctrine and practice : Proc. of Int. Conf. dedicated to the 20<sup>th</sup> anniversary of the Constitutional Court of the Russian Federation (St. Petersburg, October 28—29, 2011)]. Edited by V.D. Zorkin. Moscow: Norma Publ., 2012. 464 p.
18. Kravets I.A. *Rossiyskiy konstitutsionalizm: problemy stanovleniya, razvitiya i osushchestvleniya* [Russian constitutionalism: problems of formation, development and implementation]. St. Petersburg: Izd-vo R. Aslanova "Yuridicheskiy Tsentri Press", 2004. 675 p.
19. Kruss V.I. *Konstitutsionalizatsiya prava: osnovy teorii: monografiya* [Constitutionalization of law: theory basics: monograph]. Moscow: Norma: Infra-M Publ., 2016. 240 p.
20. Leist O.E. *Sushchnost prava. Problemy teorii i filosofii prava* [Essence of the law. Problems of theory and philosophy of law]. Moscow: Zertsalo-M Publ., 2002. 288 p.
21. Lukyanov A. *Komu uzko konstitutsionnoe plate* [To whom a narrow constitutional dress fits too tightly]. Pravda. 1994. 18 April.
22. Luchin V.O. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Problemy realizatsii* [Constitution of the Russian Federation. Implementation problems]. Moscow: Yuniti-Dana Publ., 2002. 687 p.
23. Manasyan L. *Stabilnost Konstitutsii kak vazhneyshaya predposylka ukrepleniya konstitutsionalizma v sovremennykh gosudarstvakh* [Stability of the Constitution as the most important prerequisite for strengthening constitutionalism in modern States]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2013. No. 5. Pp. 21—29.
24. Nikonov V. *Tri konstitutsionnye bomby, kotorye mogut skoro vzorvatsya* [Three constitutional bombs that may soon explode]. Nezavisimaya Gazeta. 1993. 23 Dec.
25. *Obshchestvennoe mnenie* [Public opinion]. 2016. Moscow: Levada Center, 2017. 272 p.
26. Rose R. *Rossiya kak obshchestvo pesochnykh chasov: konstitutsiya bez grazhdan* [Russia as an hourglass society: Constitution without citizens]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie* [Constitutional law: Eastern European review]. 1995. No. 3. Pp. 2—9.
27. Rulan N. *Yuridicheskaya antropologiya: uchebnik dlya vuzov* [Legal anthropology: Course Book for universities]. Transl. from French; V.S. Nersesyants (ed.). Moscow: Norma Publ., 1999. 310 p.
28. Rumyantsev O. «Prazdnichnyy pirog» ko dnyu Konstitutsii ["Festive cake" for the Constitution day]. Pravda. 1994. 9 Dec.

## СУЩНОСТЬ И УНИВЕРСАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

**Аннотация.** Конституционные ценности есть человеческие ценности, признаваемые и защищаемые конституцией государства как его основного закона и одновременно свода ориентиров развития. Выступая в качестве «ядра» правовой системы, конституция, провозглашаемые ею ценности подчинены общему процессу развития правовой системы и одновременно служат ориентиром для развития этой системы. В системе конституционных ценностей прежде всего выделяется ценность самой конституции, через призму универсализации которой можно обнаружить и тенденции развития системы конституционных ценностей. В частности, очевидна тенденция на универсализацию конституционных ценностей вообще и ценности конституции в особенности. Универсализация — объективно обусловленный процесс их унификации ценностей посредством взаимного проникновения друг в друга национальных правовых культур, формирования наднациональных правовых и международно-правовых общностей. Основные направления универсализации ценности конституции проявляются в признании человечеством исторического авторитета конституции; во всеобщем восприятии ее в качестве основного закона общества и государства, «общественного договора», носителя официальной государственной идеологии, хранителя культурной идентичности государствообразующего народа; в унификации юридических признаков, порядка принятия и изменения конституции с активным привлечением к этим процедурам граждан, их объединений; в выделении в качестве самостоятельного института конституционного права системы основополагающих (базовых) конституционных принципов. Пределы универсализации конституционных ценностей коренятся в недопустимости разрушения исторической памяти народа о его культурной идентичности; менталитета и устоявшейся среды обитания народа; устоявшегося устройства общества и государства, положения народа и государства в международном сообществе, удовлетворяющих их интересам.

**Ключевые слова:** правовые ценности, конституция, конституционные ценности, ценность конституции, универсализация конституционных ценностей, сущность, факторы влияния, универсализации конституции, пределы.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.106-121**

---

© Невинский В. В., 2018

\* Невинский Валерий Валентинович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ  
nevinski@yandex.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Введение.** В год 25-летия Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> обращается внимание на пройденный постсоветской Россией путь государственно-правового обновления, сравниваются декларируемые Конституцией ценности с российскими ценностями предшествующих эпох и некоторых современных государств, международного сообщества. При сравнительном анализе разброс мнений в обществе, в кругах специалистов значителен: от позитивной оценки внедрения новых конституционных принципов (ценностей) в устройство жизни российского народа до явного отрицания их действительности и полезности для обновления устройства общества и государства. На этом фоне важное значение имеет обращение к общей теме о сущности конституционных ценностей, тенденциях их развития в национальном и глобальном измерениях, особенно с учетом объективно происходящих процессов универсализации конституционных ценностей в мире. Конституционные ценности выступают в качестве «ядра» правовых ценностей, которым присущи иерархическое расположение и определенные тенденции развития. Всё это свойственно и конституционным ценностям. В частности, одной из тенденций развития национальных конституционных ценностей является их универсализация в мировом измерении. Особое место в этом процессе занимают вопросы понятия, сущности, обуславливающих универсализацию факторов, направления универсализации ценности самой конституции, возможные пределы универсализации конституционных ценностей в целом.

**Конституционные ценности как «ядро» правовых ценностей современного общества.** Современный мир человека в отдельной общности и во всепланетарном измерении, как и сотни, тысячи лет назад, подчинен его интересам, об-

условленным объективно существующим стремлением человека выжить или обеспечить комфортное пребывание в природе и обществе его самого и его потомков. Человек связывает свои интересы с достижением определенных материальных и духовных благ. Те блага, которые объективируются потребностями и сознанием человека как наиболее значимые для его личной и общественной жизни, обычно рассматриваются как «ценности» человека, человеческого сообщества<sup>2</sup>. Ценности могут проявляться в различных сферах жизнедеятельности человека, включая сферу правового обеспечения личной, хозяйственной, социально-культурной, политической жизни на внутригосударственном и международном уровнях. В последнем случае возникает вопрос, с одной стороны, о собственной ценности права как социального явления, «как способности служить целью и средством удовлетворения социально справедливых, прогрессивных потребностей и интересов как граждан, так и общества в целом», а с другой стороны, об утверждаемых и защищаемых им человеческих ценностях, среди которых прежде всего ««абсолютные ценности» — свобода, справедливость, общая польза (общий интерес), правовая стабильность (правовой порядок)»<sup>3</sup>. И само право, и утверждаемые им ценности представляют собой правовые ценности.

«Ядро» правовых ценностей в подавляющем большинстве стран составляют конституционные ценности. Природа, содержание и значение конституционных ценностей исследуются в качестве одного из проявлений всестороннего познания влияния правового регулирования на жизнедеятельность отдельного человека, общества и государства, выражающегося в ценностном подходе к познанию такого влияния<sup>4</sup>. Н. С. Бондарь отмечает, что ценностный подход

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // URL: [http://www.consultant.ru/dokument/cons\\_law\\_28399/](http://www.consultant.ru/dokument/cons_law_28399/) (дата обращения: 16.06.2018).

<sup>2</sup> См.: Чиркин В. Е. Ценность конституции // Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2011. С. 26 ; Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права : учебник. СПб., 2005. С. 128—130.

<sup>3</sup> Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 252.

<sup>4</sup> См.: Авакьян С. А. Конституция как символ эпохи // Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : Избранные статьи. М., 2010. С. 351—363 ; Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6 (12). С. 1—11 ; Кутафин О. Е. Избранные труды : монография : в 7 т. М., 2016. Т. 7 : Российский конституционализм. С. 6—46 ; Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России : Опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 127—139.

«позволяет обнаружить (“снять”) в сфере конституционного регулирования некий идеализированный слепок (модель) аксиологических конституционных начал и отношений, которые имеют непосредственное нормативное оформление в конституционном законодательстве»<sup>5</sup>. При этом конституционные ценности сфокусированы прежде всего в содержании конституции. Около 90 лет назад немецкий государствовед А. Гензель отмечал, что «содержание любой правовой системы является реализацией конституционно установленной системы ценностей»<sup>6</sup>. Сегодня его соотечественники Х. Грамм и С. У. Пипер пишут, что Конституция ФРГ 1949 г. «отвечает на основополагающие вопросы, как мы — граждане нашего государства хотели бы совместно жить и какие основные ценности при этом для нас важны»<sup>7</sup>.

Раскрывая содержательную сторону характеристики конституции как хранилища конституционных ценностей, но уже применительно к Конституции Российской Федерации, Д. Г. Шустров замечает: «Практически с каждой конституционной нормой, содержащейся в Конституции РФ, каждым правом или свободой, содержащимися в конституции, корреспондирует конкретная ценность, например: нормой статьи 1 о России как демократическом правовом федеративном государстве с республиканской формой правления — ценности демократии, федерализма, правового государства, респу-

бликанизма; нормой ч. 3 статьи 13 о признании в Российской Федерации политического многообразия и многопартийности — ценности политического многообразия и многопартийности; нормой статьи 20 о праве на жизнь — ценность жизни; нормой статьи 21 об охране достоинства личности государством — ценность человеческого достоинства; нормой статьи 22 о праве на свободу и личную неприкосновенность — ценность свободы и т.д. За каждой из перечисленных норм стоит ценность»<sup>8</sup>.

Определяя конституционные ценности современного общества и государства как человеческие ценности, признаваемые конституцией, конституционным законодательством, необходимо заметить, что в действительности эти ценности могут быть и не конкретизированы в тексте конституции, в конституционном законодательстве соответствующей страны. Они могут быть отнесены к конституционным ценностям в силу, например, признания их таковыми посредством официального толкования норм конституции органом конституционного контроля<sup>9</sup> или посредством приверженности государства и его конституции определенным международно-правовым положениям, провозглашающим некоторые ценности<sup>10</sup>.

**К вопросу об иерархии в системе конституционных ценностей.** С вопросом о сущности конституционных ценностей тесно переплетается вопрос о системе этих ценностей. Следуя ло-

<sup>5</sup> Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 11.

<sup>6</sup> Цит. по: Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение.* 2017. № 4 (119). С. 132.

<sup>7</sup> *Gramm Ch., Pieper S. U. Grundgesetz. Buergerkommentar.* Bonn, 2008. S. 23.

<sup>8</sup> Шустров Д. Г. Указ. соч. С. 134.

<sup>9</sup> В качестве примера можно привести позицию Федерального конституционного суда ФРГ в решении от 30 июня 2009 г. Согласно ей только немцы (граждане ФРГ) наделены избирательным правом, за исключением предусмотренного абз. 1 ст. 28 Основного закона ФРГ случая, когда в рамках ст. 19 Маастрихтского договора 1992 г. избирательным правом на выборах в районах и общинах наделены проживающие на территории ФРГ граждане одного из других государств — членов Европейского сообщества. При этом последние не обладают избирательным правом на выборах в органы государственной власти федерации (немецкий бундестаг) и федеральных земель (ландтаги). Ценность активного и пассивного избирательного права исключительно граждан ФРГ, за указанным конституционным изъятием (абз. 1 ст. 28 Основного закона ФРГ), есть форма проявления более общей конституционной ценности — признания «немецкого народа», то есть граждан ФРГ, в качестве «носителя государственного суверенитета» (см.: *Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag der Europaeischen Union // BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009. 2 BvE 2/08-Rn (1-421).* URL: [http://www.bverfg.de/e/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html) (дата обращения: 15.06.2018)).

<sup>10</sup> В частности, из нормы ч. 1 ст. 55 Конституции РФ в связи с нормами ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 Конституции РФ вытекает, что не могут отрицаться или умаляться не перечисленные в Конституции РФ «другие общепризнанные права и свободы человека и гражданина», которые также будут представлять собой конституционную ценность.

гике определения системы правовых ценностей с точки зрения их социально-правовой иерархии<sup>11</sup>, в системе конституционных ценностей можно выделить следующие ценности.

Первое. Это ценность самой конституции государства как основного и системообразующего в национальном праве закона и политического документа, провозглашающих цели, идеалы и принципы жизнедеятельности отдельного человека, устройства общества и государства. Как отмечает В. Е. Чиркин, «конституцию как ценность характеризуют верховенство ее в правовой системе государства, прямое действие закрепленных в ней норм, обеспечение правового статуса человека, установление основ жизнедеятельности общества и государства... закрепление системы государственных органов и порядка осуществления публичной власти, ответственность деятельности государственных органов и государства в целом ее предписаниям, стабильность правового регулирования и в то же время необходимость отвечать насущным потребностям общественного развития»<sup>12</sup>.

Второе. Признанные конституцией ценности, обладающие высшей степенью идейно-правового обобщения их содержания, объективированные в основополагающие конституционные принципы: права и свободы или достоинство человека, признание, соблюдение и защита которых есть обязанность государства; демократическая, правовая, республиканская (монархическая), унитарная (федеративная), социальная, светская (религиозная), экологическая и культурная государственность, а также суверенитет государства, суверенитет народа, правление на основе разделения государственной власти на взаимно уравновешиваемые власти, самоуправление населения на местном территориальном уровне и некоторые другие ценности,

которым конституция может придавать основополагающий характер.

Третье. Провозглашаемые конституцией ценности жизнедеятельности человека, устройства общества и государства, конкретизирующие с точки зрения доминирующих доктрин содержание ценностей, объективированные основополагающими конституционными принципами. Например, в качестве ценностей, конкретизирующих такую основополагающую ценность по Конституции РФ, как «человек, его права и свободы» (ст. 2), можно назвать провозглашаемые Конституцией жизнь, свободу, равенство, достоинство, социальное самоопределение (в том числе свободу мысли и слова, свободу общественных объединений, осуществление публичной власти и пр.), материальные и духовные блага (право собственности, свобода труда, социальная защита, жилище, здоровье, образование, благоприятная окружающая среда, творчество, пользование достижениями науки, техники и культуры, безопасность и пр.). Аналогичным образом можно выделить конкретизирующие конституционные ценности в содержании других ценностей, объективированных основополагающими конституционными принципами<sup>13</sup>.

**Универсализация конституционных ценностей: сущность, обуславливающие ее факторы, направления универсализации ценности конституции, пределы универсализации конституционных ценностей.** *Сущность универсализации конституционных ценностей.* Современное развитие конституционных ценностей находится на историческом перекрестке двух основных тенденций: с одной стороны, все более очевидной становится тенденция универсализации конституционных ценностей, захватывающая в большей или меньшей степени

<sup>11</sup> В отечественной науке конституционного права выделяют различные основания классификации конституционных ценностей, в том числе и с точки зрения «места ценностей в социально-правовой иерархии» (см.: Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категории действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России). С. 4; Суханова А. А. Конституционные ценности современной России // Проблемы права. 2016. № 1 (55). С. 39—42).

<sup>12</sup> Чиркин В. Е. Ценность конституции. С. 26.

<sup>13</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : учеб. пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 348—387 ; Конституционное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. С. Эбзеева. М., 2017. С. 152—166 ; Невинский В. В. Основы конституционного строя: природа, содержание // Основы конституционного строя : сборник науч. работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. А. Лебедев, Н. Б. Пастухова. М., 2018. Т. 11. С. 267—274 ; Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академ. бакалавриата и магистратуры. М., 2017. С. 109—142 ; Wilms H. Staatsrecht 1. Staatsorganisationsrecht unter Beruecksichtigung der Foederalismusreform. Stuttgart, 2007. S. 35—121.

все государства; с другой стороны, стремление все тех же государств, их народов к сохранению собственной исторической культурной идентичности, включая идентичность правовой культуры с ее конституционными ценностями, к дальнейшему национальному и международному развитию на основе собственных общественных ценностей. В этом своеобразном историческом «соревновании» двух тенденций особое место занимает тенденция к универсализации конституционных ценностей. Через призму причин, форм и пределов универсализации конституционных ценностей в различных странах нетрудно обнаружить и мощный пласт «национальных конституционных ценностей», опирающихся на «генетическое древо» многовековой культуры, традиций, удовлетворяющее интересы народа внутригосударственное и международное положение.

Универсализация (глобализация) конституционных ценностей является одной из примет гуманитарной жизни человечества в Новейшее время. Она означает процесс «усиления черт всеобщности», «постепенного движения к однородному политико-экономическому миру», в том числе «идентичности правовых систем», включая формулируемые в них конституционные ценности<sup>14</sup>. Универсализация конституционных ценностей есть объективный процесс усиления гомогенности конституционных ценностей стран мира посредством взаимного проникновения друг в друга национальных конституционно-правовых культур, формирования наднациональных конституционно-правовых и международно-правовых общностей. Исходя из этого определения, можно заметить, что уни-

версализация представляет собой весьма подвижный, сложно структурированный процесс. Здесь можно увидеть, во-первых, заимствование государствами друг у друга определенных доктринальных и правовых конструкций; отдельных ценностных положений, признаваемых и защищаемых конституциями, правом вообще; конкретных конституционных или иных правовых норм материального и процессуального характера; во-вторых, интеграцию отдельных конституционных (правовых) общностей в рамках региональных объединений государств или исторических культурных, в том числе этнорелигиозных, образований (англосаксонская, романо-германская, мусульманская и иные правовые семьи); в-третьих, влияние национальных (внутригосударственных) конституционных ценностей, обрамляющих их правовых форм на создание единой системы мировых человеческих ценностей, формально-юридически объективируемых в «общепризнанных принципах и нормах международного права», и, наоборот, влияние таких общечеловеческих ценностей, провозглашаемых международным правом, на становление и развитие соответствующих конституционных ценностей отдельных государств<sup>15</sup>.

*Факторы влияния на универсализацию конституционных ценностей.* В известной мере об универсализации конституционных ценностей можно говорить с момента появления первых писанных конституций в североамериканских колониях (штатах) 1776—1780 гг., Конституции США 1787 г. с дополнением ее Биллем о правах 1789 г., Конституции Польши и Франции 1791 г., последовавших за ними

<sup>14</sup> «Универсализация» и «глобализация» зачастую рассматриваются как идентичные категории. При этом в одном случае их рассматривают как «объективный, естественный процесс распространения достижения “высоких” культур на весь мир» с целью «подъема низших» культур «на уровень передовых культур Запада», а в другом случае — как «господство США над всеми остальными народами и культурами с целью их эксплуатации». Если даже не иметь в виду политику современной администрации США на неприкрытое возвышение США, их общественных ценностей, то можно говорить о естественном характере взаимного проникновения различных правовых культур с ориентацией на общественные ценности, более или менее согласованно воспринимаемые подавляющим большинством народов мира или под давлением естественных либо вынужденных обстоятельств, порождаемых отдельными государствами, международными организациями не только Запада, но и других геополитических частей планеты. Отсюда можно говорить о третьем значении понятия «универсализации», с позиции которого универсализация конституционных ценностей и рассматривается в настоящей статье (см.: Понятия «глобализация» и «универсализация». Сущность и характеристика процесса глобализации // URL: <http://www.wayofsociology/ru/wospgs-992-1.html/> (дата обращения: 16.06.2018)).

<sup>15</sup> См.: Варламова Н. В. Интернационализация и конституционализация как взаимосвязанные тенденции развития современного права // Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. М., 2017. С. 9—30.

конституций стран Европы, Латинской Америки и Азии XIX — начала XX в.<sup>16</sup> Принятые в тот период конституции, иные конституционные акты не могли не отражать определенные, схожие у различных народов ценности индивидуально-общественного и государственно-правового характера соответственно нараставшим тенденциям взаимного проникновения этих ценностей в доктрины и практику общественной, государственно-правовой жизни народов планеты.

С середины XX в. универсализация конституционных ценностей стала приобретать «взрывной» характер в силу интенсивных всеохватывающих интеграционных процессов, связанных с глобальными изменениями в познании окружающего мира; с переосмыслением общественных ценностей на демократических началах как реакции на фашистские политические режимы, развязавшие Вторую мировую войну 1939—1945 гг.; с освобождением от колониальной зависимости многих народов мира и соответственно формированием национальных конституционных, государственно-правовых систем; с результатами исторической конкуренции между общественными ценностями буржуазного и социалистического мира в XX в.; с интенсивным развитием новых технологий в социальной и технической сферах. На фоне глобальных изменений можно выделить отдельные факторы, которые, в частности, коренятся в вызовах природного, социально-коммуникативного, экономического, культурного (духовного), информационно-технологического и геополитического характера.

Факторами природного характера могут выступать природно-климатические изменения (например, природные катаклизмы), которые ведут к необходимости оказания длительной, устойчивой поддержки тем или иным народам социально-экономическими и государственно-правовыми ресурсами других государств или международных организаций, в результате чего возможно влияние конституционных ценностей соответствующих государств или правовых ценностей международных организаций на общественные, в том числе конституционные, ценности нуждающихся в поддержке народов.

Факторы социально-коммуникативного характера связаны с присутствием человеку стремле-

нием познать окружающий мир, выйти за границы своего государства, проникать в культуру других народов и государств, обмениваться информацией, в том числе оценивающей устои, ценности собственного и познаваемого мира, зачастую воспринимая общественные ценности, в том числе и конституционные, других народов и государств.

Факторы экономического характера связаны с поиском отдельными странами оптимальных моделей, принципов, способов, материальных ресурсов в других странах для совершенствования экономических отношений в собственной стране; формированием межгосударственных и специализированных транснациональных экономических объединений, развитием экономического сотрудничества между отдельными хозяйствующими субъектами разных стран на основе согласованных (единых) принципов, стандартов и правил, которые, в свою очередь, ведут за собой унификацию национального права и закрепляемых им общественных, в том числе конституционных, ценностей. По свидетельству В. Л. Толстых, экономические отношения наднационального уровня «делятся на две группы: отношения, в которых оборот товаров и денежных средств осуществляется между государствами, и отношения, в которых такой оборот осуществляется между физическими и юридическими лицами, находящимися под юрисдикцией разных стран. Отношения, относящиеся ко второй группе, складываются в рамках внутригосударственного правопорядка; задачей международного права в данном случае является установление стандартов их внутригосударственного административного и иного публично-правового регулирования»<sup>17</sup>.

Факторы культурного (духовного) характера находят отражение в проникновении, взаимном переплетении культурных (духовных) ценностей разных народов и государств, в том числе посредством этнической интеграции разных народов в пределах отдельных государств или группы государств; интеграции представителей различных конфессий на основе принципов взаимного уважения и религиозной терпимости в рамках отдельных государств или группы государств; всепланетарного признания в качестве важнейших ценностей человека, его семьи, вос-

<sup>16</sup> См.: История буржуазного конституционализма. XVII—XVIII вв. / отв. ред. В. С. Нерсисянц. М., 1983. 296 с. ; История буржуазного конституционализма. XIX в. / отв. ред. В. С. Нерсисянц. М., 1986. 279 с. ; Сравнительное конституционное право : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996. С. 67—69.

<sup>17</sup> Толстых В. Л. Курс международного права : учебник. М., 2009. С. 981.

питания, образования, науки, культуры, искусства и других духовных ценностей с представлением народам мира основных достижений в этих сферах через различные каналы человеческого общения.

Факторы информационно-технологического характера сопряжены с использованием новейших достижений в области науки, техники и технологий для обеспечения интернационализации жизнедеятельности человека, функционирования институтов общества и государства в рамках отдельных государств, групп государств и всех государств планеты. Развитие в последние десятилетия новейших телекоммуникационных (цифровых) технологий расширяет возможности для стандартизации основных параметров личной, культурной, социально-экономической и общественно-политической жизни на наднациональном уровне в соответствии с представлениями о справедливости, эффективности и устойчивости в удовлетворении насущных потребностей человека, делает возможным использование в короткое историческое время достижений человеческой мысли и ресурсов окружающей среды, направляя человечество в русло универсализации принципов, стандартов и правил его жизнедеятельности. При этом необходимо учитывать разрастающееся значение информационно-телекоммуникационных технологий не только как средства мгновенной и вселенской передачи информации, но и как самостоятельной производительной силы, определяющей будущее развитие человечества. Подобное влияние информационно-телекоммуникационных технологий на универсализацию общественных процессов способствует тому, что, как справедливо отмечает В. В. Комарова, «достижения во всех сферах жизни становятся достижениями всего человечества... Национальные ценности, созданные усилиями одного народа и органически включенные в сферу жизни другого народа, могут стать источником его развития и прогресса»<sup>18</sup>.

Факторы геополитического характера проявляются в стремлении к локальному и всеохватывающему сотрудничеству государств по взаимно интересующим вопросам, созданию союзов государств и международных организаций для обеспечения согласованного решения вопросов личной жизни человека,

использования природных ресурсов, взаимного развития экономического, социального и культурного потенциала, политико-управленческого воздействия на внутригосударственные и международные дела, в том числе в области безопасности, обороны, предотвращения и устранения последствий природных и техногенных катастроф, освоения космоса и пр. Эти факторы обуславливают объединяющие человечество ценности — жизнь и достоинство человека, его стремление на основе принципов свободы, равенства и справедливости обустроить свое общество и государство с целью удовлетворения своих потребностей. Однако на пути признания, соблюдения и защиты этих интернациональных ценностей могут стоять различные представления о системе и способах сохранения человеческих ценностей в разных социальных, этнических и религиозных сообществах; различные уровни социально-экономического и государственно-правового развития стран, позволяющие отдельным из них использовать свое преимущество для навязывания собственного представления о ценностях другим странам; сохраняющиеся территориальные, этнорелигиозные и природоресурсные конфликты, приобретающие характер политического и даже военного противостояния. В этих условиях важная роль в интернационализации общечеловеческих ценностей принадлежит деятельности всемирных, региональных, правительственных и неправительственных международных организаций, в частности, ООН (193 государства), Совета Европы (47), Европейского Союза (28), Сообщества (53 государства во главе с Великобританией), Содружества независимых государств (11), Сообщества демократий (106) и др., которые вырабатывают согласованные нравственно-правовые принципы, стандарты и правила сбалансированного развития человеческого сообщества.

*Универсализация ценности конституции как отражение универсализации конституционных ценностей в современном обществе.* Признавая особую ценность конституции (в силу ее природы и предназначения) в ряду конституционных ценностей различного уровня, следует подчеркнуть особенности ее универсализации, которые отражаются в определенных чертах. Одновременно эти черты тесно

<sup>18</sup> Комарова В. В. Интернационализация институтов и ценностей демократии: тенденции и проблемы // Интернационализация конституционного права: современные тенденции. С. 168.



переплетены с чертами универсализации иных конституционных ценностей.

1. Прежде всего необходимо отметить признание человечеством социально-правового авторитета конституции как таковой. Она прошла путь от культивируемой политической мыслью раннебуржуазной Англии системы принципов (идеалов) устройства общества и государства (свобода человека (подданного), верховенство права и ограничение всевластия монарха<sup>19</sup>), первой писаной конституции суверенного государства — Конституции США 1787 г., выступавшей в роли «закона законов», до писаных конституций большинства стран мира, которые, наряду с высоким статусом основного закона, приобрели и статус «общественного договора», «свода основополагающих идеалов и ценностей» в устройстве жизни отдельного человека, общества, государства и наднациональных территориальных сообществ<sup>20</sup>. В том случае, когда государство не имеет писаной конституции (Израиль, Новая Зеландия, Соединенное Королевство), оно официально признает ее наличие, подразумевая под ней совокупность важнейших законов, судебных прецедентов конституционного характера. В странах мусульманского фундаментализма (Кувейт, Саудовская Аравия и др.) с 1970-х гг. принимаются духовные акты — основные низамы, которые имеют форму и содержание писаных конституций (хотя подлинной конституцией может считаться Коран)<sup>21</sup>.

2. Универсализация конституции как общественной ценности проявляется во всеобщем восприятии ее на уровне индивидуального и общественного (правового) сознания в качестве основного закона общества и государства,

«общественного договора», носителя официальной государственной идеологии, важнейшего политико-правового акта, направленного на обеспечение исторической идентичности народа государства, долговременной устойчивой жизнедеятельности человека, институтов общества и государства на основе провозглашенных конституционных целей, ценностей и принципов. С точки зрения предназначения конституции универсализация находит отражение в распространяющихся в мире соответствующих правовых доктринах. Например, согласно доктрине нормативизма конституция обладает верховенством и высшей юридической силой, возвышаясь в иерархии национальных правовых источников как основной закон. Согласно естественно-правовой доктрине конституция выступает в роли «общественного договора», общественно-политического акта, устанавливающего принципы правового положения личности, устройства общества и государства, направленные на достижение общественного согласия внутри страны и вовне. Аксиологическая теория видит в конституции систему определенных общественных ценностей, высшую из которых представляют человек, его права и свободы, что и закрепляется многими современными конституциями, включая Конституцию Российской Федерации (ст. 2)<sup>22</sup>.

3. Универсализация конституции находит отражение в сближении не только восприятия предназначения конституции, но и в схожем признании сущностных свойств конституции как юридического акта. В ряду таких свойств прежде всего выделяются верховенство, высшая юридическая сила и прямое действие конституции. Свойство верховенства конститу-

<sup>19</sup> По свидетельству В. А. Томсинова, согласно доминировавшему среди правоведов и политиков Англии первой половины XVII в. понятию конституции и основного закона под ними «подразумевали не какую-либо конкретную совокупность правовых норм, но “common law” (“общее право”) Англии», основанное на зародившемся с «незапамятной древности и основанном на разуме» обычае, «независимо от какой-либо государственной власти» (см.: Томсинов В. А. Государственный строй Англии накануне революции 1640—1660 годов. Период конституционной борьбы: ноябрь 1640 — август 1642 года. М., 2010. С. 52, 54).

<sup>20</sup> Из 198 действующих в мире конституций 8 приняты в конце XVIII—XIX вв., 153 — в XX в. и 37 — в XXI в. (по состоянию на ноябрь 2017 г.) (см.: URL: <http://www.worldconstitutions.ru/?cat=27> (дата обращения: 16.06.2018)). Всего же, по свидетельству В. Е. Чиркина, «мы располагаем опытом принятия и действия более 1 000 конституций и конституционных актов государств и около 500 конституций (основных законов, уставов) субъектов федерации и автономных образований (включая измененные основные законы)» (Чиркин В. Е. Современная конституция: понятие и особенности // Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: Инфра-М, 2011. С. 15).

<sup>21</sup> См.: Чиркин В. Е. Современная конституция: понятие и особенности. С. 15.

<sup>22</sup> Подробнее см.: Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков. С. 124—140.

ции предполагает распространение действия ее норм на всю суверенную территорию государства и в отношении всех лиц, находящихся на этой территории (за исключением тех лиц, на которых не распространяется юрисдикция данного государства). Примером может быть предписание Основного закона Венгрии от 25 апреля 2011 г. о его обязательности (как и законодательства) для каждого человека (п. 2 ст. R «Основных положений»<sup>23</sup>). Настоящее положение созвучно с нормой ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, которая провозглашает ее верховенство (и верховенство федеральных законов) на всей территории Российской Федерации. Следует заметить, что подобные положения являются редкостью в текстах конституций. Но это не означает, что верховенство конституции внутри национальной системы права и в межгосударственном общении не предполагается. Во-первых, оно естественным образом происходит из закрепляемого почти каждой конституцией принципа суверенитета соответствующего государства; во-вторых, оно может быть представлено в виде свойства высшей юридической силы норм конституции. Известно, что государственный суверенитет означает верховенство государства в решении его внутренних дел и независимость во внешних сношениях. Конституция же, как основной закон государства, является одним из средств обеспечения верховенства и независимости государства, а также одновременно своеобразной формой выражения его суверенитета в различных проявлениях. Интересно в связи с этим толкование Федерального конституционного суда ФРГ по вопросу о соотношении юридической силы его решений и решений Европейского Суда по правам человека. В неоднократно высказанной правовой позиции Федерального конституционного суда (решения от 11 октября 1985 г., 14 октября 1985 г., 13 июля 2010 г.) утверждается: несмотря на то что ФРГ интегрирована в между-

народное сообщество свободных государств, ее Основной закон не предусматривает отказ от закрепленного в нем суверенитета немецкого государства; приверженности международному праву не противоречит то, что законодатель в порядке исключения не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов<sup>24</sup>.

В отличие от положения о верховенстве конституции как ее самостоятельном свойстве, норма о высшей юридической силе устанавливается чаще. Основная идея этой нормы заключается в том, что все национальные правовые акты должны издаваться на основе и в соответствии с конституцией. В случае же противоречия таких актов нормам конституции действуют конституционные нормы, а противоречащие акты должны быть приведены в соответствие с конституцией либо отменены (ст. 7 Конституции Боливарианской Республики Венесуэла<sup>25</sup>; ч. 1 ст. 15 Конституции РФ; ст. 11 Конституции Турецкой Республики<sup>26</sup>).

Постепенное распространение получает положение о прямом (непосредственном) действии норм конституции, что существенно повышает ценность самой конституции. «Старт» этому положению был дан судьей Д. Маршаллом в известном решении Верховного суда США 1803 г. «Дело Мэрбери против Мэдисона»: «Если суды обязаны учитывать конституцию и конституция стоит выше любого обычного законодательного акта, именно конституция, а не такой обычный акт, должна применяться в деле, к которому применимы оба акта»<sup>27</sup>. Иначе говоря, конституция, ее нормы могут быть применены непосредственно. Сегодня положения о непосредственном действии норм конституции можно обнаружить в конституциях стран англосаксонской и романо-германской правовых семей (п. 2 ст. 53 Конституции Испа-

<sup>23</sup> Основной закон Венгрии от 25.04.2011 // URL: [https://www.nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000orosznyomda\\_javilott.pdf](https://www.nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000orosznyomda_javilott.pdf) (дата обращения: 16.06.2018).

<sup>24</sup> См.: Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 147, 148; Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М. А. Митюков, В. В. Комарова. М., 2017. С. 337—338.

<sup>25</sup> Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 30.12.1999 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. Т. 3: Южная Америка. С. 310.

<sup>26</sup> Конституция Турецкой Республики от 07.11.1982 // URL: <https://www.worldconstitutions.ru/?p=84> (дата обращения: 16.06.2018).

<sup>27</sup> Кененова И. П., Троицкая А. А., Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: учеб. пособие. М.: Красанд, 2015. С. 93.

нии<sup>28</sup>; абз. 3 ст. 1 Основного закона ФРГ<sup>29</sup>; п. 2 ст. 8 Конституции Польши<sup>30</sup>; ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

4. Универсализация конституции как общественной ценности проявляется в принципиально схожем порядке принятия конституций (посредством референдума, учредительного собрания или парламента)<sup>31</sup>, структурировании конституций (преамбула, основная часть<sup>32</sup>, заключительные и переходные положения), наборе используемых категорий и терминов (например, при установлении системы конституционных прав и обязанностей человека и гражданина или устройства законодательной и исполнительной власти при различных формах правления), порядке охраны конституции посредством специальных органов конституционного контроля<sup>33</sup>.

5. Универсализация ценности конституции отражается также во все более распространяющейся и отчетливо выделяемой в качестве самостоятельного института конституционного права системе конституционных норм, устанавливающих основополагающие конституционные принципы. Свидетельством тому может быть, например, включение с середины XX в. в тексты конституций трех четвертей европейских стран, большинства стран Южной Америки и многих других регионов разделов об основных принципах устройства общества и государства (основах конституционного строя). При всей дискуссионности вопроса в отечественной и зарубежной правовой науке о юридической природе конституционных принципов, необходимо все же признать прежде всего формаль-

но-юридическое качество этих принципов: они являются исходными нормативными правовыми положениями конституции как юридического акта (основного закона). В этом качестве конституционные принципы интегрируют в себе содержание базового нормативного правового регулирования определенных сфер общественных отношений нормами самой конституции и других правовых источников (в части закрепления исходных начал национальной правовой системы, положения человека в обществе и государстве, устройства институтов гражданского общества, формы территориального устройства и формы правления государства, важнейших функций государства, организации публичной власти и пр.). Конституции учреждаемых государств, повторно принятые или подвергнутые новой редакции в существующих государствах на протяжении последних 70 лет все чаще придают значение основополагающих конституционных принципов принципам высшей ценности прав и свобод человека и гражданина (достоинства человека), демократической, правовой, унитарной (региональной, федеративной), социальной, светской, экологической, культурной государственности. При этом в зависимости от политико-правовой традиции, доминирующих в обществе на момент принятия конституции или ее новой редакции представлений о базовых общественных ценностях в качестве основополагающих конституционных принципов могут также выступать принципы верховенства права и закона, государственного суверенитета, суверенитета народа, разделения и единства государственной власти, приорите-

<sup>28</sup> Конституция Испанского Королевства от 27.12.1978 // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : Норма, 2001. Т. 2. С. 61.

<sup>29</sup> Основной закон ФРГ от 23.05.1949 // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 589.

<sup>30</sup> Конституция Республики Польша от 02.04.1997 // URL: <https://www.mspa7520.ru/konstituciya-respubliki-polsha> (дата обращения: 16.06.2018).

<sup>31</sup> Особая ценность конституции подтверждается также все большим распространением процедур принятия конституций посредством привлечения к участию в них широких слоев населения. В частности, из числа принятых в XX в. и действующих сегодня 153 конституций 50 были приняты референдумом и 25 учредительными собраниями; в XXI в. из 28 (по состоянию на 2013 г.) — соответственно 17 и 2 (см.: URL: [http://www.ru.wikipedia.org/wiki/список\\_действующих\\_конституций](http://www.ru.wikipedia.org/wiki/список_действующих_конституций) (дата обращения: 16.06.2018)).

<sup>32</sup> В конституциях второй половины XX — начала XXI в. первая глава посвящена преимущественно либо основным принципам (основам конституционного строя), либо конституционному статусу человека и гражданина.

<sup>33</sup> Специальные органы конституционного контроля — конституционные суды и конституционные советы — получили широкое развитие с 1920 г., когда был учрежден первый конституционный суд — Конституционный суд Австрии. На начало XXI в. конституционные суды учреждены в 81 государстве, а конституционные советы — в 18 государствах (см.: URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/список\\_высших\\_судов\\_по\\_странам](https://ru.wikipedia.org/wiki/список_высших_судов_по_странам) (дата обращения: 16.06.2018)).

та частной или государственной собственности, политического и идеологического многообразия и др. Эти принципы с точки зрения преобладающих в обществе политико-правовых доктрин могут быть интегрированы в ранее названные основополагающие конституционные принципы: например, принцип народного суверенитета — в принцип демократической государственности; принципы верховенства права и закона, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власти, политического и идеологического многообразия — в принцип правовой государственности и т.д. При этом нельзя не обратить внимание на тенденцию сближения лингвистического и сущностного понимания отдельных конституционных принципов, что является, с одной стороны, результатом универсализации принципов, а с другой — средством еще большего проникновения единого ряда ценностей в ткань конституции, правовой системы и человеческого общежития<sup>34</sup>.

Таким образом, при всем сохраняющемся многообразии подходов к определению ценностного ряда конституционных принципов в различных странах, очевидными являются, во-первых, всеобщее признание их ключевой роли как базовых конституционно-правовых положений, выполняющих системообразующую функцию в праве многих стран, а следовательно, и в жизнедеятельности отдельного человека, устройстве общества и государства; во-вторых, воздействие универсализации конституционных принципов на процесс универсализации ценности самих конституций как основных законов, формально-юридически закрепляющих стратегические ориентиры развития государств; в-третьих, влияние универсализации ценности конституций на усиление «глобализации конституционализма» как ценности мирового правопорядка, в основе которого должны лежать идеи ценности человеческой жизни и человеческого рода, рациональной системы природопользования, эффективного внутренне самоорганизуемого и самоконтролируемого социального устройства, внутренней и внешней безопасности человеческой семьи на планете.

*Пределы универсализации конституционных ценностей.* В скоротечном ходе развития

человеческой истории факторы влияния на процесс универсализации конституционных ценностей соседствуют с факторами сдерживания такого процесса. В последнем случае можно говорить, в частности, о социально-природной уникальности отдельного человека (его личностном суверенитете), об исторически сформировавшемся укладе жизни человеческого сообщества, о своеобразии природно-географического расселения, социальной, этнической и религиозной ментальности народа, об уровне экономического, культурного и политического потенциала, степени государственно-правовой самостоятельности и условиях включенности в международное общение народа, его государства. Настоящие факторы предопределяют пределы универсализации конституционных ценностей.

С конституционно-правовой точки зрения пределы универсализации конституционных ценностей установлены прежде всего самой конституцией государства. Конституция суверенного государства направлена на гармонизацию, с одной стороны, степени зависимости государства в международном (межгосударственном) общении от соответствующих международных и межгосударственных институтов, восприятия конституционно-правовых ценностей других государств, правил (стандартов) международных организаций и межгосударственных ассоциаций, а с другой стороны, настоящих и отдаленных интересов своего народа, обеспечения исторической идентичности народа и суверенитета собственного государства. Она, как правило, подчеркивает исторически устоявшуюся самобытность народа, его культуры, языка; устанавливает верховенство народа и государства в решении своих внутренних вопросов и независимости их в международном общении; утверждает самостоятельность выбора экономического, социального и государственно-правового устройства страны; охраняет национальные конституционные ценности посредством прежде всего собственных социальных институтов; закрепляет условия и принципы действия в сфере национального права международных правил (стандартов); определяет условия и принципы участия граждан, экономических, культурных, политических

<sup>34</sup> См., например, дискуссию вокруг соотношения конституционных принципов «верховенства права» и «правового государства»: Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире : сборник статей / отв. ред. В. Д. Зорькин, П. Д. Баренбойм. М. : ЛУМ, Юстицинформ, 2013. С. 15—16; 76—83.

и иных объединений, государственных институтов и государства в целом в международном общении.

Формально-юридически устанавливаемые условия и механизмы обеспечения национальных конституционных ценностей материализуются в содержании жизнедеятельности граждан, функционировании институтов общества и государства внутри страны и за рубежом, которые, в свою очередь, обусловлены уровнем восприятия культурной и государственной идентичности государствообразующего народа, интересами и потребностями жизнеобеспечения народа с использованием ресурсов окружающей среды и собственного технологического потенциала, общественными представлениями о собственных возможностях перспективного развития на основе признания рациональности национальных ценностей. Отсюда можно заключить, что объективными пределами универсализации конституционных ценностей может выступать недопустимость разрушения исторической памяти народа об идентичности его и государственности; социального, этнического, религиозного или иного общественного менталитета народа; устоявшейся среды обитания человека, народа в целом; собственного устройства личной жизни человека, социальной, духовной, экономической и государственно-правовой жизнедеятельности, удовлетворяющей его интересы и потребности; существующего положения народа и государства в международном сообществе.

**Выводы.** Проведенное тематическое исследование позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, конституционные ценности современного общества представляют собой «ядро» правовых ценностей, основные черты которых присущи и конституционным ценностям различных стран. Во-вторых, сущность, иерархия и возвышение роли конституционных ценностей в социальном регулировании обусловлены современным уровнем развития конституционно-правовой теории и практики. В-третьих, среди тенденций развития национальных конституционных ценностей особо выделяется их универсализация как объективный процесс углубления интеграции человечества в различных сферах его жизнедеятельности (личностной, экономической, информационно-технологической, социально-культурной и политической внутри конкретной страны и в международном общении). В-четвертых, в ряду

направлений универсализации конституционных ценностей особое место занимают направления универсализации такой общественной ценности, как ценность самой конституции государства. Среди них: 1) мировой социально-правовой авторитет конституции как основного закона, свода и хранителя базовых национальных общественных ценностей; 2) формально-юридически установленные и признанные в качестве важнейших правовые признаки конституции, отражающие ее юридическую сущность как основного закона общества и государства (верховенство, высшая юридическая сила, прямое действие и др.); 3) особый порядок принятия и изменения конституции с активным включением в соответствующие процедуры граждан и их объединений (конституция становится делом всего общества); 4) условно обособляемая в самостоятельный институт конституционного права система основополагающих конституционных принципов, отражающих базовые конституционные ценности (человек, его права и свободы (достоинство); демократическая, правовая, республиканская (монархическая), социальная, светская (конфессиональная), унитарная (региональная, федеративная), экологическая, культурная государственность, другие национальные ценности устройства общества и государства). В-пятых, современная конституция устанавливает условный баланс зависимости народа, его государства от интересов и ценностей международного сообщества, межгосударственных ассоциаций и интересов, ценностей народа и государства. Важнейшим результатом такого баланса является недопустимость разрушения исторической памяти народа об идентичности его и государственности; социального, этнического и религиозного менталитета народа; устоявшейся среды обитания человека, народа в целом; устройства личной жизни человека, его социальной, духовной, экономической и государственно-правовой жизнедеятельности, существующего положения народа и государства в международном сообществе, удовлетворяющих их интересам и потребностям. Недопустимость разрушения названных элементов самобытности жизни человека, его общества и государства олицетворяет собой объективные пределы сдерживания процесса универсализации конституционных ценностей разных стран, которые со временем, однако, могут подвергаться эрозии под воздействием глобализации.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : Избранные статьи. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010. — 560 с.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма: Инфра-М, 2014. — Т. 1. — 864 с.
3. Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. — 2009. — № 6 (12). — С. 1—11.
4. Варламова Н. В. Интернационализация и конституционализация как взаимосвязанные тенденции развития современного права : монография / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. — М. : ИГП РАН, 2017.
5. Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. — М. : Норма, 2015. — 320 с.
6. Интернационализация и конституционализация как взаимосвязанные тенденции развития современного права // Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. — М. : ИГП РАН, 2017.
7. История буржуазного конституционализма. XVII—XVIII вв. / отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М. : Наука, 1983. — 296 с.
8. История буржуазного конституционализма. XIX в. / отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М. : Наука, 1986. — 279 с.
9. Кененова И. П., Троицкая А. А., Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях : учебное пособие. — М. : Красанд, 2015. — 720 с.
10. Комарова В. В. Интернационализация институтов и ценностей демократии // Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. — М. : ИГП РАН, 2017. — С. 167—170.
11. Конституционное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. С. Эбзеева. — М. : Проспект, 2017. — 456 с.
12. Конституционный судебный процесс : учебник для бакалавриата / отв. ред. М. А. Митюков, В. В. Комарова. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 352 с.
13. Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. : монография. — М. : Проспект, 2016. — Т. 7 : Российский конституционализм. — 544 с.
14. Невинский В. В. Основы конституционного строя: природа, содержание // Основы конституционного строя : сборник научных работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. А. Лебедев, Н. Б. Пастухова. — М. : РФ-Пресс, 2018. — Т. 11. — С. 167—174.
15. Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права : учебник. — СПб. : Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. — 472 с.
16. Сравнительное конституционное право : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. — М. : Манускрипт, 1996. — 709 с.
17. Суханова А. А. Конституционные ценности современной России // Проблемы права. — 2016. — № 1 (55). — С. 39—42.
18. Толстых В. Л. Курс международного права : учебник. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 1056 с.
19. Томсинов В. А. Государственный строй Англии накануне революции 1640—1660 годов. Период конституционной борьбы: ноябрь 1640 — август 1642 года. — М. : Зерцало-М, 2010. — 264 с.
20. Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. — М. : Инфра-М, 2009. — 704 с.
21. Чиркин В. Е. Современная конституция: понятие и особенности // Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. — М. : Норма: Инфра-М, 2011. — С. 12—26.
22. Чиркин В. Е. Ценность конституции // Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. — М. : Норма: Инфра-М, 2011. — С. 26—33.
23. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. — 4-е изд., изм. и доп. — М. : Статут, 2017. — 624 с.
24. Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis* Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 4 (119). — С. 124—141.
25. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России : Опыт синтетического исследования. — М. : Проспект, 2014. — 366 с.

26. Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag der Europäischen Union // BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009. — 2 BvE 208-Rn (1—421). — URL: [http://www.bverfg.de/e/es290630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/e/es290630_2bve000208.html) (дата обращения: 16.06.2018).
27. *Gramm Ch., Pieper S. U.* Grundgesetz. Buergerkommentar. — Bonn : Nomos Verlagsgesellschaft, 2008. — 352 S.
28. *Wilms H.* Staatsrecht 1: Staatsorganisationsrecht unter Beruecksichtigung der Foederalismusreform. — Stuttgart : W. Kohlhammer, 2007. — 357 S.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## ESSENCE OF THE UNIVERSALIZATION OF CONSTITUTIONAL VALUES IN MODERN SOCIETY

**NEVINSKY Valeriy Valentinovich**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation  
nevinski@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *Constitutional values are human values recognized and protected by the Constitution of the State as its basic law and at the same time a set of development guidelines. Acting as the “core” of the legal system, the Constitution and its values are subject to the general process of development of the legal system, at the same time serving as a guide for the development of this system. In the first place, the value of the Constitution itself is predominant in the system of constitutional values, through the prism of the universalization of which it is possible to detect trends in the development of the system of constitutional values. In particular, there is a clear trend towards the universalization of constitutional values in general and the value of the Constitution in particular. Universalization is an objectively determined process of their unification of values through mutual penetration of national legal cultures, formation of supranational legal and international legal communities. The main directions of universalization of the value of the Constitution are manifested in the recognition of the historical authority of the Constitution by humankind. The Constitution is universally perceived as the basic law of society and the state, the “social contract”, the carrier of the official state ideology, the guardian of the cultural identity of the state-forming people. The universalization is acknowledged in the unification of legal features, the order of adoption and amendment of the Constitution with the active involvement of citizens and their associations in these procedures; in the allocation as an independent institution of constitutional law of the system of fundamental (basic) constitutional principles. The limits of the universalization of constitutional values are rooted in the inadmissibility of the destruction of the historical memory of the people of its cultural identity; mentality and settled environment of the people; the established structure of society and the state, the position of the people and the state in the international community, satisfying their interests.*

**Keywords:** *legal values, Constitution, constitutional values, value of the Constitution, universalization of constitutional values, essence, factors of influence, universalization of the Constitution, limits.*

## REFERENCES

1. Avakyan S.A. *Razmyshleniya konstitutsionalista: izbrannye stati* [Reflections of the constitutionalist: Selected articles]. Moscow: Moscow University Publ. house. 2010. 560 p.
2. Avakyan S.A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnyy kurs: uchebnoe posobie: v 2 t.* [Constitutional law of Russia: Training Course: textbook: in 2 vol.]. 5<sup>th</sup> ed. Rev. and suppl. Moscow: Norma Publ.: Infra-M, 2014. Vol. 1. 864 p.
3. Bondar N.S. *Konstitutsionnye tsennosti — kategoriya deystvuyushchego prava (v kontekste praktiki Konstitutsionnogo suda Rossii)* [Constitutional values — category of the current law (in the context of the practice of the Constitutional Court of Russia)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice]. 2009. No. 6 (12). Pp. 1—11.

4. Varlamova N.V. *Internatsionalizatsiya i konstitutsionalizatsiya kak vzaimosvyazannye tendentsii razvitiya sovremennogo prava: monografiya* [Internationalization and constitutionalization as interrelated trends in the development of modern law: monograph]. Edited by N.V. Varlamova and T.A. Vasilyeva. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2017.
5. Zorkin V.D. *Tsivilizatsiya prava i razvitie Rossii* [Civilization of law and development of Russia]. Moscow: Norma Publ., 2015. 320 p.
6. *Internatsionalizatsiya i konstitutsionalizatsiya kak vzaimosvyazannye tendentsii razvitiya sovremennogo prava* [Internationalization and constitutionalization as interrelated trends in the development of modern law]. *Internatsionalizatsiya konstitutsionnogo prava: sovremennye tendentsii: monografiya* [Internationalization of constitutional law: current trend: monograph]. Edited by N.V. Varlamova and T.A. Vasilyeva. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2017.
7. *Istoriya burzhuaznogo konstitutsionalizma. XVII-XVIII vv.* [History of bourgeois constitutionalism. 17—18 centuries]. Edited by V.S. Nersesyants. Moscow: Nauka Publ., 1983. 296 p.
8. *Istoriya burzhuaznogo konstitutsionalizma. XIX v.* [History of bourgeois constitutionalism. 19 century]. Edited by V.S. Nersesyants. Moscow: Nauka Publ., 1986. 279 p.
9. Kenenova I.P., Troitskaya A.A., Shustrov D.G. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe pravo v doktrine i sudebnykh resheniyakh: uchebnoe posobie* [Comparative constitutional law in the doctrine and judicial decisions: Study Guide]. Moscow: Krasand Publ., 2015. 720 p.
10. Komarova V. V. *Internatsionalizatsiya institutov i tsennostey demokratii* [Internationalization of institutions and values of democracy]. *Internatsionalizatsiya konstitutsionnogo prava: sovremennye tendentsii: monografiya* [Internationalization of constitutional law: current trend: monograph]. Edited by N.V. Varlamova and T.A. Vasilyeva. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2017. Pp. 167—170.
11. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik* [Constitutional law of the Russian Federation: Course Book]. Edited by B.S. Ebzeeva. Moscow: Prospect Publ., 2017. 456 p.
12. *Konstitutsionnyy sudebnyy protsess: uchebnik dlya bakalavriata* [Constitutional judicial process: textbook for bachelors]. Edited by M. A. Mityukov, V.V. Komarova. Moscow: Norma Publ.: Infra-M, 2017. 352 p.
13. Kutafin O. E. *Izbrannye trudy: v 7 t.: monografiya* [Selected works: in 7 vol.: monograph]. Moscow: Prospect Publ., 2016. *Tom 7: Rossiyskiy konstitutsionalizm* [Vol. 7: Russian constitutionalism]. 544 p.
14. Nevinsky V. V. *Osnovy konstitutsionnogo stroya: priroda, sodержanie* [Fundamentals of the constitutional system: nature, content]. *Osnovy konstitutsionnogo stroya: sbornik nauchnykh rabot* [Fundamentals of the constitutional system: collection of scientific works]. Comp. and edited by V. V. Komarov, V. A. Lebedev, N. B. Pastukhova. Moscow: RG-Press, 2018. Vol. 11. Pp. 167—174.
15. Polyakov A.V., Timoshina E.V. *Obshchaya teoriya prava: uchebnik* [General theory of law: textbook]. St. Petersburg: Publishing house of the St. Petersburg State University, 2005. 472 p.
16. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe pravo: monografiya* [Comparative constitutional law: monograph]. Edited by V.E. Chirkin. Moscow: Manuscript Publ., 1996. 709 p.
17. Sukhanov A.A. *Konstitutsionnye tsennosti sovremennoy Rossii* [Constitutional values of modern Russia]. *Problemy prava* [Problems of law]. 2016. No. 1 (55). Pp. 39—42.
18. Tolstykh V.L. *Kurs mezhdunarodnogo prava: uchebnik* [International law course: textbook]. Moscow: Wolters Kluwer, 2009. 1056 p.
19. Tomsinov V. A. *Gosudarstvennyy stroy Anglii nakanune revolyutsii 1640—1660 godov. Period konstitutsionnoy borby: noyabr 1640 — avgust 1642 goda* [State System of England before the 1640—1660 revolution 1640—1660. The period of constitutional struggle: November 1640-August 1642]. Moscow: Zertsalo-M Publ., 2010. 264 p.
20. Chervonyuk V.I. *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik* [Theory of state and law: textbook]. Moscow: Infra-M Publ., 2009. 704 p.
21. Chirkin V. E. *Sovremennaya konstitutsiya: ponyatie i osobennosti* [Modern Constitution: the concept and characteristics]. *Konstitutsiya v XXI veke: sravnitelno-pravovoe issledovanie: monografiya* [Constitution in the twenty-first century: comparative legal research: monograph]. Edited by V. E. Chirkin. Moscow: Norma Publ.: Infra-M, 2011. Pp. 12—26.
22. Chirkin V. E. *Tsenost konstitutsii* [The value of the Constitution]. *Konstitutsiya v XXI veke: sravnitelno-pravovoe issledovanie: monografiya* [Constitution in the 21 century: comparative legal research: monograph]. Edited by V. E. Chirkin. Moscow: Norma Publ.: Infra-M, 2011. Pp. 26—33.





23. Shakhrai S. M. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata i magistratury* [Constitutional law of the Russian Federation : textbook for undergraduate and graduate studies]. 4<sup>th</sup> ed., Rev. and suppl. Moscow: Statut Publ., 2017. 624 p.
24. Shustrov D.G. *Essentia constitutionis Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii v fokuse teory konstitutsii XX-XXI vekov* [Essentia constitutionis Constitution of the Russian Federation in the focus of the theories of the Constitution of the 20—21 centuries]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2017. No. 4 (119). Pp. 124—141.
25. Ebzeev B.S. *Konstitutsiya, vlast i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya*. [Constitution, government and freedom in Russia: Experience of synthetic research]. Moscow: Prospect Publ., 2014. 366 p.
26. Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag der Europaeischen Union. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009. 2 BvE 208-Rn (1—421). URL: [http://www.bverfg.de/ces290630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/ces290630_2bve000208.html) (accessed: 16.06.2018).
27. Gramm Ch., Pieper S.U. *Grundgesetz. Buergerkommentar*. Bonn: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008. 352 p.
28. Wilms H. *Staatsrecht 1: Staatsorganisationsrecht unter Beruecksichtigung der Foederalismusreform*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2007. 357 p.

Л. П. Ануфриева\*

## КОНСТИТУЦИЯ РФ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА ПОНЯТИЕ «ОБЩЕПРИЗНАННЫЕ ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА»,

или О принципах права вообще  
и о принципах в международном праве<sup>1</sup>

***Аннотация.** На фоне существования различных наименований, касающихся принципов, которые активно используются отечественной наукой международного права, термин и понятие «общепризнанные принципы и нормы международного права» стали неотъемлемой частью российского современного правоведения в целом благодаря прежде всего положениям Конституции РФ 1993 г. В данном утверждении нет ни преувеличения, ни субъективизма, поскольку как общая теория права и государства, так и отраслевые науки в нашей стране «транспонируют» это понятие «на все лады», очевидно полагая, что уж с точки зрения международного права здесь все ясно и остается только проанализировать отдельные характерные черты его применения во внутригосударственном праве — конституционном, уголовном, гражданском, административном, трудовом и т.д. Между тем именно мировая международно-правовая наука до сих пор не смогла со всей определенностью однозначно принять рассматриваемое понятие и исчерпывающе точно установить сущность и содержание общепризнанных принципов и норм как части указанной системы права, соотнеся их с учетом достигнутых согласованных результатов с иными устоявшимися категориями и понятиями. Главной причиной этого выступает отсутствие безусловной подтвержденности рассматриваемого термина нормами позитивного права: он не зафиксирован ни в Уставе ООН, ни в резолюции ГА ООН «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» от 24 октября 1970 г., ни в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г., хотя было бы ошибкой полагать, что оно вообще чуждо современному международному праву. Вторичным фактором, обуславливающим констатируемое положение дел, служит несовпадение подходов к квалификации явления «принципы международного права» со стороны отечественной и зарубежной доктрин, равно как и отсутствие единообразия внутри каждой из них.*

<sup>1</sup> Материал статьи подготовлен при финансовой поддержке РФФИ научного проекта № 18-011-01060 А с использованием информационных материалов СПС «КонсультантПлюс».

© Ануфриева Л. П., 2018

\* Ануфриева Людмила Петровна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

lyu-anufrieva@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В первом разделе статья рассматривает некоторые аспекты теории государства и права и международно-правовой науки в части понятия «принцип права», пересекающиеся с другими краеугольными направлениями научного анализа, как, например, варианты концептуального обоснования права вообще, принципов права, соотношения международного и внутригосударственного права, терминологическое разнообразие обозначений, связанных с понятием «принципы международного права», и др.

**Ключевые слова:** принципы международного права, основные принципы, общепризнанные принципы и нормы международного права, *jus cogens*, императивные нормы, международные договоры, Комиссия международного права ООН, кодификация, Конституция Российской Федерации, внутригосударственное право, международное право, нормативизм, «интегративное правопонимание», соотношение международного и внутригосударственного права, естественно-правовой и позитивистский подход, позитивное право, международные судебные учреждения, национально-правовые системы, национальные суды.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.122-133**

С самого начала необходимо сделать несколько важных ремарок: говоря об общепризнанных принципах и нормах международного права, разумеется, мы отталкиваемся от понятия «принцип права». Однако речь должна идти о «принципах международного права», а не о принципах права вообще как генерализации решения проблемы на материале внутригосударственного права, ибо в теоретическом отношении есть кардинальные отличия между подходами к принципам последнего и принципам международного права. В новейших публикациях по общей теории права и государства особенно активизируются «антиэтатистские» и «антипозитивистские» тенденции в части трактовки права как такового или отдельных важнейших его элементов. В частности, А. В. Коновалов пишет: «Характерная как для отечественной, так и (в меньшей степени) для зарубежной школы права концепция, в соответствии с которой принципы права детерминированы актуальным состоянием общества, запросом последнего на конкретные модели организации общественных отношений и, как следствие, содержанием позитивного законодательства, оценивается нами как системно неправильная...»<sup>2</sup> По его мнению, следует решительно отказаться «от нормативистского понимания правовых принципов. Когда исследователи предпринимают попытки уместить принцип права в узкую и унифицированную конструкцию стандартной (или даже специализированной) нормы права, это, по сути, являет

собой попытку несоизмеримо большее свести к меньшему, уравнивать и поставить в одни рамки первооснову и первопричину с их производными и следствиями»<sup>3</sup>. В этих высказываниях и в статье в целом анализируется понятие «принципы права» с точки зрения так называемых субстантивных свойств. Автор выделяет четыре таких свойства: объективность, универсализм, глобальность, эффективность. Обобщая концептуально содержание статьи, автор сам подчеркивает, что означают данные свойства применительно к понятию «принципы права», а также исследует, как выделение указанных свойств способствует уяснению понятия. В конечном счете делается вывод о том, что принципы права — это объективные, универсальные, глобальные идеи о наиболее эффективной организации правового аспекта общественного устройства, отражающие объективные свойства природы людей и объективные закономерности социального взаимодействия<sup>4</sup>. Подчеркнем особо: *субстантивно* принципы права определяются как *идеи*, по существу отделенные от самих юридических норм, т.е. права.

Руководствуясь соответствующими концептуальными решениями теоретического плана, можно различным образом отнестись к высказанным тезисам, однако применить их к международному праву невозможно *ab initio*, поскольку принципы в международном праве, если подходить к ним с категориальной точки зрения (а делать это необходимо, ибо принципы, и особенно основополагающие, — систе-

<sup>2</sup> Коновалов А. В. К вопросу о понятии принципов права // Lex Russica. 2018. № 8. С. 81.

<sup>3</sup> Коновалов А. В. Указ. соч. С. 82.

<sup>4</sup> Коновалов А. В. Указ. соч. С. 81.

мообразующая его конструкция), выражают суть международного права. Подтверждением этого служит вывод Международного суда ООН, который в решении от 12 октября 1984 г. по спору между Канадой и США о разграничении пространств и делимитации морской границы в заливе Мэн не случайно указал, что термин «принципы» означает правовые нормы, и «употребление термина “принципы” оправданно, поскольку речь идет о более общих и фундаментальных нормах»<sup>5</sup>. Таким образом, международно-правовые принципы есть юридические явления, которые прежде всего объективированы нормативно, т.е. опосредствованы позитивным правом. Данное положение тем более справедливо, если учесть, что в большинстве случаев принципы международного права составляют именно главные императивные его нормы, именуемые в мировой доктрине и практике как *jus cogens*. Как раз об этом и пойдет речь далее.

Обретение конструкцией «общепризнанные принципы и нормы международного права» едва ли не обыденности в рамках внутригосударственной сферы Российской Федерации в последние десятилетия<sup>6</sup>, равно как и явное ее укоренение в отечественном правоведении *по всем направлениям*, несомненно, обязано своим появлением положениям Конституции РФ 1993 г.<sup>7</sup> Следовательно, то же обстоятельство

является коренным и для нынешней актуализации проблемы, хотя существуют и некоторые дополнительные факторы. В ходе установления исходной основы распространения анализируемого «клише» речь необходимо вести не только о преимущественно используемой ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая устанавливает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации образуют составную часть ее правовой системы», но и о других предписаниях, ставших важнейшими. Так, в преамбуле Конституции утверждаются права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохранение исторически сложившегося государственного единства, «исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов»; провозглашается, что «многонациональный народ России — часть мирового сообщества», а «Российская Федерация — правовое государство» (ч. 1 ст. 1), в котором «защита прав и свобод человека признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией» (ч. 1 ст. 17), причем права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяющими «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправ-

<sup>5</sup> I. C. J. Reports 1984. Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area. Judgment, p. 246. Para 79.

<sup>6</sup> Надо признать, что об «общепризнанных принципах и нормах международного права» говорилось еще в Конституции СССР 1977 г. В частности, в разделе, посвященном вопросам внешней политики, перечислялись принципы, на которых строились отношения СССР с другими государствами: суверенного равенства; взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров (ст. 29). Трудно не увидеть в этом списке именно перечня основных принципов современного международного права. Вместе с тем само содержание цитируемых положений не коррелировалось с идеей квалификации приведенных позиций в качестве «общепризнанных принципов и норм» в собственном смысле слова и не возводились в ранг «основных принципов», а присутствие в нормах Конституции упоминания об этом выступало не более чем робкой аллюзией, поскольку связывалось лишь с «добросовестным выполнением обязательств, вытекавших из общепризнанных принципов и норм международного права». Вследствие этого вполне очевидно, что в Конституции СССР 1977 г. весьма затруднительно отыскать ответ на вопрос о существовании и содержании «общепризнанных принципов и норм международного права».

<sup>7</sup> Термин «общепризнанные нормы» присутствует и в конституциях других стран (Австрии, Греции, Испании, Италии и др.), однако, как видно, в этом случае термин не содержит упоминания об «общепризнанных принципах» (см.: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : Норма, 2001. Т. 1. С. 27, 647, 71, 105).

ления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). В силу ч. 1 ст. 63 Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с «общеизвестными принципами и нормами международного права». Закономерно, что вслед за Конституцией все иные законодательные и прочего уровня правовые акты, включая федеральные законы РФ, используют термин и собственно категорию «общеизвестных принципов и норм международного права». В «пирамиде» отечественных актов, интерпретирующих термин «общеизвестные принципы и нормы международного права», отчетливо выделяется постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общеизвестных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (с изм. от 5 марта 2013 г.)<sup>8</sup> (далее — постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5).

В свете этого примечательным является то, что западная юридическая доктрина и практика, в том числе в сфере кодификации норм международного права, подходят в ряде случаев к понятиям «общеизвестные принципы и нормы международного права» и *jus cogens* как к эквивалентным. Например, Комиссия международного права ООН (КМП ООН) в ходе работы над темой «*Jus cogens*», опираясь на акты внутригосударственного права в доказательство того, что понятие *jus cogens* известно и национальным правовым системам, о чем еще пойдет речь ниже, приводит именно упомянутое постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5. Кроме ссылки на российский акт, в материалах Комиссии цитируются и решения судебных инстанций других стран<sup>9</sup>. Так, Верховный суд Канады опирается на нормы *jus cogens* как на такие, которые «являются жизненно важными или фундаментальными для представлений социума о правосудии и справедливости»<sup>10</sup>.

Характерно, что в Докладе Специального докладчика КМП ООН в связи с *jus cogens* вышеприведенное заключение канадского суда поставлено на одну доску с квалификациями российского судебного акта. В частности, в нем признается буквально следующее: «Пленум Верховного Суда Российской Федерации схожим образом определяет *jus cogens*, указывая, что “под общеизвестными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права”».

Следовательно, как Верховный Суд РФ, так и КМП ООН фактически уравнивали *jus cogens* и общеизвестные принципы и нормы международного права, однако произвели это скорее дидактически, чем развернуто доказательно. Причем немаловажно, что последние существуют в качестве легального понятия прежде всего в российском праве, хотя встречаются закрепленными и в положениях национальных правовых актов других стран (зачастую тех, что возникли на постсоветском пространстве), а также отдельных многосторонних и двусторонних международных документов. В частности, это понятие присутствует в нормах Конвенции о привилегиях и иммунитетах Секретариата, его персонала и представителей государств — членов Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии от 8 июня 2010 г., Соглашения между Правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 16 июня 2009 г., Меморандума между Российской Федерацией и Лигой арабских государств об учреждении Российско-Арабского форума сотрудничества от 21 декабря 2009 г. (раздел I «Принципы функционирования форума»); Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области исследования и использования Мирово-

<sup>8</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12. 2003 ; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2013 № 4 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 “О применении судами общей юрисдикции общеизвестных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации”» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 5.

<sup>9</sup> См.: International Law Commission Sixty-ninth session. Geneva, 1 May — 2 June and 3 July — 4 August 2017. Second report on *jus cogens* by Dire Tladi, Special Rapporteur.

<sup>10</sup> См.: *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran* [2014] Supreme Court of Canada 62, 3 SCR 176, para. 151 ; *Al Rawi and Others v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Another* [2006] EWCA Civ 1279, para. 101.

го океана (заключено в г. Москве 27.05.2003), Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений от 08.04.2010<sup>11</sup> и др. Не будучи исчерпывающим, приведенный список содержит по большей части многосторонние (преимущественно региональные/субрегиональные<sup>12</sup> или межрегиональные), а также двусторонние акты, но, признаться, не оперирует универсальными документами.

В связи с Конституцией РФ конструкция «общепризнанные принципы и нормы международного права» — производным порядком — вошла также в лексикон Европейского Суда по правам человека. Правда, сто́ит оговориться, что это по большей части имеет место в делах, рассматриваемых ЕСПЧ преимущественно по жалобам против Российской Федерации<sup>13</sup>, и по этой причине является исключительно сопутствующим фактором ссылок на российское право и конкретно на названное

ранее постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5. Например, постановление ЕСПЧ от 18.06.2009 «Дело “Штейн [Shteyn (Shtein)] против Российской Федерации”» (жалоба № 23691/06) индикативно указывает данный акт Пленума Верховного Суда РФ, содержащий разъяснения судам по применению международного права, наряду с другими судебными актами высших инстанций (постановлением Конституционного Суда РФ) в подразделе «Судебная практика» раздела II «Применимое национальное законодательство и практика» (п. 59), однако на аргументации существа понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права», основанной на действующем российском национальном праве, не останавливается<sup>14</sup>.

В свете этого нельзя не отметить, характеризуя российский акт высшей судебной инстанции, который призван обеспечить единообразие судебной практики России в целях сближения с международной практикой, что, хотя в нем и уделено место рассматриваемой

<sup>11</sup> Использование понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права» в названном международном соглашении имеет целью не только обозначить юридическую основу межгосударственных отношений, но и конкретизировать определенную часть предмета и круга действия соответствующих международно-правовых норм для сторон и третьих лиц. К примеру, его п. 11 устанавливает: «Стратегические наступательные вооружения, подпадающие под действие настоящего Договора, не базируются за пределами национальной территории каждой из Сторон. Предусмотренные в настоящем пункте обязательства не затрагивают прав Сторон в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права в отношении прохода подводных лодок или полетов летательных аппаратов, либо в отношении заходов подводных лодок в порты третьих государств» (см.: Бюллетень международных договоров. 2010. № 6. С. 3—11).

<sup>12</sup> Из их числа см., например, международные документы СНГ, ЕврАзЭС, ЕАЭС: решение Совета глав государств СНГ «Об Обращении глав государств — участников Содружества Независимых Государств к народам государств — участников Содружества и мировой общественности в связи с 65-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» (принято в г. Кишиневе 09.10.2009); решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности «О Положениях об органах Организации Договора о коллективной безопасности» (вместе с Положениями о Совете коллективной безопасности, о Совете министров иностранных дел, о Совете министров обороны, о Комитете секретарей советов безопасности, о Постоянном совете при Организации, о Секретариате Организации) (принято в г. Душанбе 28.04.2003, с изм. от 19.12.2012). В последнем, в частности, предусматривается, что Совет коллективной безопасности «в своей деятельности руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, Уставом Организации, Договором о коллективной безопасности, международными договорами и решениями, принятыми в рамках Организации, а также настоящим Положением» (п. 3) (см.: СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>13</sup> Примером противоположного служит постановление ЕСПЧ от 30.06.2005 «Дело “Босфорус Хава Йоллари Туризм Ве Тиджарет Аноним Ширкети (Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi) против Ирландии”» (жалоба № 45036/98), в котором указывается со ссылкой на Конституцию, что «Ирландия признает общепризнанные принципы международного права как свои нормы поведения в отношениях с другими государствами» (3, para 101) (см.: СПС «КонсультантПлюс»; URL: <http://www.echr.coe.int>).

<sup>14</sup> См.: Российская хроника Европейского Суда. Приложение к «Бюллетеню Европейского Суда по правам человека». Специальный выпуск. 2012. № 4. С. 43—68).

категории, в то же время опущено, пожалуй, превалирующее обстоятельство — в каких позициях термин «общеизвестные принципы и нормы» находится, например, по отношению к «квазизаконной» формуле, используемой Декларацией о принципах 1970 г., — «принципы международного права, касающиеся дружественных отношений и сотрудничества между государствами», или к понятию «основные принципы международного права», либо, скажем, «основные принципы общего международного права» и т.п. В этом плане напрашивается замечание общего порядка, что, несмотря на достаточную в целом освещенность в специальной литературе постановления Пленума ВС РФ и трактуемого им понятия<sup>15</sup>, даже научному подходу к явлению общеизвестных принципов и норм как к международно-правовому понятию свойственны больше нарративные форма и отношение при исследовании предмета, чем проникновение в суть. Что же касается толкования этого понятия в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5, то, как уже отмечалось, в нем присутствует воспроизведение подхода Венской конвенции 1969 г. к *jus cogens* прежде всего через призму императивных норм и наложение его на понятие «общеизвестные принципы и нормы международного права». Продемонстрированное выше фактическое — т.е. существующее реально — разнообразие терминов, так или иначе сопряженное с проблематикой сущности и содержания, юридической природы принципов международного права, которое свойственно нынешнему состоянию науки и практики международного права («основные принципы», «общеизвестные принципы и нормы», «общие принципы международного права», *jus cogens*), еще не дает ответа на вопрос о том, все ли составляющие этого перечня выступают в виде «категорий» международного права в собственном смысле слова. Кроме того, не снимается проблема понимания «что есть

что» с точки зрения теоретического осмысления каждого из явлений, так как их «прочтение» (восприятие и толкование) международно-правовой доктриной сопровождается порою весьма неожиданными заключениями и порождает, следовательно, оправданные расхождения (чтобы не сказать «разной») в процессах, а главное — результатах правоприменения.

Хотя с точки зрения общего смысла понятно, что в своем «ядре» все перечисленное вмещает в себя характер руководящих, основополагающих предписаний международного права, т.е. его принципов, образующих стержень всей системы международного права (и конкретно *основных* принципов), — тем не менее важно установить суть каждого из понятий надлежащим образом, и прежде всего с позиций международно-правовой науки, увязав с главенствующими положениями российского права — конституционными нормами Российской Федерации, которые затрагивают международно-правовые аспекты.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5, а вместе с ним и другие правовые документы, использующие присутствующие в нем интерпретации, дает общее, но в целом сообразующее с нормами, закрепленными в международном праве, представление о «титальном» понятии, указывая, что «под общеизвестными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо», отчасти воспроизводя положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Правда, нельзя не отметить, что упомянутый многосторонний договор содержит подобную трактовку вовсе не в отношении «общеизвестных принципов и норм» международного права (оно также отсутствует в тексте международно-правового акта), а применительно к категории *императивных норм*

<sup>15</sup> После принятия Конституции РФ и особенно выхода постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 отечественная юридическая наука откликнулась специальными публикациями, посвященными понятию общеизвестных принципов и норм международного права, в существе своем воспроизводящими трактовку, присутствующую в судебном акте (см., например: Кузнецова О. А. Соотношение понятий общеизвестных принципов и норм международного права // *Международное публичное и частное право*. 2009. № 3 ; Нешатаева Т. Н. Международное частное право и международный гражданский процесс: учеб. курс : в 3 ч. М. : Городец, 2004. Ч. 1. С. 72, 107—109 ; Зимненко Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М. : РАП; Статут, 2006. С. 212, 228 ; Толстик В. А. Общеизвестные принципы и нормы международного права в правовой системе России // *Журнал российского права*. 2000. № 8. С. 16).

общего международного права — *jus cogens*, раскрывая ее содержание таким образом: «Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. Поскольку это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер» (ст. 53 «Договоры, противоречащие императивной норме общего международного права (*jus cogens*)»).

Имплицитное отождествление первого и второго понятий, которое так или иначе присутствует в анализируемом постановлении Верховного Суда РФ, кажется весьма спорным. Так, стоит обратить внимание, что в другом разделе Венской конвенции, конкретизирующем «ничтожность международного договора» через «нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций» (ст. 52), используя тем самым иную терминологию. В совокупности все это вместе взятое нельзя воспринимать иначе, чем *компилированное* определение, — да, с помощью отдельных фрагментов международно-правовых предписаний! — но по существу не являющееся ни общепринятым, ни тем более формально выраженным где-либо в международных актах, которое требуется для подкрепления его использования в Конституции РФ, Федеральном законе РФ «О международных договорах Российской Федерации» и постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5. Не служит приведенное и целям выявления содержания трактуемого понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права». Между тем в текущем российском судебном правоприменении всё больше начинает распространяться понятие *jus cogens*, свойственное

зарубежному правоведению и деятельности международных судебных учреждений, а также и иных органов (КМП ООН). Об этом свидетельствуют, в свою очередь, современные акты, принимаемые Конституционным Судом РФ. Так, например, постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 г. по делу “ОАО ‘Нефтяная компания ‘ЮКОС’ против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>16</sup> включает в себя ряд положений, обусловленных интерпретацией краеугольных для международного права категорий. Правда, следует оговориться, что не во всех суждениях и выводах можно признать правоту Конституционного Суда РФ с международно-правовой точки зрения, о чем отдельно будет сказано ниже.

Важная сторона анализа теоретической проблемы, относящейся к общепризнанным принципам и нормам международного права, привлекающая довольно пристальное внимание юристов-международников в последнее время, касается их генезиса и природы. Особенно активно наука международного права изучает противопоставление естественно-правового характера и позитивно-правового происхождения общепризнанных принципов и норм<sup>17</sup>. В частности, в статье, посвященной специальному «срезу» рассматриваемого явления — его судебному применению, Т. Н. Нешатаева достаточно определенно выразила свой радикальный взгляд как конкретно на упомянутую дилемму, так и на ее разрешение: «Представляется, что эффективное разграничение права на естественное (право по природе) и позитивное (право по усмотрению) может вывести российскую судебную систему на совершенно иной уровень развития с целью достижения реальной независимости и самостоятельности»<sup>18</sup>. Более того, автор идет намного дальше,

<sup>16</sup> См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

<sup>17</sup> Развернутое представление о мировой историографии в части естественно-правовых начал международного права в целом и принципа уверенного равенства государств, в частности, см.: Туинов О. И. Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 5—21.

<sup>18</sup> См.: Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3.

В связи с цитируемым фрагментом нельзя не выразить существенное возражение авторскому пониманию позитивного права как якобы «права по усмотрению». Думается, что судебный корпус вряд ли



утверждая, что в ст. 15, 17, 18 Конституции РФ закреплено разграничение права на естественное и позитивное, которое может получить реальное выражение в решениях российских судов<sup>19</sup>, что вряд ли можно воспринять позитивно ввиду прежде всего отсутствия каких-либо доказательств подобного. Кроме того, обоснование общепризнанных принципов и норм международного права с помощью естественно-правовых концепций едва ли приемлемо вообще, так как априори противоречит сущности международного права. Автор названной работы много места отводит рассуждениям о том, почему отечественная правовая доктрина и практика (царской России, Советского Союза, наконец, сегодняшней российской науки) столь мало отдавали должное естественно-правовому началу в праве в целом и особенно в правах человека и т.п., обильно цитируя Гуго Гроция, христианских богословов и западных философов (Фому Аквинского, М. Монтеня, И. Канта), дореволюционных российских историков и правоведов, советских теоретиков (В. Н. Дурденевского, В. М. Корецкого, И. С. Петеретерского и С. Б. Крылова, В. Э. Грабаря, Г. И. Тункина и др.), а также современных зарубежных исследователей международного права (А. Кассизи, Ж. Сомона, Х. Шермерса, Дж. Ейкхёрста, Т. К. Хартли и др.). Однако надо признать, что предшествующие попытки убедить в целесообразности естественного права преимущественно строились на аргументах, связанных с правом вообще, правами человека и, в сущности, с внутригосударственными сторонами правового регулирования. Согласительная же природа международного права, которую невозможно отрицать (хотелось бы, чтобы и автор понимал это, ведь настоятельность ее отстаивания особенно явно выдвигается на первое место в современных условиях, а отказ от нее был бы не просто контрпродуктивен, но и губителен для международного сообщества и человечества в целом), оставляет мало простора для естественно-правовой его трактовки. И уж с чем абсолютно нельзя согласиться, так это с констатацией, будто «за длительный период развития идеи о естественных правах получили оформление в институте общепри-

знанных принципов общего международного права, обладающих сверхимперативной силой (*jus cogens*) по отношению к иным правовым нормам»<sup>20</sup>. Вдобавок к этому видение сущности «основных принципов» и норм *cogens* как «неформального» и стихийного, отторгнутого от волевого содержания соответствующих намерений субъектов международного права, их направленности на конечный результат при выработке общепризнанных принципов и норм, будучи главной характеристикой «естественно-правового» содержания рассматриваемого явления, противоречит «заточенности» современных процессов формирования международного права на целостность системы норм и тем самым способно повредить действительному его «естеству», в том числе и в части принципиальных положений, функций и *ab ovo!* — сущности.

С учетом изложенного можно выделить по меньшей мере три небезупречных момента в теоретических выкладках, присутствующих в приведенной публикации: во-первых, бездоказательность провозглашения уравниваемыми общепризнанных принципов и норм с *jus cogens*; во-вторых, объявление общепризнанных принципов и норм имеющими квалификацию естественно-правовых правил; в-третьих, квалификация *jus cogens* в качестве «сверхимперативных норм», что расходится с действующими установлениями международного права как позитивного права (в частности, Устава ООН, Венской конвенции 1969 г., Заключительного акта Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и др.).

И уж явным преувеличением в позициях автора выглядит утверждение, что «принципы — юридическая форма естественного права»<sup>21</sup>. Вообще говоря, принципы могут быть объективированы в правилах как естественно-правового происхождения, так и писаного позитивного права; они могут иметь в своем юридическом содержании элементы того и другого. Напомним мнение Ульпиана, согласно которому цивильное право не отделяется всецело от естественного права (права народов) и не во всем придерживается его: «Если мы что-либо прибавляем к общему праву или что-нибудь из него исклю-

целесообразно вводить в заблуждение: ему должно быть более чем понятно, что позитивное право — не «опция для усмотрения», а императивно применимый свод норм.

<sup>19</sup> Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права.

<sup>20</sup> Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права.

<sup>21</sup> Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права.

чаем, то мы создаем собственное, т.е. гражданское, право»<sup>22</sup>. Но признать генеральный вывод, что именно *принципы* выступают формой лишь естественного права, — несомненная гипербола, кардинально расходящаяся с действительностью. А это означает, что тезис довольно сомнителен. Недаром применительно к *jus cogens* некоторые государства напрямую отвергли естественно-правовую природу его норм: так, правительство США в докладе, представленном КМП ООН, выразило опасения, как бы понимание норм *jus cogens* в качестве универсально применимых и отражающих основополагающие ценности международного сообщества не открыло возможности для попыток вывести *jus cogens* из расплывчатых и спорных принципов естественного права без учета их фактического принятия и признания государствами<sup>23</sup>.

Равным образом неприемлемым является «естественно-правовой уклон» и в случаях решения более общих вопросов теории права, в том числе в области концептуального осмысления соотношения современных правовых систем и их трактовки, бытующий иногда в работах части российских юристов. Причем сам по себе естественно-правовой подход не плох и не хорош, — упрек вызывает лишь недостаточная обоснованность формулируемых выводов относительно его предпочтения другим решениям.

В частности, ныне весьма распространено так называемое интегративное понимание права. Всё бы ничего, но под замысловатой оболочкой скрыто не что иное, как механическое соединение несовместимого и, в общем-то, упрощение с помощью эклектического взгляда на предмет. Например, с позиций так называемого интегративного правопонимания выводится заключение о том, что «право, применяемое в России, представляет собой единую систему форм международного и российского права, состоящую из взаимозависимых элементов — форм международного и российского права»<sup>24</sup>. В чем состоят эти «элементы» и как они встраиваются в «систему» — не раскрывается. Вторя указанному выше, другие авторы идут еще дальше и, соответственно, полагают, что «...многоуровневое, интегративное понимание права как сложной совокупности, синтеза естественного и позитивного, международного и национального позитивного права позволяет рассматривать международное и национальное право в рамках единой системы права в России, монистической концепции, непосредственного действия и применения самоисполнимых общепризнанных принципов и норм международного права»<sup>25</sup>. Комментарии, как говорится, излишни, поскольку дуализм как одно из теоретических обоснований «сосуществования» и со-

<sup>22</sup> См.: Дигесты Юстиниана. Избранные фрагменты / пер. и прим. И. С. Перетерского. М., 1984. С. 24—25.

<sup>23</sup> International Law Commission Sixty-ninth session. Geneva, 1 May — 2 June and 3 July — 4 August 2017. Second report on *jus cogens* by Dire Tladi, Special Rapporteur. P. 47.

<sup>24</sup> См.: Ершов В. В. Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации в свете современного правопонимания, правотворчества и правоприменения // Российское правосудие. 2009. № 5. С. 105.

<sup>25</sup> Ершова Е. А. Источники и формы трудового права в РФ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 70. Без какого-либо критического анализа их содержания приведенные положения перекочевывают в сочинения отраслевого характера, включая публикации, затрагивающие и категорию общепризнанных принципов и норм международного права (см., например: Ордина О. Н. Международные акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, как источники административного права // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 63—65). Между тем лишь один тезис о подобном соединении «всего и вся» должен заставить задуматься над вопросом о том, может ли международное право быть принадлежностью какого-либо одного государства и его национальной правовой системы и, наоборот, способна ли национально-правовая система какого-либо государства регулировать одновременно и межгосударственные отношения, т.е. служить международным правом, иметь объект, субъекты, нормы и метод регулирования, свойственные международному праву? Любой студент, только приступивший к изучению международного права, с легкостью перечислит главные отличия международного права и права внутригосударственного по вышеуказанным направлениям. Если же это так, то невольно приходится констатировать посредством крылатого выражения, принадлежащего незабвенному баснописцу: «В одну повозку впрясть не можно коня и трепетную лань...» И дело здесь вовсе не в особенностях национально-правовой системы какого-то конкретного государства, а в кардинальных свойствах международного права — ни одна система внутригосударственного права не в состоянии вместить в себя международное право и тем паче заменить его собой.



отношения двух самостоятельных систем права, думается, победил окончательно<sup>26</sup>, раз даже сами цитируемые авторы так или иначе дифференцируют международное и национальное право. Применительно же к «интегративности» как современному течению в теории государства и права, затрагивающему всё новые сферы научного анализа правовой действительности (в частности, не только распространяющемуся на понимание права в целом, но и выдвигающему еще более широкое понятие — «интегративной юриспруденции»), несомненно, требуется всестороннее и глубокое осмысление<sup>27</sup>.

А в том, что касается «прямого действия» и «самоисполнимости» общеизвестных принципов и норм международного права, даже если и согласиться с корректностью подобной постановки вопроса, то в этом заключена прямая противоположность конечной квалификации — выводу о «монизме» с приматом не национального права (права России в конкретном случае, о котором идет речь в авторском фрагменте), а «монизм с приматом международного права», что вряд ли подразумевалось автором при использовании вышеуказанных формулировок.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Веденеев Ю. А. Теория государства и права: между апологией и критикой концептуальных оснований // *Lex Russica*. — 2018. — № 4 (137). — С. 7—22.
2. Дигесты Юстиниана. Избранные фрагменты / пер. и прим. И. С. Перетерского. — М., 1984.
3. Ершов В. В. Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации в свете современного правопонимания, правотворчества и правоприменения // *Российское правосудие*. — 2009. — № 5.
4. Ершова Е. А. Источники и формы трудового права в РФ : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
5. Зимненко Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. — М. : РАП; Статут, 2006.
6. Исполинов А. С. Нормы *jus cogens* в решениях национальных и международных судов // *Российский юридический журнал*. — 2014. — № 6 (99). — С. 7—14.
7. Коновалов А. В. К вопросу о понятии принципов права // *Lex Russica*. — 2018. — № 8.
8. Кузнецова О. А. Соотношение понятий общеизвестных принципов и норм международного права // *Международное публичное и частное право*. — 2009. — № 3.
9. Нешатаева Т. Н. Международное частное право и международный гражданский процесс : учеб. курс : в 3 ч. — М. : Городец, 2004. — Ч. 1.
10. Нешатаева Т. Н. Суд и общеизвестные принципы и нормы международного права // *Вестник ВАС РФ*. — 2004. — № 3.
11. Ордина О. Н. Международные акты, содержащие общеизвестные принципы и нормы международного права, как источники административного права // *Административное право и процесс*. — 2015. — № 3.
12. Тиунов О. И. Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права // *Журнал российского права*. — 2014. — № 5. — С. 5—21.
13. Толстик В. А. Общеизвестные принципы и нормы международного права в правовой системе России // *Журнал российского права*. — 2000. — № 8.
14. Тункин Г. И. Теория международного права. — М. : Междунар. отношения, 1970. — 511 с.
15. Тункин Г. И. Теория международного права / под ред. Л. Н. Шестакова. — М. : Зерцало, 2009. — 416 с.
16. I.C.J. Reports 1984. Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area. Judgment // URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/67/067—19841012-JUD-01—00-EN.pdf> (дата обращения: 05.09.2018).

<sup>26</sup> Представляется, что заслуживает поддержки современное обобщение дуалистического подхода, предложенное одним из маститых специалистов отечественной международно-правовой науки С. В. Черниченко, сформулированное им как «концепция объективного дуализма» двух систем права.

<sup>27</sup> В качестве примера подобного серьезного отношения к различным теоретическим проблемам Новейшего времени, в том числе и к «интегративности», см.: Веденеев Ю. А. Теория государства и права: между апологией и критикой концептуальных оснований // *Lex Russica*. 2018. № 4 (137). С. 7—22.

17. International Law Commission Sixty-ninth session. Geneva, 1 May — 2 June and 3 July — 4 August 2017. Second report on jus cogens by Dire Tladi, Special Rapporteur. United Nations. General Assembly. Doc. A/CN.4/706.
18. Kleinlein Th. Jus Cogens as the 'Highest Law'? Peremptory Norms and Legal Hierarchies // Netherlands Yearbook of International Law 2015: Jus Cogens — Quo Vadis? / M. den Heijer, H. van der Wilt (eds). — Vol. 46. — Amsterdam : Springer, T.M.C. Asser Press, 2016. — P. 173—210.
19. Netherlands Yearbook of International Law 2015: Jus Cogens — Quo Vadis? / M. den Heijer, H. van der Wilt (eds). — Vol. 46. — Amsterdam : Springer, T.M.C. Asser Press, 2016.
20. Report on the Law of Treaties by Sir Hersch Lauterpacht, Special Rapporteur, A/CN.4/63 // Yearbook of the International Law Commission. — 1953. — Vol. II / United Nations publication, Sales No. 59. — Vol. II, V. IV.
21. Yearbook of the International Law Commission. — 1966. — Vol. II (United Nations publication, Sales No. 67.V.2). — Part II, chap. II, sect. C.

Материал поступил в редакцию 18 октября 2018 г.

### THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND INTERNATIONAL LAW: THEORETICAL APPROACH TO THE CONCEPT OF "GENERALLY RECOGNIZED PRINCIPLES AND NORMS OF INTERNATIONAL LAW", OR ON THE PRINCIPLES OF LAW IN GENERAL AND ON PRINCIPLES IN INTERNATIONAL LAW

**ANUFRIEVA Lyudmila Petrovna**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
lyu-anufrieva@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *In the light of various concepts that exist and are widely used in domestic theory of international law, the term and the category 'generally recognized principles and norms of international law' have become an integral part of the Russian contemporary justice in a whole due to the provisions of the 1993 Constitution of the Russian Federation. There is no exaggeration or subjectivism in this assertion, since both the general theory of state and law and the branch legal sciences in our country "transpose" this concept in every way, believing obviously that the theory of international law itself has managed to elucidate whatever possible this term. It remains no more but to analyze the individual salient features of its application in domestic law — constitutional, criminal, civil, administrative, labor, etc. However, it is the international legal science that has not yet become able to define the substance and scope of the generally recognized principles and norms as part of the said system of law and to correlate, in the light of the results as achieved, to other categories and concepts immune to International Law. The main reason for this is the absence of unconditional confirmation of the term under consideration by positive law — it is neither fixed in the UN Charter nor in the UN General Assembly resolution "Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations" of October 24, 1970. The same is to be referred to the "Final act of the Conference on Security and Cooperation in Europe" dated of August 1, 1975, although it would be mistakenly to assume that it is in general compatible with contemporary international law. A secondary factor contributing to such a state of things lives in the discrimination of approaches from the end of domestic and foreign doctrines, as well as in the lack of unanimity within each of them.*

**Keywords:** *principles of international law, basic principles, generally recognized principles and norms of international law, jus cogens, peremptory norms, international treaties, UN Commission of International Law, codification, Constitution of the Russian Federation, 'general international law', 'general multilateral treaties', 'general principles of law recognized by civilized Nations', International Treaty Law, natural law, positive law and positivists' approach, international judicial institutions, national legal system, domestic courts.*



## REFERENCES

1. Vedeneev Yu.A. *Teoriya gosudarstva i prava: mezhdru apologiyey i kritikoy kontseptual'nykh osnovaniy* [Theory of State and Law. Between apologia and criticism of conceptual foundations]. Lex Russika. 2018, No. 4 (137). Pp. 7—22.
2. *Digesty Yustiniana. Izbrannye fragmenty* [Digest of Justinian. Selected fragments] Transl. and ed. by I.S. Peretersky. Moscow, 1984.
3. Ershov V.V. *Aktualnye problemy ekspertnoy deyatel'nosti Obshtchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii v svete sovremennogo pravoponimaniya, pravotvorchestva i pravoprimeniya* [Current problems of expert activity of the Public chamber of the Russian Federation in the light of modern law understanding, lawmaking and law enforcement]. *Rossiyskoye pravosudiye* [Russian justice]. 2009. No. 5.
4. Ershova E. A. *Istochniki i formy trudovogo prava v RF: Diss. na soisk. uch. step. doct. yurid. nauk* [Sources and forms of labor law in Russia: Doctoral Dissertation]. Moscow, 2008.
5. Zimnenko B. L. *Mezhdunarodnoye pravo i pravovaya sistema Rossiyskoy Federatsii* [International law and the legal system of the Russian Federation]. Moscow: RAP; Statut Publ., 2006.
6. Ispolinov A.S. *Normy jus cogens v resheniyakh natsionalnykh b mezhdunarodnykh sudov*. [Rules of jus cogens in decisions of national and international courts]. *Rossiyskiy juridicheskiy zhurnal* [Russian law journal]. 2014. No. 6 (99). Pp. 7—14.
7. Konovalov A.V. *K voprosu o ponyatii printsipov prava* [On the concept of the principles of law]. Lex Russika. 2018. No. 8.
8. Kuznetsova O. A. *Sootnosheniye ponyatij obshtshepriznannykh printsipov i norm mezhdunarodnogo prava* [The ratio of the concepts of universally recognized principles and norms of international law]. *Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye pravo* [Public and private international and law]. 2009. No. 3.
9. Neshataeva T. N. *Mezhdunarodnoye chastnoye pravo i mezhdunarodny grazhdansky protsess. Uch. kurs v 3 chastyakh. Ch.1* [Private international law and international civil procedure: university course: in 3 parts. P.1]. Moscow: Gorodets, 2004. Part 1.
10. Neshataeva T.N. *Sud i obshtshepriznannyye printsipy i normy mezhdunarodnogo prava* [The court and the generally recognized principles and norms of international law]. *Vestnik VAS* [RF Bulletin of the Superior Commercial Court of the Russian Federation]. 2004. No. 3.
11. Ordina O. N. *Mezhdunarodnye akty, sodержashchie obshtshepriznannyye printsipy i normy mezhdunarodnogo prava, kak istochniki administrativnogo prava* [International acts containing universally recognized principles and norms of international law as sources of administrative law]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure]. 2015. No. 3.
12. Tiunov O.I. *Suverennoye ravenstvo gosudarstv v sisteme osnovnykh printsipov mezhdunarodnogo prava* [Sovereign equality of States in the system of basic principles of international law]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law]. 2014. No. 5. Pp. 5—21.
13. Tolstik V.A. *Obshtshepriznannyye printsipy i normy mezhdunarodnogo prava v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii* [Universally recognized principles and norms of international law in the Russian legal system]. *Zhurnal Rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2000. No. 8.
14. Tunkin G.I. *Teoriya mezhdunarodnogo prava* [Theory of international law]. Moscow: Mezhdunar. otnosheniya, 1970. 511 p.
15. Tunkin G.I. *Teoriya mezhdunarodnogo prava* [Theory of international law]. Ed. by L. N. Shestakov. Moscow: Zertsalo Publ., 2009. 416 p.
16. I.C.J. Reports 1984. Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area. Judgment. URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/67/067—19841012-JUD-01—00-EN.pdf> (accessed: 05.09.2018).
17. International Law Commission Sixty-ninth session. Geneva, 1 May-2 June and 3 July- 4 August 2017. Second report on jus cogens by Dire Tladi, Special Rapporteur. United Nations. General Assembly. Doc. A/CN.4/706.
18. Kleinlein Th. Jus Cogens as the 'Highest Law'? Peremptory Norms and Legal Hierarchies. Netherlands Yearbook of International Law 2015: Jus Cogens-Quo Vadis? M. den Heijer, H. van der Wilt (EDS). Vol. 46. Amsterdam : Springer, T.M.C. Asser Press, 2016. Pp. 173—210.
19. Netherlands Yearbook of International Law 2015: Jus Cogens-Quo Vadis? M. den Heijer, H. van der Wilt (EDS). Vol. 46. Amsterdam : Springer, T.M.C. Asser Press, 2016.
20. Report on the Law of Treaties by Sir Hersch Lauterpacht, Special Rapporteur, a/CN.4/63. Yearbook of the International Law Commission. 1953. Vol. II. United Nations publication, Sales No. 59. Vol. II, V. IV.
21. Yearbook of the International Law Commission. 1966. Vol. II (United Nations publication, Sales No. 67.V.2). Part II, chap. II, sect. C.

# ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

А. А. Миерхольд\*

## КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

**Аннотация.** С момента принятия действующего Основного закона нашего государства — Конституции Российской Федерации — прошло 25 лет. Совет Федерации как палата парламента Российской Федерации в числе других органов государственной власти и институтов конституционного права не раз испытал на себе изменения, вносимые российским законодательством. Исследование конституционной эволюции таких элементов конституционно-правового статуса Совета Федерации, как порядок формирования, его соотношение с принципом разделения властей и полномочий, позволило ответить на ряд вопросов, которые не раз ставили перед собой ученые-конституционалисты. В частности, каким же должен быть наиболее рациональный порядок формирования Совета Федерации, который привел бы к более эффективным результатам деятельности верхней палаты российского парламента? Каково должно быть соотношение ветвей власти в рамках законодательного закрепления Совета Федерации? Является ли достаточным объем полномочий верхней палаты Федерального Собрания РФ? Когда мы говорим о порядке формирования, то анализируем три способа формирования верхней палаты парламента РФ: путем выборов, путем вхождения в состав Совета Федерации по должности и путем наделения полномочиями члена верхней палаты законодательного органа РФ посредством назначения соответствующим органом государственной власти субъекта РФ. Помимо этого, вызывает живой интерес дискуссия, разворачивающаяся вокруг вопроса относительно соотношения принципа разделения властей как по вертикали, так и по горизонтали и порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Целью данного исследования можно назвать выявление положительных и отрицательных аспектов в процессе конституционной эволюции указанных элементов конституционно-правового статуса верхней палаты российского парламента для поиска того варианта, который позволил бы видеть результат работы Совета Федерации в виде качественного законодательства.

**Ключевые слова:** Парламент Российской Федерации, Совет Федерации, верхняя палата законодательного органа РФ, конституционная эволюция, порядок формирования, полномочия Совета Федерации.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.134-144**

© Миерхольд А. А., 2018

\* Миерхольд Анастасия Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционно-го и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
aakazakova@msal.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Безусловно, «верхняя»<sup>1</sup> палата российского парламента, как и любой другой орган государственной власти в любом государстве, подвержен эволюции. В первую очередь, мы можем основываться на конституционных поправках, вносимых в Основной закон страны.

В своей монографии «Предмет конституционного права» Олег Емельянович Кутафин писал, что «предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих на данном этапе его развития»<sup>2</sup>.

Предпосылки конституционных изменений, конституционно-правового статуса, порядка формирования, полномочий, организации деятельности и внутренней структуры, а также порядка отзыва его членов, мотивы изменения законодательного закрепления всегда разные. Что касается регламентации содержания конституционно-правового статуса верхней палаты российского парламента — Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Можно увидеть, что и ученые-конституционалисты, ведущие исследования в данной области, и представители законодательного органа России, и другие субъекты права законодательной инициативы не раз предлагали внесение тех или иных поправок и в Конституцию РФ, и в федеральные конституционные или федеральные законы, регулирующие в полном объеме или какой-либо элемент статуса Совета Федерации.

Иногда изменения направлены непосредственно на правовое положение верхней палаты законодательного органа РФ или его членов, иногда они вызваны, соответственно, изменением полномочий или статуса в целом другого органа государственной власти. В других случаях — изменением регулирования какой-либо сферы общественной жизни в государстве. Тем

не менее не все предложения получают законодательное закрепление.

Наверно, самый главный вопрос — повышают ли роль Совета Федерации в законодательном процессе и эффективность его деятельности в целом те изменения, которые принимает Федеральное Собрание РФ в качестве законов.

Для начала обратимся к регламентации конституционно-правового статуса СФ ФС РФ в Конституции РФ. Федеральному Собранию РФ посвящена гл. 5 Основного закона российского государства, где Федеральное Собрание определяется в качестве парламента нашей страны и представительного и законодательного органа. Далее закрепляется, что Федеральное Собрание состоит из двух палат, соответственно из Совета Федерации и Государственной Думы.

Предметом исследования автора является эволюция верхней палаты российского парламента — Совета Федерации. Конституция России называет субъектов, входящих в Совет Федерации, — два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. В частности, по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

В части порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ Основной закон говорит, что данный порядок определяется федеральным законом.

Надо отметить, что этот аспект конституционно-правового статуса верхней палаты парламента России представляется наиболее спорным и обсуждаемым. Подтверждением чему могут служить многочисленные научные исследования таких авторов, как С. А. Авакьян, О. Н. Булаков, М. В. Варлен, А. А. Вихарев, И. В. Гранкин, О. Е. Кутафин, Н. А. Михалева, В. И. Фадеев и других ученых, в том числе автора настоящей статьи<sup>3</sup>.

Статья 98 Конституции РФ регламентирует важнейшую гарантию деятельности членов Со-

<sup>1</sup> Автор хотел бы обратить внимание на то, что официально палаты Федерального Собрания Российской Федерации не носят наименования «верхняя» и «нижняя», тем не менее эти наименования часто встречаются в учебной и юридической литературе. В представленной работе автор использует наименование «верхняя палата» вследствие стилистической необходимости и для лучшего восприятия материала.

<sup>2</sup> Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 26.

<sup>3</sup> Например: Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 65 ; Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003. С. 573 ; Вихарев А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. М., 2003. С. 32—33 ; Гранкин И. В. Парламент России. М., 2001. С. 76 ; Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 495 ; Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2012. С. 283 ; Фадеев В. И. Как формировать Совет Федерации? // О выборах. 2007.

вета Федерации — неприкосновенность. Также Основной закон РФ устанавливает некоторые положения, касающиеся организационных моментов деятельности и внутренней структуры верхней палаты российского парламента. Здесь надо обратить внимание на следующую норму: каждая из палат принимает свой регламент<sup>4</sup> и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

В статье 102 Конституции РФ закрепляются предметы ведения Совета Федерации Федерального Собрания РФ. И, разумеется, статьи со 103 по 108 определяют порядок участия верхней палаты в законодательном процессе по принятию федеральных конституционных и федеральных законов.

Если мы обратимся к другим главам Основного закона, также можем увидеть регламентацию полномочий Совета Федерации в рамках реализации системы сдержек и противовесов в части пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок и обращения с запросами в Конституционный Суд РФ.

Соответственно, необходимо проанализировать нормативные правовые акты, устанавливающие конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и вносимые в них изменения, которые отражают эволюцию верхней палаты законодательного органа РФ, и в первую очередь Конституцию РФ. А также Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, непосредственно закрепляющие другие институты государственной власти и конституционного права.

## ЭВОЛЮЦИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Начнем с неоднократных изменений, вносимых в порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

По мнению С. А. Авакьяна, никак не получается создание эффективной верхней палаты — Совета Федерации. За истекшие 15 лет опробовано три способа формирования... Высокого экспертного сообщества в Совете Федерации, которому надо оценивать принятые Думой законы, не ощущается<sup>5</sup>.

С момента принятия Конституции РФ в 1993 г. законодатель несколько раз менял нормы, регламентирующие порядок формирования верхней палаты российского парламента. Основной закон России предполагает принятие федерального закона, который должен регулировать сам процесс формирования Совета Федерации и те общественные отношения, которые должны складываться в рамках данного порядка между установленными им субъектами.

Сама формулировка статьи вызывает спор, когда речь идет о том, как все-таки должен формироваться Совет Федерации: избираться или назначаться? Так как статья говорит одновременно, с одной стороны, о порядке формирования Совета Федерации, но с другой — о порядке выборов депутатов Государственной Думы. Опять же, ученые-конституционалисты, отстаивающие противоположные точки зрения в этом вопросе, основываются как и на опыте зарубежных государств, так и на российском опыте формирования парламента. И среди них нет единого мнения о том, что положение ст. 96 Конституции РФ о порядке формирования Совета Федерации в обязательном порядке отрицает возможность выборов членов верхней палаты законодательного органа РФ.

В разделе II Основного закона российского государства «Заключительные и переходные положения» устанавливается, что Совет Федерации первого созыва избирается. То есть уже в самой Конституции мы наблюдаем некоторое противоречие в регулировании рассматриваемого вопроса. Хотя, конечно, формирование первого созыва Совета Федерации в порядке выборов видится вполне логичным, учитывая, что вариант назначения не смог бы быть реализован вследствие отсутствия каких-либо органов государственной власти, сформированных

№ 1. С. 19 ; Казакова А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 56.

<sup>4</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

<sup>5</sup> Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : Избранные статьи. М., 2010. С. 538.



в соответствии с новой на тот момент Конституцией РФ.

Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626<sup>6</sup> утвердил Положение о выборах депутатов<sup>7</sup> Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В нем говорилось, что депутаты избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов РФ.

Двухлетний срок, установленный Конституцией РФ, для Совета Федерации первого созыва предполагал принятие соответствующего федерального закона в течение этого периода.

Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>8</sup> закрепил, что в верхнюю палату парламента РФ входят глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти субъекта РФ по должности. Представитель в Совет Федерации от двухпалатного законодательного органа субъекта РФ определяется совместным решением палат.

Такой порядок формирования верхней палаты законодательного органа РФ вызвал, наверное, самое большое количество негативных оценок, к числу представителей которых автор относит и себя. На наш взгляд, одновременно являясь непосредственным руководителем органа государственной власти субъекта Российской Федерации и членом Совета Федерации, достаточно трудно уделять должное внимание внутренним проблемам представляемого региона и интересам России. При этом представительство в Совете Федерации требует постоянного нахождения в Москве, а руководство законодательным или исполнительным органом государственной власти субъекта постоянного нахождения — соответственно в субъекте. Следовательно, понижается эффективность деятельности верхней палаты российского парла-

мента и непосредственно глав исполнительной и законодательной властей субъектов РФ<sup>9</sup>.

Следующий порядок формирования Совета Федерации был регламентирован Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ<sup>10</sup>. Согласно указанному документу член Совета Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирался законодательным органом государственной власти субъекта РФ; от двухпалатного законодательного органа — поочередно от каждой палаты. Член Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначался высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ, в отличие от предыдущего, в качестве требований к представителям в Совете Федерации от субъектов РФ установил возрастной ценз (не моложе 30 лет) и ценз гражданства. Редакция от 25 июля 2006 г. добавила к требованиям отсутствие гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

В последующем данный Закон закрепил еще ряд требований к кандидату для избрания в качестве представителя в Совете Федерации от субъекта РФ, но об этом автор скажет дальше в рамках анализа Закона РФ о поправке к Конституции РФ, касающегося представителей в верхней палате российского парламента от Российской Федерации.

Действующий в настоящий период времени Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ<sup>11</sup> предусматривает формирование Совета Федерации Федерального Собрания РФ на основе волеизъявления избирателей субъектов России, но в порядке наделения полномочиями члена Совета Федерации соответ-

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

<sup>7</sup> Так назывались члены Совета Федерации первого созыва.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

<sup>9</sup> Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития / отв. ред. В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М., 2017. С. 147.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6952.

ствующим<sup>12</sup> органом государственной власти субъекта РФ. По нашему мнению, такая формулировка должна в некотором роде вводить в заблуждение, так как все-таки закон не предполагает прямого волеизъявления граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ.

Указанный Закон предусматривает, помимо ранее регламентированных требований к члену Совета Федерации, ценз оседлости — пять лет постоянного проживания на территории соответствующего субъекта РФ, предшествующих выдвижению кандидатом, и обладание безупречной репутацией. В том числе ст. 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ закрепляет широкий перечень лиц, которые не могут быть кандидатами для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Автор статьи придерживается той точки зрения, что члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ должны избираться напрямую гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, что последовательно прослеживается в его трудах (научных статьях). Такой порядок формирования, помимо прочего, будет способствовать развитию демократических начал и тех положений, которые закреплены в главе I Конституции РФ.

«Определенную озабоченность вызывает и порядок формирования Совета Федерации. Члены палаты делегируются органами законодательной власти и главами исполнительной власти субъектов РФ... Вероятно, роль Совета будет более яркой с введением выборов парламентариев населением субъектов РФ»<sup>13</sup>, пишет С. А. Авакьян.

Постоянное изменение порядка формирования верхней палаты российского парламента говорит о том, что до сих не найдена рациональная его модель, может быть, парламентариям все-таки сто́ит прислушаться к мнению тех ученых, которые настаивают на выборах представителей субъектов РФ в российском парламенте, пусть это и потребует дополнительных затрат на их проведение.

## ИЗМЕНЕНИЯ СООТНОШЕНИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Второй момент, который хотелось бы проанализировать в рамках эволюции верхней палаты законодательного органа Российской Федерации, — это изменения, также касающиеся порядка формирования Совета Федерации, но в соотношении с принципом разделения властей, в том числе влияющие на качественную составляющую как самой палаты, так и взаимоотношений с другими ветвями власти.

Рассматривая нормы Конституции РФ (ч. 2 ст. 95), содержащие положения о порядке формирования Совета Федерации, в соотношении с нормами (ст. 10), закрепляющими осуществление государственной власти в российском государстве на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную и самостоятельность органов каждой из ветвей власти, можно отметить определенное противоречие.

С одной стороны, Основной закон РФ говорит о том, что органы государственной власти осуществляют свои полномочия самостоятельно, независимо друг от друга, в частности законодательной и исполнительной. С другой стороны, устанавливает такой порядок формирования верхней палаты российского законодательного органа, при котором в его состав входят представители от исполнительной ветви власти, что, по мнению автора, подразумевает влияние исполнительной на законодательную ветвь власти.

Соответственно, нужно искать выход в принятии изменений в действующем Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» или совершенно нового, который бы позволил исключить воздействие исполнительной ветви власти на законодательную.

Хотелось бы отметить, что необходимо принять во внимание возможность избежать внесения поправок к Конституции РФ, так как это не способствует поддержанию ее стабильности, как подчеркивают некоторые ученые и к чему стремится руководство Российской Федерации.

<sup>12</sup> Речь идет о высшем должностном лице субъекта РФ (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта России) и законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

<sup>13</sup> Авакьян С. А. Размышления конституционалиста. С. 422.

Если обратиться к положениям федеральных законов, регулирующих порядок формирования Совета Федерации в тот или иной промежуток времени, то можно увидеть попытки устранения данного несоответствия или, наоборот, усиливающие воздействие других ветвей на законодательную вследствие изменения порядка формирования.

Впервые такая попытка (как раз исключая внесение изменений в Основной закон РФ) была предпринята в 2009 г. в рамках Федерального закона от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ<sup>14</sup>, согласно которому членом Совета Федерации мог стать только депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ.

Далее Федеральный закон от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ<sup>15</sup> расширил перечень представителей законодательной ветви власти, которые могут стать членами Совета Федерации, включив федеральный уровень, правда лишь взяв во внимание нижнюю палату российского парламента. Теперь представителем в верхней палате парламента РФ мог быть в том числе депутат Государственной Думы. Речь шла о депутате, входившем в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту РФ или части территории субъекта РФ либо соответствующую группе субъектов РФ<sup>16</sup>.

Здесь надо подчеркнуть, что все перечисленные требования относились к представителю как от законодательного (представительно-

го) органа государственной власти субъекта РФ, так и от исполнительного. Что, на наш взгляд, устраняло противоречие между ст. 10 и ч. 2 ст. 95 Конституции РФ.

Регламентация же требований к кандидату в качестве представителя в верхней палате российского парламента, представленная в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ в его первоначальной редакции, вернула к жизни рассматриваемое противоречие. Статья 2 закрепила, что только депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть его представителем в Совете Федерации. Что касается представителя от исполнительного государственной власти органа — никаких требований установлено не было.

В последующем Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ<sup>17</sup> вернулся к требованиям к представителю в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти<sup>18</sup>, установленным Федеральными законами от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ и от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ, однако с оговоркой — «может быть». Хотя внес дополнение — также представителем от исполнительной ветви власти в верхней палате российского парламента может быть член Совета Федерации, независимо от того, какую ветвь власти он представляет на тот момент<sup>19</sup>.

Следовательно, данное положение носит диспозитивный характер, что подтверждает факт возможного влияния посредством «нужных» представителей от исполнительного органа государственной власти на законодательную ветвь власти, в том числе на законодательный

<sup>14</sup> Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 789.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2011. № 41 (ч. I). Ст. 5629.

<sup>16</sup> Безусловно, органом государственной власти которого (одного из которых) осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.

<sup>18</sup> В том случае, если конституцией (уставом), законом субъекта РФ предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

<sup>19</sup> В данном случае член Совета Федерации должен получить поддержку не менее 10 % от числа представительных органов муниципальных образований субъекта, представителем от которого он должен быть наделен полномочиями.

процесс, который должен являться исключительной прерогативой парламента Российской Федерации — законодательного и представительного органа.

В. В. Комарова говорит о том, что в России сегодня в конституционно-правовой науке исследуются разделение государственной власти по вертикали — проблемы федерализма, разграничение полномочий между субъектами и т.д. Путем анализа деления системы государственной власти по горизонтали, в рамках теоретической составляющей принципа разделения властей исследуются особенности его реализации в современной России: система сдержек и противовесов, появление органов с особым статусом, новых ветвей власти<sup>20</sup>.

Как раз следующее изменение может служить ярким примером принципа разделения властей и по горизонтали, и по вертикали (при этом оно спровоцировало еще более значительное противоречие). Оно было внесено посредством Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ<sup>21</sup>, включившего в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ. Число таких представителей может составлять не более 10 % от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Не вполне понятным видится содержание данной поправки, так как двухпалатная структура основана на природе представительства каждой из палат — народа и субъектов РФ. Целью создания бикамерального парламента в нашем государстве являлось, безусловно, стремление учесть интересы народа, являющегося носителем власти, и субъектов России, в чем нашел отражение федеративный характер российского государства. Многие ученые-конституционалисты задаются вопросом, кого же на самом деле должны представлять члены Совета Федерации, назначаемые Президентом РФ?

С. С. Заикин, пытаюсь разобраться в вопросе, зачем нужны представители Федерации в Со-

вете Федерации, пришел к следующему мнению. Надлежащего обоснования, для чего на 22-м году существования Конституции потребовалось вводить новую категорию сенаторов, представляющих формально всю Федерацию, а фактически, вполне возможно, интересы Президента, так и не было дано<sup>22</sup>.

Помимо того, очевидным является тот факт, что до сих пор, согласно данным официального сайта Совета Федерации Федерального Собрания РФ<sup>23</sup>, с 2014 г. не назначен ни один представитель Российской Федерации в верхней палате парламента РФ. Это, помимо качественной характеристики, подтверждает отсутствие фактической необходимости включения в состав Совета Федерации членов, назначаемых главой российского государства.

### РАЗВИТИЕ ПОЛНОМОЧИЙ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ КАК ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТА РФ

Третий аспект, который имеет смысл рассмотреть, — это изменение полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Говоря о полномочиях верхней палаты парламента РФ, абсолютно точно нужно выделить участие Совета Федерации в законодательном процессе, которое отражает его сущность как одной из палат законодательного органа. Тем не менее можно сказать, что в большинстве своем изменения, вносимые в Регламент верхней палаты российского парламента, имеют отношение к процессуальным вопросам принятия того или иного вида закона.

Статья 102 Конституции РФ относилась с 1993 г. к ведению Совета Федерации:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждение указа Президента России о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации;

<sup>20</sup> Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 37.

<sup>21</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

<sup>22</sup> Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 25.

<sup>23</sup> URL: <http://council.gov.ru/structure/members> (дата обращения: 30 июня 2018 г.).

- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>24</sup> были внесены изменения в ст. 102 Основного закона РФ. В частности, было исключено полномочие по назначению на должность судей Высшего Арбитражного Суда РФ вследствие упразднения данной структурной единицы судебной системы РФ. Также указанным законом, помимо назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, в перечень полномочий верхней палаты российского парламента было включено полномочие по назначению на должность и освобождению от должности его заместителей.

Надо отметить, что некоторые из полномочий верхней палаты законодательного органа России, не получившие закрепления в Конституции РФ, нашли отражение в основном процессуальном нормативном правовом акте, устанавливающем порядок осуществления его деятельности, — Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Хотя, безусловно, процессуальную форму тому или иному полномочию Регламент Совета Федерации придает, основываясь на федеральных конституционных или федеральных законах, устанавливающих их, но основным предметом которых является другой институт государственной власти.

Основываясь на п. 7 Положения об Экономическом суде Содружества Независимых Государств, утвержденного Соглашением о статусе Экономического суда СНГ от 6 июля 1992 г.<sup>25</sup>, Регламент Совета Федерации также закрепляет за верхней палатой российского парламента назначение судей Экономического суда СНГ.

Глава 27 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ прописывает порядок назначения верхней палатой законодательного органа РФ пяти членов Центральной избирательной комиссии РФ, что предусмотрено п. 4 статьи Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29.05.2002 № 246-СФ<sup>26</sup>, в соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» была введена глава, посвященная порядку назначения верхней палатой парламента России 10 членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ — представителей общественности.

Помимо того, Регламент верхней палаты российского парламента в гл. 28 устанавливает порядок рассмотрения вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества. А именно порядок реализации полномочия Совета Федерации по вопросам ратификации и денонсации международных договоров РФ; сотрудничества Совета Федерации с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями; направления за рубеж делегаций Совета Федерации; приема делегаций иностранных государств и международных организаций; рассмотрения предложений о специальных экономических мерах.

Также Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ содержит положения о порядке проведения консультаций по вопросам о назначении и об отъезде дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

На основании ч. 2 и 5 Основного закона РФ верхняя палата парламента РФ может обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов и договоров Российской Федерации и ее субъектов и о толковании норм Конституции РФ. Порядок реализации данных полномочий предусмотрен в гл. 31 Регламента Совета Федерации.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>25</sup> Бюллетень международных договоров. 1994. № 9.

<sup>26</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29 мая 2002 г. № 246-СФ «О внесении дополнения в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2117.

Среди полномочий верхней палаты российского парламента хотелось бы выделить участие в парламентском расследовании Федерального Собрания РФ, которое получило закрепление в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>27</sup>.

На наш взгляд, законодательное закрепление института парламентского расследования и практическое применение Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» могло бы стать необходимым этапом в развитии контрольных полномочий палат Федерального Собрания России. Участие Совета Федерации в парламентских расследованиях могло бы усилить роль Совета Федерации Федерального Собрания РФ как палаты российского парламента, отражающей мнение многообразных наций и народностей, проживающих в субъектах России. Но практика российского государства показала низкую востребованность такого контрольного полномочия.

## В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нельзя сказать, что полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. претерпели какие-либо значительные изменения. В основном они были связаны с изменением состава органов государственной власти РФ или их созданием или упразднением.

Возвращаясь к эволюции порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, можно сказать следующее. Н. А. Ми-

халева на вопрос, как формируется верхняя палата российского парламента, отвечала, что в научной литературе до сих пор высказываются предложения о формировании Совета Федерации путем избрания представителей от субъектов РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании населением субъекта по мажоритарной системе<sup>28</sup>. Хотелось бы обратить внимание, что, на наш взгляд, формирование Совета Федерации именно путем выборов гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, должно представлять оптимальный вариант. При этом в научных трудах автора предлагается такая модель, которая позволит не задействовать изменения посредством внесения поправок к Конституции РФ<sup>29</sup>.

Что же касается дискуссии о соотношении порядка формирования верхней палаты российского парламента и принципа разделения властей, представляется, что она будет продолжаться.

По мнению автора, законодатель должен исключить из состава Совета Федерации как палаты законодательного органа российского государства в первую очередь представителей исполнительной ветви власти. Учитывая тот факт, что парламентарии нашли возможность принять Закон РФ о поправке к Конституции РФ, включивший представителей России в Совет Федерации, представляется нелогичным мотивировать исключение представительной ветви власти из его состава нежеланием нарушать стабильность Основного закона РФ. Помимо того, и практика реализации данной поправки показала отсутствие востребованности в таких изменениях, вследствие чего, может быть, имеет смысл отказаться и от них.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : Избранные статьи. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010. — 560 с.
2. Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. — М. : Российский юридический издательский дом, 1999. — 432 с.
3. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. — 753 с.
4. Вихарев А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. — М. : Эслан, 2003. — 144 с.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>28</sup> Михалева Н. А. Указ. соч. С. 268.

<sup>29</sup> Казакова А. А. Указ. соч. С. 56.

5. Гранкин И. В. Парламент России. — Изд. 2-е, доп. — М. : Изд-во гуманит. литературы, 2001. — 368 с.
6. Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 6. — С. 21—47.
7. Казакова А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 235 с.
8. Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 33—46.
9. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М. : Юрист, 2001. — 444 с.
10. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008. — 730 с.
11. Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). — 2-е изд., изм. и доп. — М. : Юркомпани, 2012. — 344 с.
12. Фадеев В. И. Как формировать Совет Федерации? // О выборах. — 2007. — № 1. — С. 19—21.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## CONSTITUTIONAL EVOLUTION OF THE FORMATION ORDER AND AUTHORITIES OF THE FEDERATION COUNCIL OF THE FEDERAL ASSEMBLY

**MIERKHOLD Anastasia Aleksandrovna**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
aakazakova@msal.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** 25 years have passed since the adoption of the current basic law of our state — the Constitution of the Russian Federation. The Federation Council, as the upper house of the Parliament of the Russian Federation, among other bodies of state power and institutions of constitutional law, has repeatedly experienced the changes introduced by Russian legislation. The study of the constitutional evolution of such elements of the constitutional and legal status of the Federation Council as the order of its formation, its relationship with the principle of separation of powers, made it possible to answer a number of questions that scientists-constitutionalists have repeatedly posed. In particular, what should be the most rational procedure for the formation of the Federation Council that would lead to effective results of the upper house activities? What should be the ratio of the branches of power within the legislative consolidation of the Federation Council? Is the scope of powers of the upper house of the Federal Assembly sufficient? When we talk about the order of formation, we analyze three ways of forming the upper house of the Russian Parliament: by election, by joining the Federation Council by office and by empowering a member of the upper house of the legislative body of the Russian Federation by appointing the relevant state authority of the subject of the Russian Federation. In addition, there is a lively interest in the discussion unfolding around the issue of the correlation of the principle of separation of powers both vertically and horizontally and the procedure for the formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. The purpose of this study is to identify positive and negative aspects in the process of constitutional evolution of the abovementioned elements of the upper chamber of the Russian Parliament for finding the option that would make it possible for the Federation Council to show results in the form of quality legislation.

**Keywords:** The Parliament of the Russian Federation, the Federation Council, the upper house of the legislative body of the Russian Federation, constitutional evolution, order of formation, powers of the Federation Council.

### REFERENCES

1. Avakyan S.A. *Razmyshleniya konstitutsionalista: izbrannye stati* [Reflections of the constitutionalist: Selected articles]. Moscow: Moscow University Publ. house. 2010. 560 p.
2. Avakyan S.A. *Federalnoe Sobranie — Parlament Rossii* [The Federal Assembly is the Russian Parliament]. Moscow: Rossiyskiy yuridicheskiy izdatelskiy dom, 1999. 432 p.

3. Bulakov O.N. *Dvukhpalatnyy parlament Rossiyskoy Federatsii* [Bicameral Parliament of the Russian Federation]. St.Petersburg: Yuridichesskiy Tsentr-Press, 2003. 753 p.
4. Vikharev A.A. *Sovet Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: voprosy konstitutsionnoy teorii i praktiki* [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: issues of constitutional theory and practice]. Moscow: Eslan, 2003. 144 p.
5. Grankin I.V. *Parlament Rossii* [Russian parliament]. 2<sup>nd</sup> edition, suppl. Moscow: izdatelstvo gumanitarnoy literatury, 2001. 368 p.
6. Zaikin S.S. *Nezametnaya konstitutsionnaya popravka, ili zachem nuzhny predstaviteli Federatsii v Sovete Federatsii* [Invisible constitutional amendment, or why we need representatives of the Federation in the Federation Council]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2016. No. 6. Pp. 21—47.
7. Kazakova A.A. *Sovet Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye osnovy formirovaniya i deyatelnosti: dis. ... kand. yurid. nauk* [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: constitutional and legal basis of formation and activity: PhD Thesis]. Moscow, 2008. 235 p.
8. Komarova V. V. *Konstitutsionnaya sistema vlasti Rossii i printsip razdeleniya vlastey* [The constitutional system of power in Russia and the principle of separation of powers]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law]. 2017. No. 9. Pp. 33—46.
9. Kutafin O.E. *Predmet konstitutsionnogo prava* [Subject of constitutional law]. Moscow: Yurist, 2001. 444 p.
10. Kutafin O. E. *Rossiyskiy konstitutsionalizm* [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma Publ., 2008. 730 p.
11. Mikhaleva N. A. *Parlamentskie i prezidentskie vybory v Rossii (v voprosakh i otvetakh)* [Parliamentary and presidential elections in Russia (in questions and answers)]. 2<sup>nd</sup> ed. Rev. and suppl.: Yurkompani Publ., 2012. 344 p.
12. Fadeev V. I. *Kak formirovat sovets federatsii?* [How to form the Federation Council?]. *O vyborakh* [On elections]. 2007. No. 1. Pp. 19-21.



И. В. Гончаров\*

# ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТРАДИЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности формы правления Российской Федерации, определяющие специфику механизма взаимодействия главы государства и органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации. Роль Конституции Российской Федерации в становлении механизма государственной власти трудно переоценить, поскольку она была призвана как решить вопросы организации власти, так и найти баланс отношений «Федерация — субъект Федерации», а также соблюдать принципы федерализма и единства системы государственной власти. Во многом именно принятие Конституции 1993 г. позволило стабилизировать общественно-политическую ситуацию в Российской Федерации. Уделено пристальное внимание специфической форме правления Российской Федерации — так называемой полупрезидентской, или смешанной, республике. Крайне интересен статус Президента Российской Федерации, учитывая закрепленную Конституцией форму правления, поскольку личностный фактор, по мнению многих ученых, играет далеко не последнюю роль в государственном строительстве и в исторической перспективе, особенно учитывая то, насколько Россия преобразилась на рубеже столетий. Анализ конституционных норм и уже имеющаяся практика взаимоотношений Президента РФ с законодательными органами государственной власти РФ позволяют сделать выводы о том, что настоящая Конституция РФ юридически использует при закреплении полномочий органов государственной власти Российской Федерации «теорию рационализованного парламентаризма», предполагающую правовое конституционное закрепление ограничения роли парламента в управлении государством и господство в государственном механизме в первую очередь главы государства и исполнительной власти. По мнению разработчиков данной теории, это необходимо для повышения эффективности государственного управления.

Рассматриваются влияние исторических традиций организации власти в российском государстве и соответствующего зарубежного опыта на функционирование механизма государственной власти в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Президент Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, форма правления, теория «рационализованного парламентаризма», принцип разделения властей, контрольные полномочия парламента.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.145-150**

© Гончаров И. В., 2018

\* Гончаров Игорь Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД Российской Федерации  
goncharov-i@mail.ru  
107078, Россия, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10

## ВВЕДЕНИЕ

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации явилось важнейшей вехой в становлении российской государственности. Ее принятие позволило Российской Федерации пережить непростой этап кардинального реформирования общественного и политического строя страны, обусловленного кризисными явлениями, имевшими место в развитии российского государства, в том числе в сфере национальных отношений, усилением различного рода центробежных тенденций во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, имевших место в начале 1990-х гг.

## РОССИЯ — ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Действующая Конституция РФ закрепляет весьма специфичную форму правления Российской Федерации, в теории конституционного права называемую полупрезидентской республикой или республикой смешанного типа. Впервые данная форма правления была закреплена в действующей Конституции Франции 1958 г. и, в принципе, доказала свою эффективность в государственной практике Пятой республики. Во многом благодаря ей удалось справиться с кризисом французской государственности в 1960-х гг., когда это государство переживало далеко не лучшие времена, обусловленные крахом Франции как колониальной державы, военным мятежом в Алжире (так называемое «движение 13 мая»), мятежом на острове Корсике, аналогичным алжирскому, усилением антиправительственных выступлений внутри страны.

Российская Федерация в 1990-х гг. также переживала далеко не простые времена, во многом схожие с событиями во Франции 1960-х гг. И разработчики проекта Конституции РФ не могли не учитывать соответствующий французский опыт. В настоящее время уже можно констатировать, что во многом именно принятие Конституции РФ 1993 г. позволило стабилизировать общественно-политическую ситуацию в Российской Федерации.

«Полупрезидентская республика» как форма правления не получила большого распространения в государственном механизме современных государств. Как представляется, это происходит именно в силу специфики данной формы

правления, предполагающей особое место главы государства в механизме государственной власти и весьма специфичный механизм реализации конституционного принципа разделения властей во взаимоотношениях органов государственной власти. В этом плане Российская Федерация исключением не является.

## ОСОБОЕ МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА РФ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Президент Российской Федерации также занимает особое место в системе органов государственной власти. В соответствии с Конституцией РФ Президент — это прежде всего глава государства, он не входит ни в одну из ветвей власти и в этом статусе, реализуя свои полномочия, обеспечивает согласованное взаимодействие всех органов государственной власти как на федеральном уровне, так и во взаимоотношениях федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Конституция для этого наделяет его всеми необходимыми полномочиями. Более того, именно Президент РФ в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Причем подавляющее большинство своих конституционных полномочий Президент реализует самостоятельно. И в этом проявляется уже российский подход к пониманию роли главы государства в управлении страной. Если посмотреть на конституционный опыт Франции, то надо признать, что и французский президент — это «сильный» глава государства. Но в соответствии со ст. 19 действующей Конституции Франции большинство из своих полномочий глава государства реализует через институт «контрассигнации» «премьер-министром и в случае необходимости ответственными министрами». В Российской Федерации глава государства в этом плане ничем не связан.

Весьма специфичны взаимоотношения Президента РФ с органами законодательной власти Российской Федерации, прежде всего с Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Анализ соответствующих конституционных норм и уже имеющаяся практика взаимоотношений Президента с законодательными органами государственной власти РФ позволяет сделать выводы, что действующая Конституция РФ юридически использует при закреплении полномочий органов государственной власти

Российской Федерации «теорию рационализованного парламентаризма», предполагающую правовое конституционное закрепление ограничения роли парламента в управлении государством и доминирование в государственном механизме прежде всего главы государства и исполнительной власти. По мнению разработчиков данной теории, это необходимо прежде всего для повышения эффективности государственного управления.

Руководствуясь этим и используя уже упоминавшийся французский опыт, создатели российской Конституции закрепили в ст. 102, 103 исчерпывающий перечень полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, который не носит расширительного характера. Такое теоретически возможно в функционировании государственного механизма, но фактически в определенных случаях может сложиться ситуация, когда реализация Государственной Думой своих конституционных полномочий может привести к ее роспуску, что не должно быть в принципе. Такая ситуация может сложиться, например, при даче согласия Государственной Думой Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Кроме того, п. «б» ст. 103 Конституции РФ относит к ведению Государственной Думы «решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации», но реализация указанных полномочий также может привести к роспуску нижней палаты российского парламента решением главы государства.

Действующая Конституция РФ не предусматривает конкретных полномочий исполнительно-распорядительного характера в компетенции Федерального Собрания, а объем имеющихся контрольных полномочий значительно сокращен. По мнению разработчиков проекта Конституции, это юридически на конституционном уровне закрепляет переход от советской парламентской концепции, согласно которой парламента является единственным высшим органом государственной власти, к концепции парламента как органа законодательной власти. Современный российский парламента — это представительный орган государственной власти, основная функ-

ция которого в механизме разделения властей заключается в осуществлении именно законодательной власти.

Позиции ученых по поводу сокращения вышеназванных полномочий парламента различны, вплоть до полярных. Одни считают, что это «отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации»<sup>1</sup>. Другие, наоборот, полагают, что это нарушает конституционный принцип разделения властей в правовом государстве<sup>2</sup>. В этом уместно посмотреть американскую конституционную модель взаимоотношений между исполнительной властью, возглавляемой Президентом США, и Конгрессом США. По-разному можно относиться к этой модели, но «сильный» американский президент в необходимых случаях решениями Конгресса может быть значительно ограничен в реализации своих полномочий<sup>3</sup>.

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Конечно, нельзя и неправильно упрощать место и роль федерального парламента в государственно-правовом механизме Российской Федерации. Конституция России наделяет федеральный парламента соответствующими контрольными полномочиями. Перечень контрольных полномочий парламента весьма значителен. К ним относятся отрешение Президента РФ от должности, заслушивание Председателя Правительства РФ о проделанной работе за отчетный год, контроль за исполнением бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ возлагает на Правительство РФ обязанность представлять Государственной Думе отчет о его исполнении), принятие решения по постановке вопроса о доверии правительству; депутатские запросы, представляющие собой обращения к конкретным должностным лицам исполнительной власти в целях получения соответствующей информации или необходимых комментариев по конкретным фактам; право обеих палат федерального парламента создавать специальные парламентские

<sup>1</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 427.

<sup>2</sup> Баранов П. П. Власть и общество: испытание Конституцией // Независимая газета. № 105 (7234). 29.05.2018.

<sup>3</sup> Уже имеющаяся практика взаимоотношений действующего Президента США Д. Трампа и Конгресса США только служит подтверждением этого.

комиссии в целях проведения расследования тех или иных фактов либо рассмотрения какого-либо вопроса государственной важности. Без соответствующего решения парламента невозможно ввести на территории Российской Федерации или в отдельных ее частях специальные правовые режимы: военный или чрезвычайного положения.

Кроме того, в России федеральный парламент осуществляет контрольные полномочия, в том числе посредством специально создаваемых органов. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 101 Конституции РФ «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется соответствующим федеральным законом»<sup>4</sup>.

Пункт «е» ст. 103 Конституции РФ наделяет Государственную Думу полномочиями по назначению на должность Уполномоченного по правам человека в РФ, деятельность которого регулируется соответствующим Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>5</sup>. Данное должностное лицо призвано рассматривать соответствующие жалобы граждан России и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц. То есть через призму деятельности Уполномоченного по правам человека законодательная власть реализует свои контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти Российской Федерации.

### РОЛЬ ЛИЧНОСТНОГО ФАКТОРА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Конечно, приходится констатировать, что соотношение президентских и парламентских полномочий явно не в пользу российского пар-

ламента<sup>6</sup>, но тем не менее на данный период времени эта форма правления представляется оптимальной для Российской Федерации. И тому есть свои причины:

- во-первых, парламентские формы правления характерны для стран с уже сложившимися демократическими институтами, устойчивыми парламентскими традициями. К сожалению, к числу таких стран Российскую Федерацию пока отнести еще сложно;
- во-вторых, парламентские формы правления объективно имеют определенные недостатки, связанные с естественной инерционностью при принятии необходимых оперативных решений при управлении государством. Особенно это касается ситуаций, когда необходимо принимать быстрые управленческие решения при возникновении в стране каких-либо чрезвычайных и экстраординарных ситуаций. В этом плане в Российской Федерации также еще не все так просто в плане стабильного развития общественно-политических процессов;
- в-третьих, нельзя не учитывать исторические традиции России. Они во все времена предполагали четкую персонифицированность власти. А это нехарактерно для парламентских форм правления. Как справедливо отмечает А. А. Опалева, «персонификация власти предполагает восприятие власти не как политического института, а как конкретной личности, в которой эта власть воплощается. Личным качествам представителя власти придается большее значение, чем законотворчеству, устройству и функционированию госаппарата»<sup>7</sup>;
- в-четвертых, данная форма правления предполагает четкую вертикаль власти, где отношения в системе органов исполнительной власти строятся на принципах субординации и подчинения. И это тоже российские реалии. К сожалению, приходится констатировать, что на данном этапе исторического развития без сильной вертикали властных отношений Россия как единое государство

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016) // Российская газета. Федеральный выпуск. № 6053 (77). 10.04.2013.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 27 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // Российская газета. Федеральный выпуск. № 6644 (73). 08.04.2015.

<sup>6</sup> Есть подсчеты, что в России президентские полномочия в 4 раза превышают парламентские.

<sup>7</sup> Опалева А. А. Безопасность личности в системе национальной безопасности // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению личности, обще-

существовать вообще не сможет либо ее будут сотрясать перманентные кризисы, сопровождающиеся снижением уровня управляемости общественными, политическим и социально-экономическими процессами.

Как утверждает Ю. С. Пивоваров, «русская власть предполагает режим персонификации»<sup>8</sup>. И это отмечают даже в «западном» мире. По мнению многих западных политологов, «личностный фактор» сыграл далеко не последнюю, а скорее всего, главную роль в том, что Россия к XXI в. стала реально сильнее во многих отношениях, чем была раньше<sup>9</sup>.

Насколько это эффективно с точки зрения функционирования государственного механизма? С точки зрения западных подходов — это скорее вопрос риторический, так как «институциональное устройство», традиции политической системы должны, как они считают, преобладать над личностью, нивелировать ее персональные качества. Но с точки зрения наших реалий такое положение дел представляется неприемлемым для российского общественного сознания. Как справедливо отмеча-

ет Н. А. Романович, «персонификация власти имеет глубокие идеологические мировоззренческие корни и вплетена в политическую российскую культуру»<sup>10</sup>. Позитивная динамика развития российского государства в XXI в., изменение места и роли Российской Федерации в мире, приведшие к тому, что однополярный мир в его американской версии утрачивает способность к самоупорядочиванию, как раз служит лучшим подтверждением правильности выбора правовых форм развития нашего государства. А именно: Конституция закрепляет основы существующего государственного строя, являясь каркасом, на котором держится общественное здание нашего государства. И в этой связи с удовлетворением можно констатировать, что за прошедшие 25 лет (что, в общем-то, совсем немного в историческом периоде развития государства) действующая Конституция РФ сумела выполнить возложенные на нее функции и обеспечила стабильность политического и экономического развития российского государства, уникального по своим национально-территориальным, религиозным, социокультурным и геополитическим особенностям.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексис Д. Е. «Путин изменил ландшафт России»: почему западные СМИ боятся рассказывать правду о президенте РФ и его стране // URL: <https://rueconomics.ru/303776-putin-izmenil-landshaft-rossii-rochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane> (дата обращения: 14 июня 2018 г.).
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1999.
3. Баранов П. П. Власть и общество: испытание Конституцией // Независимая газета. — № 105 (7234). — 29.05.2018.
4. Опалева А. А. Безопасность личности в системе национальной безопасности // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению личности, общества и государства : материалы межвузовской научно-практической конференции. — М. : Академия управления МВД РФ, 2012. — С. 118—124.
5. Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. — 2006. — № 1. — С. 12—32.
6. Романович Н. А. К вопросу о персонализации власти в России // Власть. — 2009. — № 9. — С. 13—16.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

ства и государства : материалы межвузовской науч.-практ. конференции. М. : Академия управления МВД РФ, 2012. С. 120.

<sup>8</sup> Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 26.

<sup>9</sup> Джонас Е. А. «Путин изменил ландшафт России»: почему западные СМИ боятся рассказывать правду о президенте РФ и его стране // URL: <https://rueconomics.ru/303776-putin-izmenil-landshaft-rossii-rochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane> (дата обращения: 14 июня 2018 г.).

<sup>10</sup> Романович Н. А. К вопросу о персонализации власти в России // Власть. № 9. 2009. С. 13—16

**PECULIARITIES OF MECHANISM OF STATE POWER OPERATION IN MODERN RUSSIA:  
TRADITIONS AND FOREIGN EXPERIENCE**

**GONCHAROV Igor Vladimirovich**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of State Construction and Law of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation  
goncharov-i@mail.ru  
107078, Russia, Moscow, ul. Novaya Basmannaya, d. 10

**Abstract.** *The article discusses the features of the form of government of the Russian Federation, which determine the specifics of the mechanism of interaction between the head of the State and the executive and legislative authorities of the Russian Federation. The role of the Constitution of the Russian Federation in the formation of the mechanism of state power is difficult to overestimate. It was designed to solve the issues of organization of power, and to find a balance of relations "Federation — constituent entity of the Federation", as well as to comply with the principles of federalism and unity of the system of state power. In many ways, it was the adoption of the 1993 Constitution that made it possible to stabilize the social and political situation in the Russian Federation. Close attention is given to the specific form of government of the Russian Federation — the so-called semi-presidential or mixed Republic. The status of the President of the Russian Federation is extremely interesting, given the form of government enshrined in the Constitution. The personal factor, according to many scientists, plays a significant role in state-building and in historical perspective, especially given how Russia has changed at the turn of the century. The analysis of the constitutional norms and the existing practice of relations between the President of the Russian Federation and the legislative bodies of state power of the Russian Federation makes it possible to draw conclusions that this Constitution of the Russian Federation legally uses the "theory of rationalized parliamentarism" in the consolidation of the powers of the state authorities. It presupposes the legal constitutional consolidation of the limitation of the role of Parliament in the state administration and domination in the state mechanism, first of all of the head of state and the executive power. According to the developers of this theory, it is necessary to improve the efficiency of public administration. The influence of historical traditions of the organization of powers in the Russian State and the corresponding foreign experience on the mechanism of state power operation in the Russian Federation is considered.*

**Keywords:** *President of the Russian Federation, Federal Assembly of the Russian Federation, government of the Russian Federation, form of government, theory of "rationalized parliamentarism", principle of separation of powers, control powers of Parliament.*

**REFERENCES**

1. Aleksis D.E. «Putin izmenil landshaft Rossii»: pochemu zapadnye smi boyatsya rasskazyvat pravdu o prezidente RF i ego strane ["Putin has changed the landscape of Russia»: why Western media are afraid to tell the truth about the Russian President and his country]. URL: <https://rueconomics.ru/303776-putin-izmenil-landshaft-rossii-pochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane> (accessed: 14 June 2018).
2. Baglay M. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, 1999.
3. Baranov P.P. *Vlast i obshchestvo: ispytanie konstitutsiy* [Authorities and society: test of the Constitution]. Nezavisimaya Gazeta. No. 105 (7234). 29.05.2018.
4. Opaleva A. A. *Bezopasnost lichnosti v sisteme natsionalnoy bezopasnosti* [Personal security in the system of national security]. *Vzaimodeystvie mezhdunarodnogo i vnutrigosudarstvennogo prava Rossiyskoy Federatsii po obespecheniyu lichnosti, obshchestva i gosudarstva: materialy mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Interaction of international and domestic law of the Russian Federation to ensure the individual, society and state: materials of the interuniversity scientific-practical conference]. Moscow: Akademiya upravleniya MVD RF, 2012. Pp. 118—124.
5. Pivovarov Y.S. *Russkaya vlast i publichnaya politika* [Russian government and public policy]. Polis. 2006. No. 1. Pp. 12—32.
6. Romanovich N.A. *K voprosu o personalizatsii vlasti v Rossii* [On the issue of personalization of power in Russia]. *Vlast* [Power]. 2009. No. 9. Pp. 13-16.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ В РОССИИ

Н. В. Исаева\*

## К ПРОБЛЕМЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ

**Аннотация.** Автор опирается на неклассическую методологию, признающую социального субъекта, независимо от его положения, способным к самопознанию, саморазвитию и самореализации посредством права, базовые ценности которого заложены в национальной конституции. Особая роль в раскрытии смысла конституционных норм принадлежит правоприменителям, и прежде всего судьям, поэтому так важна конституционализация их правосознания. Классические подходы к правовому сознанию, основанные на рациональном понимании субъекта как линейно воспринимающего правовое воздействие, не в состоянии объяснить механизм конституционализации. Этому может способствовать правовая теория идентичности, включающая в себя философско-правовой, теоретико-правовой и отраслевой (конституционно-правовой) аспекты.

В контексте названной теории конституционализация правосознания осуществляется посредством достижения правовой, конституционной идентичности, формируемой через интериоризацию внешних значений и смыслов права во внутренний мир человека, результатом чего является формирование новых свойств личности.

Правовой статус составляет важную основу правового сознания и правовой идентичности как потенциальную возможность освоения предлагаемых правил и места, ими определяемого. Однако реальное их освоение обусловлено целевой направленностью конкретного субъекта, идентичность которого всегда выстраивается как положительная система представлений о самом себе. В этом смысле формирование правовой, конституционной идентичности — это сопровождающееся положительной оценкой субъекта отражение его правовых свойств в собственном сознании. В данном случае свойство понимается как то, что обеспечивает различие или общность субъекта права с другими субъектами и обнаруживается в его отношении к ним («Я — добросовестный и справедливый судья»).

Для правоприменителя важным становится не формальное знание конституционных установлений, а превращение их в онтологически присущее личности качество, когда человек, принимая решение, не может поступить иначе, даже в ситуации выбора, оценки профессиональным сообществом или общественным мнением, поскольку это приведет к утрате личности, потере самоуважения, риску снижения уровня профессионализма.

**Ключевые слова:** правосознание, конституционные ценности и смыслы, методология, конституционализация, правоприменитель, личность, самопознание, самоопределение, правовая идентичность, конституционная идентичность, профессиональная идентичность.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.151-161**

© Исаева Н. В., 2018

\* Исаева Нина Валентиновна, кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и финансового права Ивановского государственного университета  
nina.isaewa@yandex.ru  
153025, Россия, г. Иваново, ул. Ермака, д. 39

Правосознание традиционно относится к одной из наиболее чувствительных и потому часто исследуемых проблем юридической науки, в том числе конституционно-правовой. Пожалуй, одними из первых о конституционном правосознании начали говорить ученые, занимавшиеся реформой правоохранительных органов, в частности системы МВД и подготовки кадров для нее. Сформировалось понятие конституционного правосознания<sup>1</sup>.

В юридической литературе, опираясь на методологию разграничения типов рациональности<sup>2</sup>, можно выделить два подхода к теории правосознания: классический и неклассический. В классическом понимании правосознание рассматривается как одна из форм общественного сознания, представляющая собой совокупность взглядов, идей, концепций, оценок, чувств, эмоций и установок людей «в отношении всей юридической действительности»<sup>3</sup>, а также представлений и оценок «совпадения действующих норм с общественными требованиями»<sup>4</sup>.

Такой подход представлен и в конституционно-правовой науке, где под конституционным правосознанием понимается особый вид правового сознания, в котором отражаются представления и чувства отдельной личности, социальной группы, общества в целом о Конституции, ее роли в правовом регулировании, правах человека, способе справедливого и демократического правления<sup>5</sup>.

Принято выделять в структуре правосознания правовую психологию и правовую идеологию, а также виды (или уровни) правосознания: обыденное, профессиональное (практическое<sup>6</sup>) и научно-теоретическое. К первому уровню, как правило, относят правосознание масс<sup>7</sup>, его конкретные носители не называются. Вторым и третьим уровнями правосознания наделяют ученых, законотворцев, представителей правящих элит, способных к рефлексии и формированию и выражению официальной или оппозиционной идеологии<sup>8</sup>. Кроме того, выделяют функции правосознания, понимаемые как «основные направления его действия на волю людей и их поступки»<sup>9</sup>. Называются информационная (информационно-познавательная), оценочная, регулятивная (правопобудительная, ориентационная), прогностическая (правосозидающая) функции. Не вдаваясь в терминологические нюансы, хотелось бы обратить внимание на формулировку вышеприведенного понятия функции, в котором правосознание представляется не только абстракцией, но и некой конструкцией, *отделенной от носителя*, что и предполагает классическая рациональность<sup>10</sup>.

Исследования, основанные на неклассической рациональности, направлены на преодоление этой разделенности. Сохраняя догматическую составляющую, ученые стремятся «вывести правосознание из “тени” объективного права, придать ему ту социальную и юриди-

<sup>1</sup> См., например: *Баринев Э. Э.* Конституционное правосознание в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001 ; *Никитяева В. В.* Конституционное правосознание: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002 ; *Мамитова Н. В.* Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 11—14.

<sup>2</sup> О разграничении типов рациональности см., например: *Честнов И. Л.* Постклассическая теория права : монография. СПб. : Алеф-Пресс, 2012.

<sup>3</sup> Теория государства и права : учебник для бакалавров / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. М. : Проспект, 2013. С. 336.

<sup>4</sup> *Чистяков Н. М.* Теория государства и права : учеб. пособие. М. : Кнорус, 2010. С. 199.

<sup>5</sup> *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск : Изд-во ЮКЭА, 2002. С. 328.

<sup>6</sup> *Пчелинцев В. А.* Трансформация правосознания общества в современной России (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 12.

<sup>7</sup> *Лукашева Е. А.* Социалистическое правосознание и законность. М. : Юрид. лит., 1973. С. 169.

<sup>8</sup> *Шаповалов И. А.* Некоторые теоретические аспекты формирования российского правосознания // Государство и право. 2005. № 4. С. 85.

<sup>9</sup> *Радько Т. Н.* Указ. соч. С. 338.

<sup>10</sup> Подробнее с авторским анализом разграничения подходов к изучению правосознания на основе разных типов рациональности можно познакомиться в работе: *Исаева Н. В.* Правовая идентичность как категория права и теоретико-правового анализа : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 68—80.



ческую роль, которая бы отразила его исходный истинный смысл», связывая это с пониманием правосознания как «фундаментального духовного образования», определяющего развитие правовой действительности, не сводимого «лишь к правовой грамотности или пониманию юридической догмы»<sup>11</sup> и требующего признания, а также изучения творческого начала в правовой психологии и правовой идеологии<sup>12</sup>.

Ученые высказывают мнение, с которым трудно не согласиться, что классические подходы к правовому сознанию, основанные на рациональном понимании субъекта как линейно воспринимающего правовое воздействие, не в состоянии объяснить распространенность правового нигилизма и рост правовой аномии, поскольку эти подходы не учитывают сложные механизмы формирования его внутренних структур<sup>13</sup>.

В контексте неклассической методологии правовая рефлексия как способность к «рассудочному мышлению» может быть характерна не только для научно-теоретического, но и для обыденного сознания<sup>14</sup>. Среди зарубежных авторов существует вполне обоснованное мнение о том, что у правоприменителей, в частности у судей, нет особого мышления; их правовое мышление является обычным по своей сути, и они применяют те же способы рассуждения в принятии правовых решений, что и в других

ситуациях, а отличие заключается не в способах мышления, а в техниках принятия решения<sup>15</sup>.

В связи с этим, представляется, имеют значение результаты научных исследований отечественных правоведов В. П. Малахова и С. С. Маиляна, обосновывающие иной, нежели распространен в юридической литературе, подход к соотношению доктринального, профессионального и обыденного сознания. Авторы, во-первых, отмечают несовпадения между научным и доктринальным правосознанием, где первое, по их мнению, является важной, но не единственной и не самой главной основой второго, последнее «более органично» связано с правовой идеологией, чем с научными взглядами на общество, государство, право, власть; во-вторых, подчеркивают авторы, «нельзя ограничивать круг носителей доктринального правосознания юридической элитой (учеными-правоведами)»<sup>16</sup>. Вывод авторов о функциональном назначении доктринального правосознания как способа легитимации власти, закона, прав человека, о заполнении им «зазора» между доктриной и действием<sup>17</sup> важен для понимания механизма конституционализации правосознания правоприменителя.

О неоднозначной природе принимаемых судьями решений пишет В. Д. Зорькин. Разрабатывая доктрину конституционной идентичности<sup>18</sup> и решая вопрос «об общих формально-нор-

<sup>11</sup> Байниязов Р. С. Правосознание и правовой менталитет в России : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 4, 12, 15.

<sup>12</sup> Евплова Н. Ю. Правосознание молодежи: теоретический и социологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 21.

<sup>13</sup> Крет О. В. Правовая реальность: онтолого-гносеологический анализ : автореф. дис. ... канд. философ. наук. Тамбов, 2007. С. 11, 16.

<sup>14</sup> Путилин А. И. Обыденное сознание и рефлексия // *Философия права*. 2008. № 3. С. 55.

Рефлексия права рассматривается как «способность социального субъекта направлять сознание на все правовые данности, коррелирует, интегрирующий фактор и одновременно импульс правовой деятельности». Она реализуется как «социальный диалог», происходящий «в реальной правовой среде». См.: Швандерова А. Р. К вопросу о рефлексивной природе права // *Философия права*. 2008. № 3. С. 34.

<sup>15</sup> Подробнее об этом см., например: Alexander L., Sherwin E. *Demystifying legal reasoning*. Cambridge ect.: Cambridge Univ. Press, 2008. VIII.

Юридическое рассуждение рассматривается как «последовательность констатаций, имеющих значение и четко соединенных друг с другом в соответствии с определенными принципами; последовательность, которая позволит прийти к выводам и решениям». См.: Сандевуар П. *Юридические процедуры во французском праве*. 2-е изд. М., 1994. С. 79.

<sup>16</sup> Малахов В. П., Маилян С. С. Доктринальное правосознание: характерные черты и тенденции изменений // *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2017. № 4. С. 24.

<sup>17</sup> Малахов В. П., Маилян С. С. Указ. соч. С. 25.

<sup>18</sup> Гаджиев Г. А. называет ее «судебной доктриной конституционной идентичности России» (Гаджиев Г. А. Конституционная идентичность и права человека // URL: [http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report\\_Гаджиев%20\\_2016.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report_Гаджиев%20_2016.pdf) (дата обращения: 10.06.2018)).

мативных критериях “правильного” и “неправильного” толкования как международного соглашения, так и конституционного текста»<sup>19</sup>, он обращает внимание на — пусть и небесспорный, по его мнению, но важный — фактор «убеждений судей, которые, безусловно, могут влиять на принимаемое решение, но измерить это влияние или даже уместить его в строго правовые рамки вряд ли возможно: нужно учитывать и социальные, и психологические, и иные факторы. Ответ же представляется вполне определенным: руководствоваться при принятии решений судебными органами необходимо *принципом добросовестности*»<sup>20</sup>. Очевидно, здесь речь должна идти о *свойстве личности*, а не только об основаниях принятия решения.

Немаловажными являются и условия формирования правового сознания, прежде всего социально-культурные; предлагается даже выделить новое направление в общей теории правосознания — «духовно-культурологическое»<sup>21</sup>. Это заставляет учитывать и факт весьма распространенного в нашей историографии мнения о том, что для российской правовой культуры характерно особое понимание права, свободы, справедливости как базисных мировоззренческих категорий, выражающих жизненные смыслы и ценности. Так, Н. Ф. Медушевская, связывая понимание права с господствующей в том или ином обществе картиной мира, полагает, что «сущность западноевропейского права ассоциируется прежде всего с возможностью реализации свободы. Напротив, понимание сущности российского права с идеей свободы не ассоциировалось, зато оно неразрывно связывалось с пониманием правды, милости и милосердности, служения, святости»<sup>22</sup>.

Очевидно, это должно учитываться при выборе стратегий государственных реформ, что, к сожалению, происходит далеко не всегда и выражается не только в противоречивости и разнородности системы ценностей, но прежде всего в отсутствии «согласия относительно основных ценностей и институтов»<sup>23</sup>.

Логично предположить, что на обеспечение этого внутригосударственного согласия и направлена разработка доктрины конституционной идентичности России, а конституционализация правосознания должна осуществляться на основе идей и ценностей, заложенных в национальной Конституции.

Доктрина конституционной идентичности может рассматриваться как *отраслевой элемент* правовой теории идентичности<sup>24</sup>, который позволяет уяснить потенциал отрасли права в формировании правовой идентичности социальных субъектов в целом и субъектов правоотношений данной отрасли в частности. Авторский подход<sup>25</sup> основывается на выделении трех аспектов правовой идентичности, которые могут быть использованы и для характеристики конституционной идентичности:

- в *объективном смысле* конституционная идентичность — это качественная конституционно-правовая характеристика Российской Федерации, которая может быть исследована в ее проявлении в правовой сфере в юридически значимых действиях как на внутригосударственном уровне, так и в международных и межгосударственных отношениях;
- с *научной точки зрения* — это категория, с помощью которой осуществляется научное познание развития государства, его инсти-

<sup>19</sup> Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewIItem.aspx?ParamId=82> (дата обращения: 10.06. 2018).

<sup>20</sup> Зорькин В. Д. Указ. соч.

<sup>21</sup> Байниязов Р. С. Указ. соч. С. 11.

<sup>22</sup> Медушевская Н. Ф. Интеллектуально-духовные основания российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 5.

<sup>23</sup> Степин В. С. Цивилизация и культура. СПб. : СПб. ГУП, 2011. С. 375.

<sup>24</sup> Авторская позиция изложена более чем в 40 научных работах. См., например: Исаева Н. В. Правовая идентичность: проблемы теории и практики : монография. Иваново : Иванов. гос. ун-т, 2009 ; *Она же*. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование) : монография. М. : Юрлитинформ, 2013 ; Социокультурная антропология права : колл. монография / под ред. Н. А. Исаева, И. Л. Честнова. СПб. : Алеф-Пресс, 2015. Гл. 3.3.2 : Правовая идентичность как содержание правосубъектности.

<sup>25</sup> См. подробнее: Исаева Н. В. Феноменология правовой идентичности // Современные подходы к пониманию права и их влияние на развитие отраслевой юридической науки, законодательства и правоприменительной практики : сб. науч. тр. / под общ. ред. В. И. Павлова, А. Л. Савенка. Минск : Академия МВД, 2017. С. 77—86.

тутов, способов обеспечения прав человека и функционирования гражданского общества в условиях глобализации, необходимости выработки подходов к взаимодействию правовых систем и интеграции государств в мировом сообществе;

- в субъективном значении применительно к государству — это конституционно-правовое качество (состояние) государства, сформированное на основе конституционализации правовой системы, правопорядка, структур государства и лиц, обеспечивающих и осуществляющих их функционирование.

В субъективном значении применительно к человеку — это базовый элемент правовой идентичности социального субъекта, сформированный на основе ценностного и интеллектуально-волевого восприятия национальной Конституции как основы самопознания, саморегуляции и самореализации личности; определяющий конституционализацию правосознания; обеспечивающий конституционную самостождественность субъекта и правомерность его поведения в правовой реальности.

В субъективном смысле правовая идентичность и конституционная идентичность соотносятся как общее и часть по основаниям формирования. Вместе с тем, учитывая аспект конституционализации правосознания, формирование конституционной идентичности можно рассматривать как условие и предпосылку достижения правовой идентичности.

Один из разработчиков<sup>26</sup> теории конституционализации В. И. Крусс под этим термином понимает «...соответствующий национальной конституционной модели суверенный процесс институционального и нормативного усовершенствования (развития, обновления) государства и права (в широком значении)». «Более же целесообразным, — по его мнению, — пред-

ставляется рассматривать в качестве объекта конституционализации правовую систему общества в единстве ее компонентов: *правового сознания, системы права и юридической практики*»<sup>27</sup>.

Очевидно, требуется и конституционализация правосознания правоприменителей, прежде всего судей, поскольку именно на них ст. 18 Конституции РФ<sup>28</sup> возлагается в конечном итоге справедливое правосудное обеспечение прав человека в России. Трудно не согласиться с мнением В. Д. Зорькина, полагающего, что «требуется коренная трансформация правосознания общества, в том числе практикующих юристов. Сейчас Конституционный Суд России сталкивается с теми проблемами, которые перед конституционными судами западноевропейских государств возникли около 30 лет назад: прежде всего это проблема “конституционализации” правосознания не только рядовых граждан, но и юристов, должностных лиц государства и даже судей других судов»<sup>29</sup>.

Однако «конституционализация» правосознания лиц, приходящих во власть, включая судебную, в рамках обычного требования повышения уровня правосознания и правовой культуры не дает желаемых результатов. Среди ученых предлагаются разные выходы, в том числе с позиций теории идентичности. Так, Ю. Е. Аврутин доказывает, что в современных условиях развития России ключевым вопросом конституционализации правопорядка становится «конституционализация публичной власти, всех элементов и процедур публичного управления, понимаемая как процесс интериоризации соответствующими должностными лицами духа и буквы конституционных норм и принципов и реализации их в практической деятельности»<sup>30</sup>.

В теории правовой идентичности интериоризация<sup>31</sup> является способом перевода внеш-

<sup>26</sup> Среди других см., например: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006 ; Кравец И. А. Российская конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практики) // Журнал рос. права. 2003. № 11. С. 113—124.

<sup>27</sup> Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории : монография. М. : Норма, 2016. С. 16.

<sup>28</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>29</sup> Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М. : Норма, 2008. С. 92.

<sup>30</sup> Аврутин Ю. Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал рос. права. 2008. № 5. С. 44.

<sup>31</sup> Подробнее о механизме формирования правовой идентичности см.: Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование). С. 108—129.

них значений и смыслов права во внутренний мир человека, результатом чего является новый уровень самопознания, формирования *новых свойств личности*. Ценности и смыслы Конституции должны быть включены в правовую картину внешнего мира и мира самого человека, понимания своих возможностей, жизненных и профессиональных целей, стратегий, рисков. Работа судьи является одним из видов профессиональной деятельности юриста. В связи с этим может возникнуть вопрос о конкуренции профессиональной и конституционной идентичности. Профессиональная идентичность относится к разновидности социально-групповой идентичности и часто ориентирована на внутренние правила и процедуры, направленные на консолидацию группы<sup>32</sup>. Тем самым может быть конкурирующей с конституционной и правовой идентичностью в целом.

В Российской Федерации правовое положение судей регулируется не только федеральной Конституцией и законами, но и актами судебного сообщества, т.е. корпоративными актами, в частности Кодексом судейской этики (далее — Кодекс), в который далеко не сразу были включены ссылки на национальную Конституцию<sup>33</sup>.

Как гласит п. 1 ст. 13 Кодекса, «...эффективность судебной деятельности зависит от доверия к ней со стороны общества, от должного понимания обществом правовых мотивов принятых судом решений». Судья в своей деятельности должен руководствоваться конституцией, законодательством, быть независимым, «следовать высоким стандартам морали и нравственности, быть честным, в любой ситуации сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти и причинить ущерб репутации судьи» (ст. 6).

Как добиться, чтобы судья соответствовал этому высокому образу?

Абстрактно представленный правовой статус<sup>34</sup>, даже если мы понимаем его не только как формально определенные права и обязанно-

сти, но и как «одновременно фактическое положение людей, занимающих определенное (этим статусом) положение в социуме»<sup>35</sup>, составляет важную основу формирования правового сознания и правовой идентичности как *потенциальную возможность* освоения предлагаемых прав, свобод и места, ими определяемого. Однако реальное их освоение может быть обусловлено разными факторами. Прежде всего, целевой направленностью конкретного субъекта, сумевшего увидеть в этих правах и свободах основания для самопознания, самосовершенствования и самореализации, которые признаются обществом (обобщенным Другим), а не только группой.

Очень важно понимать, что идентичность всегда выстраивается как положительная система представлений субъекта о самом себе (это аксиоматично в теории идентичности). В этом смысле *формирование конституционной идентичности — это сопровождающееся положительной оценкой субъекта отражение его правовых свойств в собственном сознании*, что позволяет отграничить идентичность от конституционного правового статуса, понятие и содержание которого выражает оценку внешнего (объективного) характера. В данном случае свойство понимается как то, что обеспечивает различие или общность субъекта права с другими субъектами и обнаруживается в его отношении к ним, например: «Я — добросовестный и справедливый судья».

Положительное восприятие и оценка зависят не только от понимания субъектом «масштаба его свободы», но и от того, каким образом в правовом статусе сочетаются права, обязанности и ответственность. В связи с этим неслучайным видится обоснование необходимости Кодекса обязанностей государства, личности, гражданского общества<sup>36</sup>. Потому важен, особенно в ситуации публично-властной деятельности, *вопрос о характере и способах сочетания в правовом статусе судьи, представленном в формально определенных*

<sup>32</sup> См.: *Исаева Н. В.* Особенности социального аспекта правовой идентичности личности // Научный поиск. 2016. № 2.1. С. 9—11.

<sup>33</sup> Кодекс судейской этики: утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012 (ред. от 08.12.2016) // URL: <http://omsk.arbitr.ru/sites/omsk.arbitr.ru/files/pdf/Kodeks1.pdf> (дата обращения: 12.05.2018).

<sup>34</sup> Более обстоятельный анализ соотношения категорий «правовой статус» и «правовая идентичность» представлен в работе: *Исаева Н. В.* Правовая идентичность как категория права и теоретико-правового анализа. С. 51—68.

<sup>35</sup> *Честнов Л. И.* Указ. соч. С. 296.

<sup>36</sup> *Байниязов Р. С.* Указ. соч. С. 255—304.

источниках, прав, обязанностей, их гарантий и ответственности. Не секрет, что доверие к российской судебной системе в обществе (значимый Другой) оставляет желать лучшего. И не в последнюю очередь из-за закрытости, «кулуарности» принятия решений об ответственности судей. Это не только подрывает доверие к судебной власти, но и отрицательно влияет на формирование правового сознания общества в целом и конкретного человека.

Существенным в данном контексте является вопрос о юридическом самоопределении. Под ним автор понимает деятельность, обусловленную пространственно-временными и ценностно-смысловыми обстоятельствами, т.е. той самой социокультурной ситуацией, в которой осуществляется судебная деятельность и происходит конституционализация правосознания. Самоопределение «всегда связано с пониманием содержания и объема притязаний субъекта к другим субъектам»<sup>37</sup>. Оно актуализируется под воздействием юридического факта: действия или события. При этом содержание действия и восприятие его последствий могут быть разными: в первом случае предполагается самостоятельно принятое решение о выборе *значимого Другого* для достижения поставленной цели, во втором — принятие решения о признании *значимости Другого*, например: добровольная выплата налога или взыскание налоговых выплат по судебному решению.

Актуализация самоопределения может влиять на состояние идентичности, поскольку всегда является процессом и результатом выбора субъектом права своей позиции, целей и средств самореализации, механизмом обретения и проявления свободы. Применительно к судебскому корпусу это должно коррелироваться с конституционными требованиями независимости судьи, свобода которого при принятии решения реализуется в рамках Конституции и федеральных законов.

В связи с этим может быть поставлена под сомнение позиция Е. В. Резникова<sup>38</sup>, полагающего, что только погружение в практику и принадлежность к сообществу практикующих

юристов могут привести к правовой идентичности, которая понимается им «как состояние осознанной включенности в социальную группу, обладающую юридически значимыми признаками»<sup>39</sup>.

Исследуя вопросы правовой идентичности юриста, Е. В. Резников смешивает правовую и профессиональную идентичность<sup>40</sup>. Не в последнюю очередь это обусловлено недостаточным пониманием особенностей правовой идентичности, которая, безусловно, является разновидностью социальной, но в отличие от последней, где акцент делается на принадлежности группе, правовая идентичность выстраивается на основе принадлежности субъекта обществу в целом, правовые идеалы которого заложены в национальной Конституции. Профессиональная идентичность предполагает в качестве требования овладение знаниями и практическими навыками, позволяющими осуществлять тот или иной вид юридической деятельности. Тем самым принадлежность определенной профессиональной группе становится более важной, чем принятие национальной Конституции и права в целом как индивидуальной ценности, сформированной и признанной в опыте социального общения и способной изменить человека на сущностном уровне самопознания, влияющем на правовое поведение.

Автор, как профессиональный юрист, не может не осознавать недостаточность предлагаемого им подхода, когда рассматривает ситуации необходимости преодоления конфликта объективного и субъективного в профессиональной идентичности. Поиск средства, способного обеспечить целостность профессиональной идентичности и связать субъективное и объективное, приводит автора к необходимости признания того факта, что должна существовать некая общезначимая ценность или общепризнанная идея правопорядка и справедливости, которые и будут способны объединить профессионала с представителями общественного мнения<sup>41</sup>.

Очевидно, что таковой ценностью должна быть признана национальная Конституция, по-

<sup>37</sup> Исаева Н. В. Правовая идентичность как категория права и теоретико-правового анализ. С. 61.

<sup>38</sup> Более подробный анализ позиции Е. В. Резникова см.: Исаева Н. В. Подготовка юристов в контексте правовой идентичности // Lex Russica. 2015. № 1. С. 112—120.

<sup>39</sup> Резников Е. В. Теоретические проблемы правовой идентичности. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2014. С. 34.

<sup>40</sup> Резников Е. В. Указ. соч. С. 128—131.

<sup>41</sup> Резников Е. В. Указ. соч. С. 141.

сколькo она представляет собой формально выраженное согласие социума на определенном этапе развития по поводу принципов его организации и функционирования, в том числе признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, а также формальное равенство перед законом и судом, независимо от обстоятельств и социального положения, и выступает базовым основанием формирования правосознания, конституционной и правовой идентичности всех, профессиональных юристов — прежде всего.

Можно констатировать, что предлагаемый учеными процесс интериоризации духа и буквы Конституции предполагает сознательную интеллектуально-волевую деятельность по формированию прежде всего конституционной идентичности, особого правового качества, определяющего конституционализацию правосознания. Это предполагает в отношении правоприменителя не формальное знание конституционных установлений, но принятие

заложенных в них ценностей и смыслов как онтологически присущих личности свойств. В таком состоянии, принимая решение, судья не может поступить иначе в ситуации выбора или оценки профессиональным сообществом или общественным мнением, поскольку это приведет к утрате самости, потере самоуважения, снижению самооценки при сохраняющемся профессиональном и социальном статусе в целом.

Таким образом, с объективной точки зрения только *достигнутая правовая идентичность как особое правовое качество, базовым элементом которого является конституционная идентичность*, может обеспечить и конституционализацию правосознания правоприменителей, и стабильность правомерного поведения в целом, исключить неправомочность как нарушение целостности личности. Вместе с тем обеспечить стабильность и конституционность правопорядка в России, общественное уважение институтов государства.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аврутин Ю. Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. — 2008. — № 5. — С. 38—49.
2. Байниязов Р. С. Правосознание и правовой менталитет в России : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2006. — 349 с.
3. Баринов Э. Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2001. — 23 с.
4. Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). — М. : Викор-Медиа, 2006. — 223 с.
5. Гаджиев Г. А. Конституционная идентичность и права человека // URL: [http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report\\_Гаджиев%20\\_2016.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report_Гаджиев%20_2016.pdf) (дата обращения: 10.06.2018).
6. Евплова Н. Ю. Правосознание молодежи: теоретический и социологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. — Самара, 2000. — 176 с.
7. Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=82> (дата обращения: 10.06.2018).
8. Исаева Н. В. Подготовка юристов в контексте правовой идентичности // Lex Russica. — 2015. — № 1. — С. 112—120.
9. Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование) : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 416 с.
10. Исаева Н. В. Правовая идентичность как категория права и теоретико-правового анализа : монография. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 360 с.
11. Исаева Н. В. Феноменология правовой идентичности // Современные подходы к пониманию права и их влияние на развитие отраслевой юридической науки, законодательства и правоприменительной практики : сб. науч. тр. / под общ. ред. В. И. Павлова, А. Л. Савенка. — Минск : Академия МВД, 2017. — С. 77—86.
12. Исаева Н. В. Правовая идентичность: проблемы теории и практики : монография. — Иваново: Иванов. гос. ун-т, 2009. — 159 с.
13. Кравец И. А. Российская конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практики) // Журнал российского права. — 2003. — № 11. — С. 113—124.

14. Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). — М.-Новосибирск : Изд-во ЮКЭА, 2002. — 360 с.
15. Крет О. В. Правовая реальность: онтолого-гносеологический анализ : автореф. дис. ... канд. философ. наук. — Тамбов, 2007. — 18 с.
16. Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории : монография. — М. : Норма; Инфра-М, 2016. — 240 с.
17. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. — М. : Юрид. лит., 1973. — 344 с.
18. Малахов В. П., Маилян С. С. Доктринальное правосознание: характерные черты и тенденции изменений // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2017. — № 4. — С. 21—27.
19. Мамитова Н. В. Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4. — С. 11—14.
20. Медушевская Н. Ф. Интеллектуально-духовные основания российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010. — 56 с.
21. Никитяева В. В. Конституционное правосознание: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2002. — 207 с.
22. Путилин А. И. Обыденное сознание и рефлексия // Философия права. — 2008. — № 3. — С. 55—57.
23. Пчелинцев В. А. Трансформация правосознания общества в современной России (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2004. — 25 с.
24. Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. — М. : Проспект, 2013. — 526 с.
25. Резников Е. В. Теоретические проблемы правовой идентичности. — М. : Юнити-Дана; Закон и право, 2014. — 199 с.
26. Сандевуар П. Юридические процедуры во французском праве. — 2-е изд. — М. : Фр. орг. техн. сотрудничества, 1994. — 92 с.
27. Честнов И. Л. Постклассическая теория права : монография. — СПб. : Алеф-Пресс, 2012. — 650 с.
28. Шаповалов И. А. Некоторые теоретические аспекты формирования российского правосознания // Государство и право. — 2005. — № 4. — С. 84—90.
29. Швандерова А. Р. К вопросу о рефлексивной природе права // Философия права. — 2008. — № 3. — С. 34—37.
30. Alexander L., Sherwin E. Demystifying legal reasoning. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2008. — VIII. — 253 p.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## ISSUES OF CONSTITUTIONALISATION OF LEGAL CONSCIOUSNESS OF THE ENFORCER

**ISAEVA Nina Valentinovna**, PhD in History, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law of Ivanovo State University  
nina.isaewa@yandex.ru  
153025, Russia, Ivanovo, ul. Ermaka, d. 39

**Abstract.** *The author relies on a non-classical methodology that recognizes the social subject, regardless of his position, capable of self-knowledge, self-development and self-realization through the law, the basic values of which are laid down in the national Constitution. A special role in the disclosure of the meaning of constitutional norms belongs to law enforcement officers, and especially judges, so important is the constitutionalisation of their legal consciousness. Classical approaches to legal consciousness, based on a rational understanding of the subject as a linearly perceiving legal impact, are unable to explain the mechanism of constitutionalisation. This can be facilitated by the legal theory of identity, which includes philosophical, legal, theoretical and sectoral (constitutional and legal) aspects.*

*In the context of this theory, the constitutionalisation of legal consciousness is carried out through the achievement of legal, constitutional identity, formed through the interiorization of external values and meanings of law in the inner world of man, resulting in the formation of new properties of personality.*

*Legal status is an important basis of legal consciousness and legal identity as a potential opportunity to develop the proposed rules and the place they define. However, their real development is due to the target orientation of a particular subject, whose identity is always built up as a positive system of ideas about himself. In this sense, the formation of legal, constitutional identity is accompanied by a positive assessment of the subject reflection of his legal properties in their own minds. In this case, the property is understood as something that provides a distinction or commonality of the subject of law with other subjects and is found in its relation to them ("I am a conscientious and fair judge").*

*For the law enforcement officer, it is important not to have formal knowledge of the constitutional provisions, but to turn them into an ontologically inherent quality of the individual, when a person making a decision cannot do otherwise, even in a situation of choice, evaluation by the professional community or public opinion, as this will lead to the loss of personality, loss of self-esteem, the risk of reducing the level of professionalism.*

**Keywords:** *legal consciousness, constitutional values and meanings, methodology, constitutionalisation, law enforcement, personality, self-knowledge, self-determination, legal identity, constitutional identity, professional identity.*

#### REFERENCES

1. Avrutin Yu.E. *Perspektivy razvitiya administrativnogo prava v kontekste konstitutsionnoy samoidentifikatsii sovremennoy Rossii* [Prospects of development of administrative law in the context of constitutional self-identification of modern Russia]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2008. No. 5. Pp. 38—49.
2. Bainiyazov R.S. *Pravosoznanie i pravovoy mentalitet v Rossii: dis. ... d-ra yurid. nauk* [Legal consciousness and legal mentality in Russia: Doctoral Dissertation]. Saratov, 2006. 349 p.
3. Barinov E.E. *Konstitutsionnoe pravosoznanie v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk.* [The constitutional sense of justice in the Russian Federation: Abstract of the PhD Thesis]. Rostov na Donu, 2001. 23 p.
4. Bondar N.S. *Konstitutsionalizatsiya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya rossiyskoy gosudarstvennosti (v kontekste resheniy konstitutsionnogo suda RF)* [Constitutionalization of socio-economic development of the Russian state (in the context of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow: Victor-Media Publ., 2006. 223 p.
5. Gadzhiev G.A. *Konstitutsionnaya identichnost i prava cheloveka* [Constitutional identity and human rights]. URL: [http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report\\_Гаджиев%20\\_2016.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report_Гаджиев%20_2016.pdf) (accessed: 10.06.2018).
6. Evplova N.Yu. *Pravosoznanie molodezhi: teoreticheskiy i sotsiologicheskiy aspekty: dis. ... kand. yurid. nauk* [The sense of justice of youth: theoretical and sociological aspects: PhD Thesis]. Samara, 2000. 176 p.
7. Zorkin V. D. *Konstitutsionnaya identichnost Rossii: doktrina i praktika* [Constitutional identity of Russia: doctrine and practice]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=82> (accessed: 10.06.2018).
8. Isayeva N.V. *Podgotovka yuristov v kontekste pravovoy identichnosti* [Training of lawyers in the context of legal identity]. *Lex Russica*. 2015. No. 1. Pp. 112—120.
9. Isayeva N.V. *Pravovaya identichnost (teoretiko-pravovoe issledovanie): monografiya* [Legal identity (theoretical and legal research): monograph]. Moscow: Yurlitinform Publ., 2013. 416 p.
10. Isayeva N.V. *Pravovaya identichnost kak kategoriya prava i teoretiko-pravovogo analiza: monografiya* [Legal identity as a category of law and theoretical and legal analysis: monograph]. Moscow: Yurlitinform Publ., 2014. 360 p.
11. Isayeva N.V. *Fenomenologiya pravovoy identichnosti* [Phenomenology of legal identity]. *Sovremennye podkhody k ponimaniyu prava i ikh vliyanie na razvitie otraslevoy yuridicheskoy nauki, zakonodatelstva i pravoprimeritelnoy praktiki: sb. nauch. tr.* [Modern approaches to the understanding of law and their impact on the development of branch of legal science, legislation and law enforcement practice: Coll. of sci. works]. Edited by V.I. Pavlov, A.L. Savenok. Minsk: Ak. MVD, 2017. Pp. 77—86.
12. Isayeva N.V. *Pravovaya identichnost: problemy teorii i praktiki: monografiya* [Legal identity: theory and practice problems: monograph]. Ivanovo: Ivanovo State University, 2009. 159 p.





13. Kravets I.A. *Rossiyskaya Konstitutsiya i konstitutsionalizatsiya pravovogo poryadka (nekotorye voprosy teorii i praktiki)* [The Russian Constitution and the constitutionalisation of the legal order (some issues of theory and practice)]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2003. No. 11. Pp. 113—124.
14. Kravets I.A. *Formirovanie rossiyskogo konstitutsionalizma (problemy teorii i praktiki)* [The formation of Russian constitutionalism (theory and practice)]. Moscow-Novosibirsk: YUKEA Publishing House, 2002. 360 p.
15. Kret O. V. *Pravovaya realnost: ontologo-gnoseologicheskiy analiz: avtoref. dis. ... kand. filosof. nauk* [Legal reality: ontology and epistemological analysis: Abstract of the PhD Thesis]. Tambov, 2007. 18 p.
16. Kruss V.I. *Konstitutsionalizatsiya prava: osnovy teorii: monografiya* [Constitutionalization of law: theory basics: monograph]. Moscow: Norma Publ.; Infra-M Publ., 2016. 240 p.
17. Lukasheva E.A. *Sotsialisticheskoe pravosoznanie i zakonnost* [Socialist sense of justice and legality]. Moscow: Yuridicheskaya Literatura Publ., 1973. 344 p.
18. Malakhov V. P., Mailyan S.S. *Doktrinalnoe pravosoznanie: kharakternye cherty i tendentsii izmeneniy* [Doctrinal sense of justice: characteristic features and trends]. *Vestnik Nizhegorodskoy Akademii MVD Rossii* [Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia]. 2017. No. 4. Pp. 21—27.
19. Mamitova N.V. *Konstitutsionnoe pravosoznanie v rossiyskom obshchestve kak faktor realizatsii konstitutsionnykh idey v Rossii* [Constitutional justice in Russian society as a factor of realization of constitutional ideas in Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2005. No. 4. P. 11—14.
20. Medushevskaya N. F. *Intellektualno-dukhovnye osnovaniya rossiyskogo prava: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Intellectual and spiritual foundations of Russian law: Abstract of the PhD Thesis]. Moscow, 2010. 56 p.
21. Nikityaeva V.V. *Konstitutsionnoe pravosoznanie: voprosy teorii i praktiki: dis. ... kand. yurid. nauk* [Constitutional legal sense: theory and practice: PhD Thesis]. Voronezh, 2002. 207 p.
22. Putilin A.I. *Obydennoe soznanie i refleksiya* [Ordinary consciousness and reflection]. *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. 2008. No. 3. Pp. 55—57.
23. Pchelintsev V. A. *Transformatsiya pravosoznaniya obshchestva v sovremennoy Rossii (teoretiko-pravovoe issledovanie): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Transformation of legal consciousness of society in modern Russia (theoretical and legal research): Abstract of the PhD Thesis]. Kazan, 2004. 25 p.
24. Radko T.N., Lazarev V.V., Morozova L.A. *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya bakalavrov* [Theory of state and law: textbook for bachelors]. Moscow: Prospect Publ., 2013. 526 p.
25. Reznikov E.V. *Teoreticheskie problemy pravovoy identichnosti* [Theoretical problems of legal identity]. Moscow: Yuniti-Dana Publ.; Zakon i pravo, 2014. 199 p.
26. Sandevoy P. *Yuridicheskie protsedury vo frantsuzskom prave* [Legal procedures in French law]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: fr. org. tech. sotrudnichestva, 1994. 92 p.
27. Chestnov I. L. *Postklassicheskaya teoriya prava: monografiya* [Post-classical theory of law: monograph]. St. Petersburg: Aleph Press Publ., 2012. 650 p.
28. Shapovalov I.A. *Nekotorye teoreticheskie aspekty formirovaniya rossiyskogo pravosoznaniya* [Some theoretical aspects of the formation of the Russian legal consciousness]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law]. 2005. No. 4. Pp. 84—90.
29. Shvanderov A. R. *K voprosu o refleksivnoy prirode prava* [On the reflexive nature of law]. *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. 2008. No. 3. Pp. 34—37.
30. Alexander L., Sherwin E. *Demystifying legal reasoning*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008. VIII. 253 p.

## 1918 г.: КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЫБОР

**Аннотация.** Статья освещает один из самых значимых вопросов советской политико-правовой истории. Выбор политической формы, который был сделан почти сразу же после победы большевиков в революции 1917 г., означал перевод страны на новый путь государственного строительства. Советы стали альтернативой парламентской республике. В статье анализируются базовые принципы обеих политических систем и причины такого выбора. Подчеркивается наднациональный характер политического направления, так называемого «прямого действия», которое имело место не только в России, но и в ряде европейских стран.

Автор отмечает определяющее влияние, которое оказывали на формирование представительной системы как национальные политические традиции, так и заимствования из западноевропейских систем. В европейском историческом опыте парламентаризма новая Россия принималась в условиях отсутствия политических легальных партий. Система советов принципиально отрицала «буржуазные» принципы разделения властей, используя в этих целях опыт Великой французской революции. Однако полнота власти местных советов, например, явно превышала компетенцию муниципальных европейских органов. Советы претендовали на такую же универсальность, какую имел парламент. Но в отличие от него, они располагали целой системой иерархически выстроенных местных органов. Советская демократия склонна к единогласности и недоброжелательному отношению к оппозиции, которая всегда в меньшинстве. Этот принцип («демократического централизма») находил подкрепление в наличии иерархической системы советов, которая представляла собой достаточно эффективный фильтр для процессов принятия решений. Чрезвычайные полномочия советов особенно возрастали в обстановке гражданской войны и борьбы с интервенцией. В этих условиях процесс конституционного строительства приобретал специфические черты, и сама Конституция 1918 г. стала своеобразным документом исторической эпохи.

**Ключевые слова:** парламент, советы, демократия, диктатура, представительство, прямое действие, легитимность, легальность, декларация, разделение властей, закон, правительство, власть, сила, законность.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.162-168**

1. Первая Конституция послереволюционного государства органически произрастает из революционной Декларации («прав трудящегося и эксплуатируемого народа»), провозгласившей и закрепившей принципы социальной общности и государственности.

Ситуация гражданской войны и иностранной интервенции внесла свои коррективы в содержание Основного закона. Разработка Конституции проходила в обстановке острой межпартийной и фракционной борьбы (с левыми эсерами и «левой оппозицией»). Только по-

© Исаев И. А., 2018

\* Исаев Игорь Андреевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [iaisaev@msal.ru](mailto:iaisaev@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

средством политической воли и политического решения стало возможным выработать проект документа, который будет принят во второй половине 1918 г.

В дополнение к декларированным принципам, правам и обязанностям Конституция уже включает в себя новый для России принцип государственного устройства — федерацию, — фактически установленную в октябре 1917 г. систему органов высшей власти и специфическую систему выборов.

Неожиданным образом центральным звеном новой системы властвования становятся советы — институт, происхождение которого власть связывала с революционной традицией 1905 г. и который фактически сформировался уже в процессе революционных преобразований в феврале — марте 1917 г. Деятели из умеренных социалистических партий (меньшевики и эсеры) воспринимали советы как дополняющие правительственную систему (и проектируемый в будущем парламент) факторы общественной политической инициативы. Поэтому вплоть до октября 1917 г. борьба между Временным правительством и советами не носила антагонистического характера. В перспективе советам отводилась роль муниципальных органов самоуправления. Октябрьский переворот радикальным образом переменял ситуацию. Провозглашенное «Вся власть советам!» предложило качественно новый путь конституирования постреволюционного общества.

2. Российский парламент, возникший достаточно поздно по сравнению с европейскими, принципы своей организации и деятельности в значительной мере почерпнул из ранее возникшей в России системы земских органов. Поскольку земства не имели центрального координирующего центра, им стала Государственная дума, образованная в самом начале XX в.

При отсутствии в России легальных политических партий, земства формировались на основе так называемой «куриальной» системы, сочетавшей в себе цензовые, территориальные и сословные критерии. «Куриальная» система позволяла планировать социальный состав избираемых органов, а многоступенчатая система выборов, применяемая для крестьянского сословия, играла роль политического фильтра. (Характерно, что большевики в 1918 г. использовали многоступенчатую систему, распростра-

нив ее на выборы для обоих победивших классов — рабочих и крестьян.)

Традиционное отрицательное отношение к парламентарным принципам выразилось в отрицании принципа разделения властей. Высшие советские органы в 1918 г. соединяли в себе законодательную и исполнительную функции, полагая, что таким образом они приближают свою деятельность к началам прямого политического действия.

Этот аргумент использовался также против предлагаемых крайне левыми (левыми эсерами и эсерами-максималистами) реформ системы, в которой единственным органом должен был оставаться ВЦИК, имевший все признаки парламентарной структуры. Борьба партий в конституционной комиссии 1918 г. носила прежде всего политический характер и выражала социально-партийные интересы отдельных групп.

Но уже демократическое Временное правительство отказалось от принципа разделения властей и в условиях войны и социального напряжения попыталось перенести массу власти с парламентарных структур на единоличный авторитарный центр. Проект президентской власти, подготовленный к концу работы правительства, свидетельствовал об этой тенденции. На проведенных совещаниях (Демократическом и Государственном летом — осенью 1917 г.) со всеми «демократическими силами» правительство пыталось найти легитимную среду для поддержки авторитарной власти. (По такому пути пошла и германская социал-демократия уже в начале 30-х гг.: понимая, что «машина парламентаризма расшатана и неработоспособна», было решено переходить к каким-то новым формам государственного управления. Принцип парламентаризма превращался из «конститутивного в регулятивный», опираясь на сильную президентскую власть<sup>1</sup>.)

В значительной мере антипартийность советов уже на первом этапе революции выражалась в динамичных процессах блокирования партийных фракций (левые эсеры, меньшевики-интернационалисты и пр.) с победившим движением. (Позднее восприятие советов как внепартийных организаций выразилось в известном кронштадтском лозунге «Советы без коммунистов».) Конфликт между «парламентом как источником и центром власти партийной системы и народом, уступившим

<sup>1</sup> См.: Степун Ф. А. Германия «проснулась» // Жизнь и творчество. М., 2008. С. 611.

власть своим представителям», оказывается, по мнению Ханы Арендт, конфликтом между современной партийной системой и самой революцией. Нарождающееся национальное государство оказалось на стороне первой из конфликтующих сил.

3. Макс Вебер, который описывал государство как рационализированное предприятие, мог наблюдать в аналогичной революционной ситуации деятельность рабочих советов, уделявших внимание как политическим, так и хозяйственно-экономическим вопросам. Советы включались в публичную деятельность: «Советы всегда были органами порядка... и стремление установить новый порядок привело их к конфликту с группами профессиональных революционеров, стремившихся низвести их до уровня простых исполнительных органов»<sup>2</sup>.

Формирование местных советов, во всяком случае в России и в 1918 г., было достаточно стихийным процессом. Акции самозавлада и многообразия судебных органов на местах («суды революционного гнева», «суды народной справедливости» и т.п.), которое обусловило также частые перемены в организации центральных судебных органов (декреты о суде № 1, 2, 3), отражали иррациональность политического движения, происходившего на местах.

Законодательная унификация советской системы начинается с началом 1918 г., она была обусловлена слиянием двух советских течений — советов рабочих и советов крестьянских депутатов (что отразилось на формировании правительственного блока, в который, наряду с большевиками, вошли и левые эсеры).

Объединение советов рабочих и крестьянских советов на III Съезде советов, произошедшее сразу после роспуска Учредительного собрания, указывало на продолжающийся в стране процесс нарастания прямого политического действия, который не мог не привести к обострению борьбы и гражданской войне. В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа заявлялось о тотальных претензиях победившего движения. Мобилизационные акции (национализация экономики, трудовая повинность, воинская обязанность и т.п.) вполне вписывались в декларативные, еще недостаточно конституционные формы регулирования и нормирования. Революционное и конституционное еще не могли быть должным образом соединены. Высшие органы власти, учрежденные

на II Съезде советов, носили характер временных, организационно-управленческих, еще не застывших бюрократических институтов.

Сущность парламентского процесса принятия решения — дискуссия, столкновение и борьба позиций и мнений, которая завершается победой большинства. Советская демократия склонна к единогласности и недоброжелательному отношению к оппозиции, которая всегда в меньшинстве. Этот принцип («демократического централизма») находил подкрепление в наличии иерархической системы советов, которая представляет собой достаточно эффективный фильтр для процессов принятия решений. Инициатива может исходить снизу, решение утверждается сверху. Кроме того, многозвенная структура советов облегчает нахождение ответственного за принятое решение, подобная индивидуализация ответственности весьма затруднительна в парламентской системе.

Советам были присущи самоотбор в низовых политических органах, спонтанность, обоснованность личным доверием и тенденция к федеративным формам организации, но они были применимы лишь в рамках политического пространства. Советы не сумели разграничить области политического, административного и хозяйственного регулирования. Принцип соединения властей тотчас аннулировал идею приоритетности законодательной функции, базовой установки любого парламентарного правления.

В известной степени политизация советов была обусловлена политической фракционной борьбой внутри самих этих органов. Институализация и формальное учреждение новых органов власти стали неизбежным результатом стремления к установлению порядка и централизации государственного управления. Стихийные анархические тенденции, рожденные революцией, должны были уступить место новым методам руководства. Для этого победившая партия использовала, наряду с политическими рычагами, вскоре сформированные механизмы репрессии (ВЧК, революционные трибуналы) и военную силу (была введена всеобщая воинская обязанность, сформированы элементы военных подразделений — ЧОН). Контроль за деятельностью советов эффективно осуществляли центральные и местные органы партии и формируемые властно-общественные организации

<sup>2</sup> Арендт Х. О революции. М., 2011.

(«комбеды»), актив молодежных организаций и лояльные режиму профсоюзные объединения. Партийное политическое руководство советами заметно ограничивало и корректировало их хозяйственную, организационную и в первую очередь политическую деятельность. Эти тенденции наиболее ярко проявились в условиях гражданской войны.

В особенных условиях гражданской войны и иностранной интервенции возникло большое число чрезвычайных милитаризированных органов как в военной, так и в хозяйственной областях. Политика мобилизации сужала сферу существования и деятельности представительных органов и одновременно давала большую инициативу реформированным на военный лад советам (Реввоенсовет, ревкомы, комбеды и т.п.).

Советы не разграничивали функции власти и управления, т.е. сферу публичности политического и сферу администрирования. Но если в первой определяющим оказывался фактор свободы, то во втором — фактор необходимости, что уже, по существу, не позволяло их объединить. Прямое действие, которое олицетворяли советы, не могло осуществляться в условиях парламентского представительства, к которому склонялись политические партии.

4. Легальные политические партии в России возникли одновременно с формированием парламента. Советы стали «партийно-коалиционными» организациями в ходе революционной борьбы еще в 1905 г.

К 1918 г. советы представляли собой некие микропарламенты, восприняв партийную и организационную структуру (разделение распорядительной и исполнительной властей) из парламентской традиции.

Партийные фракции, который в парламенте представляют разные, часто враждебные политические силы, в советской системе представляли потенциальную опасность. (Многopартийная система во ВЦМК просуществовала недолго, левые эсеры вышли из состава правительства после подписания Брестского мира.) Поэтому конституционное проектирование уже с весны 1918 г. стало осуществляться в соответствии с предоставлением и политической программой одной правящей партии. После победы в гражданской войне система советов приобрела в общественном мнении дополнительные аргументы в свою пользу, укрепив авторитет и реальную власть на местах.

Уже Робеспьер проводил различие между революционным и конституционным прави-

тельством: советы начали штурм правительственного дворца, руководствуясь этой идеей. Военно-революционный комитет (ВРК) после свержения Временного правительства передал власть Совету народных комиссаров (СНК), позиционирующему себя как Временное революционное правительство. При отсутствии конституции легитимность этого органа основывалась исключительно на «народной воле».

Идея Учредительного собрания не являлась новой ни для победившей, ни для оппозиционной партии, что и обеспечило возможность ее реализации. Однако незрелость парламентской традиции, неформленность и неопытность политических партий делали формирующийся парламентский институт зависимым от внепарламентских движений, имевших опыт нелегальной и силовой деятельности. Насильственный роспуск Собрания не вызвал значительного политического эффекта, тем более что такой исход уже подготавливался предыдущими политическими насильственными действиями (захват Зимнего дворца, арест правительства, акты национализации и террора и т.п.).

Исторический опыт революций показывает, что провозглашаемый ими принцип свободы очень скоро вытесняется другим революционным принципом — равенства. При этом равенство перед законом и политическое равенство вовсе не гарантируют равенства экономического. Согласно Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа для осуществления, как предполагалось, экономического уравнительного равенства граждан необходимо было поступиться политическим равенством. Лишение целых социальных групп политических прав приводило к появлению юридически ограниченного разделения, которое осуществлялось целым рядом правовых и внеправовых методов (национализация предприятий, конфискация и реквизиции, репрессии против «врагов революции» и т.п.). Подчеркнутая политическая антагонистичность («друг-враг») была ориентирована на дальнейшее углубление социального разрыва и на окончательную ликвидацию «враждебных классов». Наличие системы советов, пронизывающей всю социальную структуру общества, позволяло власти использовать ее для решения этих политических задач. (Думается, что парламентская система в этих условиях должна оказаться менее эффективной. Многопартийность и непрерывная дискуссионность не дают возможности радикально и оперативно решать проблемы такого порядка. В этой

ситуации неизбежным вихрем могло бы стать только введение диктатуры классического типа.) В условиях гражданской войны советы смогли осуществить политику мобилизации и концентрации ресурсов и сил. Чрезвычайное положение смогло просуществовать достаточно долгое время, внося позже свои коррективы в процессы конституционного строительства и правовой кодификации.

Жорж Сорель, которого воодушевлял опыт русской революции, был убежден в том, что централизация и унификация органически присущи диктатуре. «Их практическим результатом является систематическое угнетение, жестокость, облеченная в форму юстиции, и механический аппарат. Диктатура есть не что иное, как рожденная рационалистическим духом военно-бюрократическая полицейская машина». И напротив, революционное использование силы есть некое непосредственное выражение жизни, пусть дикое и варварское, но никогда не являвшееся систематически жестоким и бесчеловечным. Революция заменяет силу насилем, воинственным актом, который сам по себе не является юридически и административно оформленной мерой<sup>3</sup>.

5. Робеспьер отождествлял дух публичности с духом революции. При этом публичность не совпадала с «общей волей», но выражала волю большинства. За последней скрывались вполне определенные партийные интересы. Либеральные (конституционные) партии в России еще до 1918 г. были запрещены как контрреволюционные и не могли получить легитимации при отсутствии парламентарного органа. Победившая партия большевиков подпитывалась и легитимизировалась через организацию массовой поддержки за пределами существующих структур (ВЦИК, профсоюзов и пр.).

Но публичность могла стать и принуждением. В современном парламентаризме вера в общественное мнение соединяется с таким институциональным представлением, как уравновешивание различных государственных деятельностей и инстанций. Парламент с этой точки зрения представляет собой не только элемент равновесия, но, как законодательная власть, также должен быть сбалансирован. На

место единства ставится равновесие<sup>4</sup>. Диктатура же является не упразднением демократии, но упразднением разделения властей, т.е. отменой конституции.

Русская «декларация прав» стала открытой формой законодательства, позволяющей широкое толкование (подобно тому как в судебной системе основным источником для вынесения судебных решений стало «революционное правосознание»). Кодификация права, которая произойдет через несколько лет, закрепит стабильные институты, часто противоречащие самому духу революции (законы периода нэпа). К тому времени сами советы превратятся в исполнительные органы властной системы, но зато ее высшие звенья приобретут некие квазипарламентские формы: законодательствование и парламентско-представительные структуры окажутся тесно взаимосвязанными.

В европейской политической практике «прямого действия» акты такого типа получают название «декларации принципов», а не прав. Конституировалось само действие, а не институты и структуры, и это открывало путь к дальнейшим политическим новациям, не требуя формальных процедур и парламентских дискуссий<sup>5</sup>. Хана Арндт замечает, что конфликт между двумя системами — партиями и советами — играл решающую роль во всех революциях XX в. Вопрос ставился таким образом: представительство или прямое действие и участие в публичных делах? «Советы всегда были органами действия, революционные партии — органами представительства». Для всех партий потребность в действии была чем-то преходящим, их представители не сомневались, что после победы революции дальнейшее действие оказывается излишним или даже вредным<sup>6</sup>.

Принцип «демократического централизма» (более поздняя аллюзия на него — «суверенная демократия») предполагал соединение вертикали власти-подчинения с автономной инициативой снизу. Предполагалось создать постоянно действующий разветвленный механизм власти-управления. Категорическое разделение властей оценивалось как сугубо «буржуазный принцип», неприемлемый для новой советской государственности. Парламентская система

<sup>3</sup> См.: Шмитт К. Духовно-историческое положение парламентаризма // Политическая теология. М., 2000. С. 247—248.

<sup>4</sup> Шмитт К. Указ. соч. С. 195—197.

<sup>5</sup> См.: Биццлли П. М. Фашизм и душа Италии // Избранное. София, 1993. Т. 1. С. 194.

<sup>6</sup> Арндт Х. Указ. соч. С. 381.

призвана прежде всего обеспечить равновесие политических сил, для этого подобное равновесие должно обрести и сама законодательная ветвь власти. Поэтому оппозиция входит в самую сущность парламента. Для советов оппозиционность представляется внутренней болезнью и слабостью системы.

Специфичность российского политического выбора была обусловлена как отечественной национальной традицией (общинное самоуправление на местах, отсутствие компетентного парламентского органа), так и новыми политическими тенденциями, проявившимися в послевоенной Европе. Антипарламентские настроения оказались не только российским явлением.

Ослабление либеральных и социал-демократических влияний в кризисный послевоенный период открыло путь стихийным, иррациональным и активистским течениям. Естественно, что эти силы отрицали ту форму политического устройства, которую передавал предшествующий, свергаемый ими политический режим. Утопический расчет на мировую революцию также предполагал рождение унифицированной формы советов как интернациональной, а экспорт этой формы даже реализовывался на практике (в Германии, Венгрии

в 1918—1919 гг.). Позже эта политическая практика также имела место в странах Восточной Европы.

Советы претендовали на такую же универсальность, какую имел парламент. Но, в отличие от него, они располагали целой системой иерархически выстроенных местных органов. Поэтому правящая политическая партия не ограничивалась дискуссией в одном центральном представительном институте и формированием исполнительной власти правительства, но своими акциями и структурами пронизывала всю политическую систему общества, утверждая принцип тотальности своей власти. Она, подобно «ордену меченосцев» (И. Сталин), становилась «правлящим отбором» для общества в целом, пропитывая все частные сферы существования публичным началом.

Опыт России 1918 г. является не только национальным политическим опытом. Он имеет в себе некие онтологические начала, присущие власти вообще в условиях современного общества, как на Западе, так и на Востоке. Советы могут поменять свое название и облик, но всегда будут оставаться формой прямого политического действия, противопоставленного принципам парламентского представительства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арендт Х. О революции. — М., 2011.
2. Бицилли П. М. Фашизм и душа Италии // Избранное. — София, 1993. — Т. 1.
3. Степун Ф. А. Германия «проснулась» // Жизнь и творчество. — М., 2008.
4. Шмитт К. Духовно-историческое положение парламентаризма // Политическая теология. — М., 2000. — С. 247—248.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

## 1918: CONSTITUTIONAL CHOICE

**ISAEV Igor Andreevich**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
iaisaev@msal.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article highlights one of the most important issues of the Soviet political and legal history. The choice of political form, which was made almost immediately after the victory of the Bolsheviks in the 1917 Revolution, meant the transfer of the country to a new path of state building. The Soviets became an alternative to the parliamentary Republic. The article analyzes the basic principles of both political systems and the reasons for this choice. It emphasizes the supranational nature of the political direction, the so-called "direct action", which took place not only in Russia but also in a number of European countries.*

*The author notes the determining influence that both national political traditions and borrowings from Western European systems had on the formation of the representative system. In the European historical experience of parliamentarism, the new Russia was accepted in the absence of political legitimate parties. The system of Soviets essentially denied the "bourgeois" principles of separation of powers, implementing the experience of the French revolution for this purpose. However, the full power of local councils, for example, clearly exceeded the competence of municipal European bodies. The Soviets claimed the same universality as the Parliament had. Unlike it, they had a whole system of hierarchically built local authorities. The Soviet democracy is prone to unanimity and unfriendly attitude to the opposition, which is always in the minority. This principle ("democratic centralism") was reinforced by the existence of a hierarchical system of councils, which was a sufficiently effective filter for decision-making processes. The emergency powers of the Soviets especially increased in the context of the civil war and the fight against intervention. Under these conditions, the process of constitutional construction acquired specific features and the Constitution of 1918 became a kind of documentary of the historical era.*

**Keywords:** *parliament, councils, democracy, dictatorship, representation, direct action, legitimacy, legality, declaration, separation of powers, law, government, power, force, legality.*

#### REFERENCES

1. Arendt H. *O revolyutsii* [On revolution]. Moscow, 2011.
2. Bitsilli P.M. *Fashizm i dusha italii. Izbrannoe* [Fascism and the soul of Italy. Selected]. Sofia, 1993. Vol. 1.
3. Stepun F.A. *Germaniya «prosnulas»*. *Zhizn i tvorchestvo* [Germany "woke up". Life and work]. Moscow, 2008.
4. Schmitt K. *Dukhovno-istoricheskoe polozhenie parlamentarizma* [Spiritual and historical position of parliamentarism]. *Politicheskaya teologiya* [Political theology]. Moscow, 2000. Pp. 247-248.



## УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ МАТЕРИАЛАМ И ИХ ОФОРМЛЕНИЮ

*Более подробная информация содержится на сайте журнала [lexrussica.ru](http://lexrussica.ru)*

1. В журнале публикуются результаты научных исследований и научные сообщения авторов, изложенные в форме научных статей или рецензий в соответствии с тематикой журнала (далее — статья).
2. К сотрудничеству приглашаются авторы — ведущие специалисты, ученые и практики.
3. Направление автором статьи для опубликования в журнале считается акцептом, то есть согласием автора на заключение лицензионного договора о передаче права использования статьи в журнале «Lex Russica». Содержание договора опубликовано на сайте журнала.
4. Автор направляет в редакцию журнала статью согласно условиям и порядку предоставления и опубликования статей, а также требованиям к оформлению статей, размещенным на сайте журнала. При несоблюдении указанных требований редакция оставляет за собой право вернуть статью автору без рассмотрения.
5. Требования к содержанию и объему статьи:
  - объем статьи должен составлять от 25 до 50 тыс. знаков (с пробелами, с учетом сносок) или 20–30 страниц А4 (шрифт — Times New Roman, высота шрифта — 14 пунктов; межстрочный интервал — полуторный, абзацный отступ — 1,25 см, поля: левое — 3 см, правое — 1,5 см, верхнее и нижнее — 2 см). Опубликование материалов меньшего или большего объема должно согласовываться с редакцией журнала;
  - статья должна быть написана на актуальную тему, отвечать критерию новизны, содержать определенное новаторство в подходе к изучаемой теме/проблеме;
  - статья должна содержать структуру изложения;
  - в статье должны быть отражены результаты научного исследования, основанного на анализе теоретических конструкций, нормативных актов, материалов правоприменительной практики;
  - материал, содержащийся в статье, не должен быть только описательным, констатировать существующее положение вещей (статьи, значительная часть которых содержит воспроизведение нормативного материала, будут отклоняться);
  - в материале должна быть соблюдена фактологическая и историческая точность;
  - необходимо обращать внимание на аккуратное использование заимствованного материала, точность цитирования.
6. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.
7. Следует точно указывать источник приводимых в рукописи цитат, цифровых и фактических данных.
8. При оформлении ссылок необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.0.5-2008. Ссылки оформляются в виде постраничных сносок (размещаются в тексте как подстрочные библиографические ссылки), нумерация сплошная (например с 1-й по 32-ю). Сноски набираются шрифтом Times New Roman. Высота шрифта — 12 пунктов; межстрочный интервал — одинарный.

Знак сноски в тексте ставится перед знаком препинания (точкой, запятой, двоеточием, точкой с запятой). Пример оформления смотрите на сайте журнала.

Ссылки на иностранные источники следует указывать на языке оригинала, избегая аббревиатур и по возможности максимально следуя таким же требованиям, как и при оформлении библиографии на русском языке.

Ссылки на электронные ресурсы следует оформлять в соответствии с библиографическим ГОСТом 7.82-2001. Необходимо указывать заголовок титульной страницы ресурса, полный адрес местонахождения ресурса и в круглых скобках дату последнего посещения веб-страницы.
9. При оформлении списка литературы (библиографии) необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.1-2003. В библиографическом списке не указываются правовые источники (нормативные акты, судебные решения и иная правоприменительная практика). Пример оформления смотрите на сайте журнала.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

ПИ № ФС77-58927 от 5 августа 2014 г.

**ISSN 1729-5920**

**Свободная цена.**

**Подписка на журнал возможна с любого месяца.**

Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»  
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс в объединенном каталоге «Пресса России» — 11198.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Lex Russica» обязательна.

Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

Учредитель —

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Адрес издателя: г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Телефон редакции: (8-499)244-88-88 (доб. 556).

Почтовый адрес редакции: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

E-mail: [lex-russica@yandex.ru](mailto:lex-russica@yandex.ru)

Объем: 19,76 усл.-печ.л. (13,80 а. л.), формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Тираж 150 экз. Дата выхода в свет 30.11.2018.

Редактор *М. В. Баукина.*

Корректор *А. Б. Рыбакова.*

Компьютерная верстка *Д. А. Беляков.*

Печать цифровая. Гарнитура «Calibri».

Типография Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.