

АКТУАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: СОБИРАТЕЛЬНЫЙ ОБРАЗ ПОПРАВОК ПРЕЗИДЕНТА РФ В.В. ПУТИНА И НОВЫЕ СМЫСЛЫ ОСНОВНОГО ЗАКОНА

© 2020 г. Б. С. Эбзеев

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Москва

E-mail: ebzeev_bs@mail.ru

Поступила в редакцию 03.03.2020 г.

Аннотация. В статье раскрываются новые смыслы Конституции России, приобретаемые ею в связи с поправками Президента РФ В.В. Путина. Анализируются новая конфигурация властей в конституционной системе их разделения, новации в содержании принципов социального и правового государства, упрочение государственного суверенитета России в глобализирующемся мире, расширение института «сдержек и противовесов». Уделено внимание объективным основаниям «вертикали» власти как фактора государственного единства и целостности России.

Ключевые слова: Конституция РФ, поправки, баланс властей, вертикаль власти, суверенитет.

Цитирование: Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 7–24.

DOI: 10.31857/S013207690009224-8

ACTUALIZATION OF THE CONSTITUTION OF RUSSIA: COLLECTIVE MODE OF AMENDMENTS TO THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION V.V. PUTIN AND NEW MEANINGS OF THE FUNDAMENTAL LAW

© 2020 B. S. Ebzeev

The Central election Commission of the Russian Federation, Moscow

E-mail: ebzeev_bs@mail.ru

Received 03.03.2020

Abstract. The article reveals new meanings of the Constitution of Russia, acquired by her in connection with amendments of President of the Russian Federation V.V. Putin. The author analyzes the new configuration of the authorities in the constitutional system of their separation, the innovations in the content of the principles of the social and legal state, the consolidation of Russia's state sovereignty in a globalizing world, and the expansion of the institute "checks and balances". Attention is paid to the objective foundations of the "vertical" of power as a factor in the state unity and integrity of Russia.

Key words: Constitution of the Russian Federation, amendments, balance of powers, power vertical, sovereignty.

For citation: Ebzeev, B.S. (2020). Actualization of the Constitution of Russia: collective mode of amendments to the President of the Russian Federation V.V. Putin and new meanings of the fundamental law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 7–24.

Основной Закон 1993 г. прервал прежнюю традицию конституционной организации страны. Само понятие Конституции РФ в части, касающейся ее принципов, было наполнено принципиально новым содержанием; из способа закрепления строя абсолютного государства с неограниченной властью она стала законом, закрепившим строй демократического социального правового государства, власть которого ограничена суверенитетом народа и правами человека и гражданина.

На меру наполнения этих принципов существенное влияние оказали четыре обстоятельства:

во-первых, поражение советского социализма в соревновании с Западом, закончившееся крушением СССР, и глубокий кризис, охвативший экономику, политическую и духовно-культурную сферы, общественное сознание. Под угрозу была поставлена государственная бытийность России;

во-вторых, вера доминирующего на Конституционном совещании 1993 г. большинства в автоматизм «социальной механики», движущей силой которой является свободный рынок, якобы исключающий вмешательство государства, и плюралистическую демократию. Соответственно, акцент на права первого поколения, т.е. гражданские и политические права, и неприятие принципа социального государства и экономических, социальных и культурных прав;

в-третьих, скептическое отношение к государственному суверенитету и слепое доверие к т.н. «международным стандартам», которые якобы исключают всякую конкуренцию государств и сами по себе способны гарантировать наши национальные интересы;

в-четвертых, немаловажное значение для наполнения принципов конституционного строя адекватным им юридическим содержанием имело и то, что на последнем этапе работы Конституционного совещания в его работе не принимали участия левые силы, а также народные депутаты РСФСР, находившиеся в оппозиции.

Конституция РФ принималась в условиях глубокого кризиса. Сам факт принятия нового Основного Закона давал шанс на выход из него и вселял в общество надежду. Несмотря на сопровождавшие ее принятие обстоятельства, Конституция учредила конституционный строй, т.е. демократию, защищенную Конституцией РФ, в основу организации и функционирования которого были положены идеи и ценности конституционализма, которые были проверены опытом Запада. Мы синтезировали собственную социокультурную традицию и юридический образ сложившегося в ходе европейской истории порядка социальных отношений и институтов.

Иными словами, Россия отказалась от прежнего типа социального управления, ставшего тормозом техногенного развития страны, и, сохраняя при этом собственную цивилизационную идентичность, конституировала такие принципы взаимодействия государства и личности, к восприятию которых общество было готово. Этим предопределено долголетие Конституции, в которую за время ее действия внесен ряд поправок.

Начало им было положено Указом Президента Б.Н. Ельцина от 9 января 1996 г. о корректировке в ст. 65 Конституции РФ названий двух республик — Ингушетии и Северной Осетии—Алании. Впоследствии в указанную статью Основного Закона еще 11 раз вносились изменения, связанные с переименованием субъектов Федерации или образованием новых субъектов в результате их объединения, а также возвращением в состав России Республики Крым и г. Севастополя. Законами о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ¹, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ², от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ³ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ⁴ были увеличены сроки полномочий главы государства с четырех до шести лет, а Государственной Думы Федерального Собрания РФ — с четырех до пяти лет, упразднен Высший Арбитражный Суд РФ, а его полномочия переданы Верховному Суду РФ, установлена обязанность Правительства РФ ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности, а главе государства предоставлено право своим указом назначать до 10% членов Совета Федерации ФС РФ.

Наиболее масштабные преобразования Основного Закона предусмотрены проектом Закона о поправке к Конституции РФ от 20 января 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», оформившим предложения, заявленные в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г.

Смысл инициативы главы государства можно выразить следующим образом: **сильное государство и властная вертикаль как объективное основание единства и целостности России — баланс властей за счет расширения полномочий палат парламента — конкретизация обязанностей законодательной и исполнительной власти, вытекающих из принципа социального государства — упрочение суверенитета России и «национализация» носителей публичной власти — расширение сферы действия судебного конституционного контроля и активизация**

¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 1.

² См.: СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 2.

³ См.: СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 548.

⁴ См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4202.

прокурорского надзора — преодоление «суверенизации» местного самоуправления при одновременном укреплении его гарантий. Эти предложения охватывают организацию публичной власти и образуют системное единство, позволившее квалифицировать их как единую в нормативном отношении поправку.

Накануне второго чтения в Государственной Думе проекта Закона Президент РФ В.В. Путин дополнил поправку рядом новых предложений: проект Закона, подготовленный ко второму чтению в Государственной Думе, предусматривает внесение в Конституцию РФ пяти новых статей и изменения, дополнения, редакционные уточнения более чем в 30 статьях. При этом весьма многозначительна новая редакция названия проекта Закона о поправке — «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Понятие «функционирование» в дополнение к понятию «организация» в названии проекта весьма точно передает глубинный смысл дополнений проекта и не нарушает нормативного единства ранее внесенной Президентом РФ поправки. Соответственно, оценке подлежит поправка в целом как системно и нормативно единое дополнение Конституции РФ, касающееся совершенствования организационных и функциональных основ публичной власти.

Некоторые публицисты поспешили объявить инициативу Президента РФ революцией. В действительности ценностное ядро Основного Закона остается неизменным. Речь идет не о принятии новой Конституции, а о привнесении в действующий Основной Закон дополнительных смыслов, вытекающих, во-первых, из опыта четвертьвекового действия Конституции РФ, во-вторых, уровня зрелости политической системы и велений переживаемой страной эпохи, в-третьих, тенденций мирового развития. По замечанию самого автора поправки, «потенциал Конституции 1993 г. далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, надеюсь, еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества»⁵.

Принципы конституционного строя и права человека, закрепленные в гл. 1 и 2 Конституции РФ, являются выражением той системы ценностей, которые составляют сердцевину культурно-генетического кода страны. Они охватывают все сферы жизни общества: социальную, экономическую, политическую и духовно-культурную. В их числе: главенствующее положение в системе

конституционных ценностей человека, его прав и свобод, народный суверенитет, принципы правового государства, социального рыночного хозяйства, плюралистической демократии, разделения властей и проч. Долгое время некоторые из них, особенно принцип социального государства, были скорее далекими от действительности декларациями о намерениях⁶.

Принципы конституционного строя стабильны, поскольку призваны гарантировать незыблемость обозначенных в Конституции РФ целей. Данные цели не могут подвергаться ревизии под влиянием политических или идеологических процессов либо меняющейся расстановки политических сил в парламенте. Именно поэтому согласно ст. 135 Конституции РФ ее гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» и гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием РФ.

Но одновременно принципы конституционного строя отличаются динамизмом, ибо выступают программой развития Конституции РФ под влиянием преобразований общества и его запросов. Инициативы Президента РФ В.В. Путина основываются на принципах конституционного строя России, но одновременно оказывают влияние на нормативное содержание этих принципов, особенно разделения властей, социального и правового государства, поскольку предлагают существенно обновленную организацию публичной власти и баланс в полномочиях ее ветвей, конкретизацию содержания принципа социального государства и его современное наполнение, и ставят под контроль конституционного правосудия дополнительные сферы правовой действительности.

Общероссийское голосование: природа, легитимирующие основания, последствия

В отечественной юриспруденции на советском этапе его развития широко были распространены представления о том, что Конституция вполне самодостаточна с точки зрения обеспечения ее институциональной безопасности и якобы сама по себе гарантирует демократическое развитие общества, свободу и права человека. Постсоветский опыт конституционного устройства России привел к осознанию, что действенная юридическая гарантия Конституции и закрепляемых ею институтов правового государства требует такой организации публичного порядка, который мог бы противостоять всяким покушениям как на сам Основной

⁵ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.

⁶ См.: Володин В.В. Живая Конституция развития // Парламентская газ. 2019. 17 июля.

Закон, так и на защищаемый им конституционный строй.

Отсюда вытекает необходимость формирования надежного юридического механизма охраны и защиты Конституции РФ, составляющей основание демократического правопорядка. Речь прежде всего идет о *гарантиях Конституции РФ*, под которыми понимаются средства и способы, обеспечивающие стабильность Основного Закона.

В частности, Основной Закон поддерживается самым порядком внесения в него изменений и дополнений или пересмотра в целом. Составители Конституции РФ целенаправленно установили особый порядок пересмотра Конституции, внесения в нее дополнений и изменений, предусматривающий участие в этом процессе учредительной власти (всенародное голосование) или конституанты (Конституционное Собрание), либо, когда речь идет о поправках к гл. 3–8 Конституции, их принятие парламентом в порядке, в каком принимается федеральный конституционный закон, поддержанный органами законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Как раз в связи с этим в «полноценном» референдуме или всенародном голосовании, на которых настаивают некоторые участники обсуждения поправки, нет нужды. Более того, такой референдум находился бы в прямом конфликте с конституционным механизмом интеграции в текст Основного Закона предложенных Президентом РФ В.В. Путиным дополнений и изменений.

Однако вполне закономерно возникает вопрос: не противоречит ли этому механизму проведение общероссийского голосования? В свою очередь, ответ на этот вопрос требует осмысления еще двух следующих вопросов: какова природа общероссийского голосования? правомочен ли глава государства на его назначение?

Общероссийское голосование, совпадая с всенародным голосованием и референдумом по форме (голосование), существенно отличается от них по содержанию; это — общегражданская политическая акция, осуществляемая в юридической форме, т.е. опрос граждан с соблюдением принятых в избирательной практике принципов, правил и процедур.

Президент РФ В.В. Путин обращается к народу России в целом и персонально к каждому гражданину и предлагает оценить иницилируемую им поправку. Итоги голосования будут иметь огромное политическое и моральное значение для Президента страны, органов публичной власти, гражданского общества. В воле главы государства, а также парламента, поскольку принятие Закона о поправке к Конституции РФ входит в его полномочия, из

итогов общероссийского голосования сделать выводы и принять соответствующее воле общества юридические решения.

У специалистов в области конституционного права России нет сомнений, что, предлагая проект Закона о поправке к Конституции РФ, глава государства действует в своем праве. Оно вытекает из ряда положений Конституции, прежде всего из установленной Основным Законом представительской функции Президента РФ. По букве и внутреннему смыслу Конституции Президент РФ олицетворяет государство. При этом государство в данном контексте понимается не как система федеральных органов государственной власти, а в самом широком смысле этого слова — Российская Федерация в ее синтезированном единстве территории, народа и власти.

Словосочетание «представляет Российскую Федерацию внутри страны» означает, что представительская функция главы государства «внутри страны» не ограничена отношениями с теми или иными субъектами; она проявляется в отношениях со всеми органами публичной власти и их должностными лицами, гражданами и их объединениями, населением муниципальных образований, отдельных субъектов Федерации и многонациональным народом России в целом. Именно из этой функции вытекает институализация главой государства общероссийского голосования, не совпадающего ни с всенародным голосованием, ни с референдумом в их конституционно-правовом смысле, но являющегося формой и способом реализации главой государства возложенной на него Конституцией РФ функции.

Конституционный Суд РФ уже два с половиной десятилетия назад своим Постановлением от 31 июля 1995 г. № 10-П легитимировал доктрину т.н. «скрытых» («подразумеваемых») полномочий главы государства⁷. Ее смысл юридически неоспорим, прост и доступен: конституируемая Основным Законом функция Президента РФ не может оставаться без правового обеспечения, она предполагает наличие у него соответствующих полномочий по реализации этой функции. Эта позиция Конституционного Суда РФ в полной мере сохраняет свое значение.

Попытка ее оспорить, ссылаясь на принятое тогда же постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»⁸, бесперспективна. Государственная Дума, обратившаяся в Конституционный Суд РФ с запросом, ходатайствовала о толковании этой конституционной нормы только относительно

⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 33, ст. 3224.

⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 45, ст. 4408.

наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции РФ, но никоим образом не касалась функций и полномочий главы государства.

Поскольку речь идет о реализации функции главы государства и его полномочиях в связи с предстоящим общероссийским голосованием, было бы на первый взгляд логично порядок проведения такого голосования и значение его итогов урегулировать актом инициатора поправки, например, утвержденным его указом Положением. Однако главой государства и парламентом предпочтение отдано урегулированию порядка проведения общероссийского голосования и вступления Закона о поправке к Конституции федеральным законодателем.

Это означает, что общероссийское голосование имеет перспективу выйти за рамки процедуры *ad hoc* и приобрести значение особого института отечественного конституционного правопорядка. Речь идет о трансформации такого голосования в институт согласительной демократии, легитимизируемой указанием Конституции РФ (преамбула, ч. 1 и 2 ст. 3), что единственным источником, из которого проистекают полномочия законодательной, исполнительной и судебной власти, и носителем воплощаемого ими суверенитета является народ России.

Конституция и непрерывность Российского государства

В словосочетании «Конституция Российской Федерации» содержится указание на взаимосвязь Основного Закона и Российского государства. Государство в этой взаимосвязи первично, оформляющая его Конституция вторична, поэтому об учредительной функции Конституции РФ можно говорить только в определенном смысле.

Государство в своем развитии прошло долгий исторический путь. Конституция РФ относительно молода. Она исходит из существования государства. В связи с этим смысл учредительной функции Конституции заключается в преобразовании государства, обновлении его институтов, характера взаимоотношений государства и общества, статуса человека и гражданина, самого устройства государства и проч.

Иными словами, Конституция РФ не легитимирует волю к государственному существованию как таковому; эта воля, выраженная более тысячи лет назад, не подлежит пересмотру ни при каких условиях. Конституция РФ не учреждает государство, а закрепляет отличные от ранее существовавших государственные формы, адекватные потребностям цивилизационного развития общества. Как раз из этого вытекают ч. 2 и 3 будущей ст. 67¹ Конституции РФ, делающей акцент на исторически

сложившееся государственное единство и неприятие всякого умаления значения подвига народа при защите Отечества.

В силу непрерывности Российского государства Российская Федерация выступает не правопреемником всех предшествовавших форм российской государственности (Российская Империя, РСФСР и СССР и т.п.), она является **продолжателем** тысячелетней отечественной государственности. Ее современный облик представлен действующей Конституцией РФ, верховенство которой есть главный фактор единства Российского государства. Это не исключает правопреемства в отношении некоторых договорных обязательств и активов Союза ССР за пределами России. В связи с этим будущая правоприменительная практика должна остерегаться отождествления этих разных институтов публичного права.

В свою очередь, Российское государство выполняет по отношению к Конституции служебную роль. В частности, Конституция РФ возлагает на государство определенные обязанности по отношению к обществу и личности, ассоциациям граждан. Это означает, что государство как политическая форма существования многонационального народа России предшествует всем последующим положениям Конституции, образует его основополагающий принцип, описание которого с точки зрения его организации, формы, принципов деятельности, ограничений и т.п. осуществляется в этих последующих положениях.

Таким образом, Конституция и юридически оформленное ею Российское государство составляют определенное единство. Основной Закон обращен не к оторванной от реальности абстрактной модели государства вообще, он легитимирует конкретное государство — Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, как это установлено ч. 1 ст. 1 Конституции РФ. При этом перечисленные в этом определении признаки дополняются далее указанием на то, что Российская Федерация также является социальным и светским государством (ст. 7, 14). Без учета этих конституционных характеристик целостная картина государственности России невозможна.

Причем государство находится в развитии, которое требует конституционного оформления. Соответственно, новая редакция ст. 68 Конституции РФ дополнена указанием на русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов России. Помимо закрепления русского языка как государственного языка Российской Федерации из процитированной редакции ст. 68 вытекают еще два фундаментальных положения: во-первых,

территориальными пределами самоопределения русского народа является вся территория Российской Федерации, именно в этом заключена гарантия единства и целостности общего для всех народов России Отечества; во-вторых, «многонациональный союз равноправных народов» означает единую государственную политическую нацию, являющуюся субстратом Российского государства.

Такое дополнение Конституции РФ есть акт справедливости по отношению к русскому народу и не умаляет ни достоинства всех других народов России, ни их языков и культуры как уникального наследия всего народа. Этому служит и новая редакция ст. 69 Конституции РФ о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей России и гарантировании государством поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.

Конституция России и вертикаль власти

Выдающийся русский государствовед Б.Н. Чичерин, сопоставляя исторический опыт становления и развития государственности в России и странах Западной Европы, имел основание заявить, что «ход русской истории представляет замечательную параллель с историей Запада» и «это сродное, параллельное течение жизни... не повторяется ни у каких других народов древнего и нового мира». Но верно и другое: перед государственной властью в России стояли иные задачи, нежели на Западе. Власть была главным двигателем общественного развития, а «народ помогал ей всеми силами в устройении отечества, но не столько собственной инициативой, сколько подчиняясь мановению сверху и неся на себе громадные тяжести для общего блага. Это историческое значение самодержавной власти дало ей такую мощь, какой она не имела ни в одной европейской стране, и перед которой должны были исчезнуть все представительные учреждения»⁹.

В Западной Европе становление демократии как политико-юридической формы бытия индустриального общества с характерной для него свободой рынка и полноценными товарно-денежными отношениями происходило в результате деятельности различных общественных сил, которые противостояли монарху и его слугам, и в этом противостоянии вырабатывались начала права. Начала же власти как фактора техногенного развития и сохранности единой государственности играли существенно меньшую роль.

⁹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 329, 330.

Становление и развитие Российского государства происходило не в противостоянии общества и власти, но в их союзе и взаимодействии в процессе государственного строительства России, ее приращения новыми землями и народами, сохранения идентичности России как средоточия уникальной по своим основам, способам формирования и воздействия на мировую культуру цивилизации. Единая центральная власть, а не хорошо организованные и осознающие свои интересы и готовые их отстаивать в противостоянии с нею крупные землевладельцы, территориальные общины или предшествовавшие современным институтам гражданского общества сословные союзы, была соединяющей воедино огромное государство силой и главным двигателем культуры и прогресса.

Эта освещенная многими столетиями практика и соответствующая ей социальная психология, а главное — объективные условия, обусловившие развитие начал власти, не могли не наложить отпечаток на институты государственности постмонархической России, включая советский период истории отечественной государственности. Восприятие же Россией стандартов, выросших из иной истории и отличного от нашего социокультурного опыта, потребовало соединения этих двух начал — власти и права. Причем в обозримом будущем речь должна идти не об отказе от начал власти и заполнении образовавшегося вакуума началами права, а об их сочетании и взаимодействии. Сильное государство и полноправный гражданин, защищенный в своей свободе — именно в таком синтезе заключены предпосылка и гарантия обеспечения национальных интересов России, а также единства и целостности Российского государства как формы политико-юридического бытия многонационального народа страны.

Наша собственная недавняя история является предостережением для общества. Государственно-правовая практика, основанная не на точном расчете, а на мифологии разделения властей, в начале 90-х годов XX столетия едва не поставила под сомнение государственную бытийность России. Во многом именно благодаря этому мы пришли к осознанию необходимости в политической системе такого органа, который гарантировал бы от разрыва и противостояния властей. В этом участники Конституционного Сопровождения, работавшие над проектом Конституции, видели одну из гарантий от повторения исторической травмы, нанесенной прекращением Союза ССР в 1991 г. и событиями октября 1993 г.

В связи с этим убежденность Президента РФ В.В. Путина, что «наша страна с ее огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием

культурно-исторических традиций не может нормально развиваться, просто существовать стабильно в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой»¹⁰, имеет под собой глубокие основания.

Вертикаль власти — не находка действующего главы государства; Президент РФ В.В. Путин восстановил ее. Благодаря этому сохранены единство и целостность Российского государства и населяющих страну народов, преодолены центробежные тенденции, «национализирована» региональная властвующая элита¹¹.

Действующий Основной Закон определил статус Президента в качестве главы государства, а не «высшего должностного лица и главы исполнительной власти», как это было на начальном этапе развития института российской президентуры. Изменились место и роль Президента РФ в механизме государственной власти, обновилась его функции и полномочия, характер взаимоотношений с парламентом и правительством и т.п. Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент РФ в рамках собственных полномочий и в установленных Конституцией пределах нормотворчества, управляет, разрешает споры, конституционализует деятельность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Президент в конституционном идеале — не представитель той или иной политической силы или выразитель интересов отдельного социального слоя, он — олицетворение Российского государства и представитель всех своих сограждан, в своей совокупности образующих многонациональный народ России. Существенно возрастает значение этой роли Президента в условиях федеративного государства, само устройство которого направлено в том числе на разрешение двух взаимосвязанных задач: гармонизацию межнациональных отношений и рационализацию власти, гарантирующую Российское государство как от конфедерализации, так и от его излишней централизации.

Согласно Конституции РФ Президент РФ является первым органом государственной власти. С него Основной Закон начинается перечисление федеральных органов государственной власти, чем в дальнейшем определяется очередность конституционного описания их статуса в гл. 4–7 Конституции РФ. Важное значение при этом имеет указание Конституции на то, что Президент осуществляет

государственную власть в Российской Федерации, а не государственную власть Российской Федерации: глава государства по своему статусу, функциям, полномочиям и ответственности не может квалифицироваться как «федеральный президент», он — Президент Российской Федерации.

Иными словами, институт Президента РФ (как и Государственной Думы, Правительства РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных и т.д.) базируется на принципе унитаризма, который вопреки едва ли не всеобщим для отечественного государственоведения представлениям, не противостоит принципу федерализма. Именно на это ориентирует и понятие государства, содержащееся в ст. 80 Конституции РФ, которое идентифицируется с Российской Федерацией в ее конституционном описании — демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Государство как политическая форма бытия многонационального народа России представляет собой интегрированное единство государственной территории, которая включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, а также население, образующее единую государственную гражданскую нацию, и государственную власть, в системе которой глава государства занимает отведенное ему Конституцией РФ особое место.

Российскую Федерацию по форме правления в отечественной конституционно-правовой доктрине порой относят к числу полупрезидентских республик. В самом деле, для организации и функционирования институтов российской государственности подобно другим полупрезидентским республикам характерно наличие сильной президентской власти, сопрягающейся с менее выраженным, чем в президентских республиках, разделением властей.

В действительности, однако, российская модель президентуры, как она была сформулирована в 1993 г. — это модель не «просто» президентской, а суперпрезидентской республики. Глава государства, избираемый народом, столь же легитимен, как и члены парламента и парламент в целом; он является таким же народным представителем, как и депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, причем в силу собственного конституционного статуса обладает такой силой, которая позволяет ему действовать, порой не оглядываясь на парламент или даже наперекор ему. Оставаясь вне пределов традиционно вычленяемых трех ветвей единой государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной — Президент интегрирует российскую государственность и, будучи наделен Конституцией РФ значительными нормотворческими полномочиями, контролируя

¹⁰ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.

¹¹ См.: Степин В.С. Идея права как социокультурный феномен // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2019. С. 104, 105.

исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, он юридически и фактически «присутствует» во всех властях. На нем лежит ответственность за обеспечение эффективности и действенности всех институтов государственной власти в России.

Составители проекта Конституции РФ 1993 г. сосредоточили в руках главы государства огромные полномочия. В соответствии с ними мера самостоятельности Президента РФ во многом определяется его личными качествами, собственными инициативами и энергией в их реализации. Энергичный и талантливый глава государства, пользующийся доверием и уважением народа, способен обеспечить дееспособность и эффективность государства, в должной мере восстановить его функцию социального служения, а также последовательно проводить социальные, экономические и политические преобразования в интересах всех своих сограждан. Разумеется, во взаимодействии и сотрудничестве с другими органами государственной власти и союзе с гражданским обществом.

Есть ли, однако, гарантия, что общество никогда не ошибется в своем выборе? Довлеющий над нами прежний социокультурный опыт заставлял немногих участников Совещания 1993 г. настойчиво напоминать об опасности перерождения президентуры в «демократический» цезаризм. Но в тех исторических условиях эти призывы не были и не могли быть услышаны. Статусом главы государства «легитимировались» целенаправленное разрушение промышленности и сельского хозяйства и разграбление созданной трудом многих поколений собственности. Усиливались центробежные тенденции, параллельно подвергалась поруганию вся отечественная история и осмеивался государственный дух народа. А.И. Солженицын, уже не надеясь быть услышанным, с тоской зывал: «Россия в обвале!»¹². Страна, как никогда ранее, была близка к безгосударственной пустоте.

2000-й год был поворотным не только в истории российской президентуры, но в самой судьбе России. Не надо искать конспирологических тайн в поправке Президента РФ В.В. Путина. В ней заключен печальный опыт 90-х годов. Доминирующая смысловая нагрузка инициативы главы государства состоит в расширении параметров взаимодействия главы государства с парламентом, правительством и судебной властью, наделении их дополнительными полномочиями, в т.ч. за счет прерогатив главы государства, и усилении контроля и ответственности. Речь, в частности, идет о создании гарантий «защиты от дурака». Такие

гарантии актуальны для организации и деятельности государства много больше, чем в сфере производства. Модель суперпрезидентской республики уступает свое место сильной президентской республике с авторитетным парламентом и ответственным правительством.

Государственный совет России

В поиске истины нет ничего опаснее, чем предрешение. Стоило главе государства выступить с предложением о конституировании Государственного совета, как записных противников «режима» осенило: «Президент Путин таким образом пытается увековечить свое пребывание во власти». При этом многие из них апеллировали к Конституции РФ, утверждая, что само учреждение Госсовета противоречит гл. 1 Основного Закона, исчерпывающе определившей перечень органов государственной власти Российской Федерации.

При этом никто из них не пожелал заметить, что Конституция различает органы государственной власти и государственные органы. Государственный совет ни в своем нынешнем виде, ни в образе, который он обретает в поправке Президента РФ В.В. Путина, не является органом государственной власти. Он был образован Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г.¹³ в качестве совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Председателем Государственного совета является глава государства, членами — председатели палат парламента, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, главы субъектов Федерации, руководители фракций политических партий в Государственной Думе. По решению Президента РФ в его состав могут быть включены лица, замещающие должности высших должностных лиц субъектов Федерации, имеющие большой опыт публичной деятельности. Решения Государственного совета принимаются на его заседании путем обсуждения. Если Государственный совет приходит к выводу о необходимости принятия федерального конституционного закона или федерального закона, а также внесения в них поправок, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу ФС РФ в порядке законодательной инициативы Президента РФ.

В течение 10 лет активной, возможно, не очень широко известной обществу деятельности Государственный совет подтвердил свою эффективность. В связи с этим Президент РФ В.В. Путин предлагает конституционно закрепить полномочие главы

¹² Солженицын А.И. Россия в обвале. М., 1996.

¹³ См.: СЗ РФ. 2000. № 36, ст. 3633; 2016. № 48 (ч. III), ст. 6750.

государства на формирование Госсовета, одновременно указав в п. «ж»¹ ст. 83 Конституции РФ цели и функции данного государственного органа, причем статус этого органа определяется обычным федеральным законом.

Это означает, что Государственный совет остается органом при Президенте РФ. В числе его целей — содействие главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определении основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Смысл деятельности Государственного совета как государственного органа при Президенте РФ — содействие главе государства в осуществлении его конституционных полномочий. Кроме того, авторитет и опыт членов Государственного совета есть определенная гарантия от использования принадлежащих главе государства полномочий в целях принятия решений, противоречащих интересам страны. В этом — только малая толика сдержек и противовесов, которые предлагаются Президентом РФ.

Баланс властей и новая конфигурация их разделения. Местное самоуправление

Универсальной модели разделения властей, которая могла бы быть перенесена на национальную почву различных государств без учета их особенностей и своеобразия политического менталитета и исторических традиций, не существует. Напротив, в различных государствах конституционное нормирование принципа разделения властей отличается существенным своеобразием.

Принцип разделения властей был воспринят конституционным правом России в 1992 г. в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию РСФСР 1978 г. С учетом практики жесткого противостояния законодательной и исполнительной власти, приведшего к событиям 3–4 октября 1993 г., явившимся, по существу, актом гражданской войны, Конституционное Собрание иначе сформулировало содержание этого принципа.

Согласно ст. 10 Конституции РФ понятие разделения властей равнозначно их организационному обособлению. В Основном Законе речь не идет о существовании трех различных властей, действующих изолированно друг от друга. Государственная власть едина, но ее функции — законодательство, управление и правосудие — осуществляются различными органами, самостоятельность которых обеспечивается предусмотренными Конституцией РФ гарантиями.

В 1993 г. содержание этого принципа в его конкретизации последующими положениями

Конституции (о формировании Правительства РФ и назначении его Председателя, заместителей Председателя, министров и др.) было продиктовано **страхом**. Для одних составителей Конституции РФ — страхом потери с таким трудом добытой власти и желанием увековечить свое пребывание у ее кормила, для других — страхом повторения губительного для страны противостояния властей и надеждой на будущее.

Соответственно, в течение четверти века конституционное содержание этого принципа прежде всего сводилось к **исключению противоборства властей**. В частности, в Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П Конституционный Суд РФ подчеркнул: правовая логика ст. 111 Конституции РФ, рассматриваемой во взаимосвязи с ее ст. 83 (п. «а») и 103 (п. «а» ч. 1), заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) **не допускать их противоборства**, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (преамбула, ч. 1 и 2 ст. 3)¹⁴. Тем самым Конституционный Суд РФ сделал акцент на стабилизирующую роль принципа разделения властей.

Поправка Президента РФ В.В. Путина в части, касающейся разделения законодательной и исполнительной власти, на первый план выдвигает другой аспект принципа разделения властей — **их сотрудничество и взаимодействие**. Как раз в данном контексте существенно значимы предложения о новом порядке формирования состава Правительства РФ, включая замещение должности его Председателя, заместителей Председателя, федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, руководства и судей высших судов, прокуроров.

Инициатива главы государства потребовала существенного расширения полномочий палат Федерального Собрания РФ, особенно в кадровой сфере (утверждение Государственной Думой ФС РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя и большинства федеральных министров, назначение Советом Федерации ФС РФ руководства и судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, проведение консультаций по кандидатурам на должности прокуроров субъектов

¹⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 52, ст. 6447.

Российской Федерации, министров обороны, безопасности, иностранных дел и др.).

Еще более значимы предложения Президента РФ В.В. Путина, предусматривающие существенное расширение полномочий парламента в сфере установления основ федеральной политики и федеральных программ и дополнение п. «е» ст. 71 указанием, что Федерация в лице законодателя устанавливает единые основы системы здравоохранения, системы воспитания и образования и др. Существенно дополнено содержание ст. 72, расставляющей новые акценты в конституционном наполнении содержания принципа социального государства. В ст. 75 появляются две новые части, посвященные уважению к труду и гарантированию МРОТ, а также формированию пенсионной системы и установлению обязательного социального страхования, адресной социальной поддержке граждан и др. Принципиальное значение имеет конституирование парламентского контроля, предусмотренного предложенной главой государства ст. 103¹⁵ Конституции РФ. Ритуальная роль, на которую обрекали парламент авторы проекта Конституции в 1993 г., в полной мере утрачивает свою актуальность.

Принцип разделения властей распространяется на всю систему государственной власти в России. Как было подчеркнуто в Постановлении Конституционного Суда от 18 января 1996 г. № 2-П, в соответствии с этим принципом осуществляется государственная власть не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации¹⁵. Новая конфигурация разделения государственной власти на федеральном уровне и усиление начал т.н. «кооперативного» федерализма, по-видимому, потребует от законодателей субъектов Федерации внесения соответствующих поправок в свои конституции и уставы.

Конституция РФ связывает данный принцип с организацией и функционированием именно государственной власти, в силу чего он не распространяется на местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти. Как раз на этом убеждении, порой доводимом до абсурда, сложилась практика организации местного самоуправления, которая привела к известной суверенизации местного самоуправления, по замечанию Президента РФ В.В. Путина, «к разрыву между государственным и муниципальным уровнями власти. И такая раздельность, запутанность полномочий прежде всего отрицательно сказывается на людях»¹⁶.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 4, ст. 409.

¹⁶ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января

Как раз на преодоление такого разрыва направлены предложения главы государства, касающиеся местного самоуправления: во-первых, органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти России и осуществляют взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

во-вторых, конституируется участие местного самоуправления в реализации принципа социального государства и обеспечении прав граждан второго поколения: в сфере ответственности местного самоуправления наряду с иными вопросами местного значения — обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи;

в-третьих, местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

И в том, и в другом, и в третьем случаях федеральный законодатель едва ли сможет ограничиться уточнением законодательства о местном самоуправлении. Бич местного самоуправления — отсутствие денег и действенного контроля за деятельностью его органов и должностных лиц. В связи с этим весьма вероятно, что потребуются пересмотр системы межбюджетных отношений и совершенствование механизма контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, а также законодательства о здравоохранении.

Упрочение суверенитета России в глобализирующемся мире

Конституция РФ, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права и учитывая веления эпохи, преодолела препятствия к открытости внутреннего правопорядка для норм международного права. Уже в ее преамбуле содержится свидетельство ясного понимания объективного характера региональных, континентальных и планетарных интеграционных процессов и ориентации Российского государства на равноправное участие в них. В данном контексте весьма примечательны положения об осознании

2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.

многонациональным народом России себя частью мирового сообщества, уважении к общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, утверждении прав и свобод человека и гражданина.

В развитие положений преамбулы ч. 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Словосочетание «общепризнанные принципы и нормы международного права» содержится также в ст. 17, 63, 69 Конституции РФ.

Это также означает, что общепризнанные, т.е. признанные в т.ч. Россией, принципы и нормы международного права являются обязательными для субъектов российского права. Эти принципы и нормы в силу их опосредования Конституцией и прямого конституционного веления непосредственно обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие, ориентируют их, определяют пределы дискреции и устанавливают определенные запреты. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ они составляют интегральную часть правовой системы России и являются критерием, которым руководствуется Российское государство, признавая, т.е. определяя круг, объем и пределы, и гарантируя, т.е. юридически, организационно и материально обеспечивая, права и свободы человека и гражданина (ст. 17, 55). Эти принципы и нормы упоминаются и в иных статьях Основного Закона (ст. 63, 69).

Мы стали открытым обществом для мира, готовым для равноправного сотрудничества. Однако реалии постсоветского мира оказались разительно не похожи на радужные картинки всеобщей любви не разделенных идеологией государств, которые рисовались три десятилетия назад. Мир не стал стабильнее, явственно деградируют ключевые международные институты, разрушается фундамент миропорядка, а грубое внешнее вмешательство в жизнь стран и народов стало обычным инструментом геополитики и передела сфер влияния¹⁷.

Оправдание этой политики, проводимой якобы во имя демократизации режимов и привнесения в соответствующие страны прав человека, ищут в т.н. «мировых ожиданиях». В действительности, однако, речь идет не о «мировых ожиданиях», а об обеспечении беспрепятственного доступа

к ресурсам других стран и потере ими своей цивилизационной идентичности, а национальных государств — своего суверенитета. Мир стоит сегодня перед дилеммой: либо согласиться с разрушением основ миропорядка и неизбежным торжеством права силы, либо коллективно встать на их защиту; либо суверенные государства вполне вписываются в процессы глобализации и сохраняют контроль над своими национальными богатствами, либо суверенитет объявляется реликтом прошлого и оказывается на свалке политической истории.

Глобализация — объективный процесс, обусловленный замкнутостью планеты, формированием мирового хозяйства, глобальными коммуникациями и т.д. Обычно ее связывают с качественно более высокими уровнями интегрированности, целостности и взаимозависимости стран и народов. Однако глобализация не исключает глобальной конкурентной борьбы, в которой активно используются средства политического, экономического, информационного, а также военного давления и по-разному распределяются негативные последствия глобализации и предоставляемые ею блага. Очевидно, что сложившиеся глобальные и региональные инфраструктуры и оформляющие их правовые системы не в состоянии сами по себе гарантировать интересы участвующих в интеграционных процессах государств. В равной мере они не в состоянии блокировать экономическую, политическую или военную экспансию отдельных государств или их группировок, объединенных тесными узами. В этом заключается один из главных вызовов самому принципу государственной бытийности нашего народа.

Среди участников Конституционного Совещания было немало приверженцев ограничения суверенитета Российского государства. Во-первых, в части, касающейся внутреннего аспекта государственного суверенитета, представители ряда республик настаивали на разделении суверенитета между Российской Федерацией и ее субъектами. Перед Совещанием стоял вопрос о природе российского федерализма, который многими толковался как договорный. Согласие с этим означало бы поддержку т.н. «парада суверенитетов», под которым в тот исторический период понимали принятые большинством республик в составе России декларации о суверенитете, и неизбежно привело бы к активизации центробежных тенденций.

Во-вторых, речь шла о внешнем аспекте суверенитета России. В частности, на начальном этапе Конституционного Совещания в проекте Конституции даже говорилось о возможности уступки Россией части своих полномочий наднациональным органам и международным организациям, **если это не влечет ограничения прав и свобод**

¹⁷ См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. М., 2014. С. 17.

человека и гражданина. Замечательный образчик манипуляции правами человека, под предлогом защиты которых некоторые «творцы» Конституции РФ были готовы пожертвовать правами нашего народа.

Историческая заслуга Конституционного Сопределения заключается в том, что оно отвергло принцип договорной федерации применительно к России; Основной Закон закрепил принцип конституционной федерации, базирующийся на Конституции РФ, в конституционно-правовом смысле единой и неделимой. Мы не союзное государство и тем более не союз государств. Базовым основанием Федерации является суверенитет Российского государства, его верховенство на своей территории и независимость во внешних сношениях.

Что же касается внешнеполитического аспекта суверенитета, его конституализация далась значительно труднее. Сторонники ограничения суверенитета России, пытаясь добавить респектабельности своим целям, ссылались на опыт Западной Европы. Действительно, теория делимости суверенитета сегодня востребована Западной Европой в связи с процессами европейской интеграции и постепенной трансформации ЕС в государство. В связи с этим европейский конституционализм все более приобретает характер транснационального феномена, для которого присуще самоограничение суверенитета государствами — членами ЕС в пользу наднациональных органов власти (ч. 2 ст. 9 Конституции Австрии, ч. 1 ст. 23 Основного закона ФРГ, ч. 3 ст. 28 Конституции Греции и т.д.).

С этой точки зрения реанимация данной теории в этих государствах имеет под собой очевидное основание. Она считается западноевропейской юриспруденцией вполне оправданной, даже если противоречит юридической логике, что, впрочем, доказывает только то, что политическое содержание категории суверенитета доминирует над ее юридической формой, подверженной различным превращениям¹⁸.

Но это ни в коей мере не может служить аргументом в ее пользу в отечественной юридической науке или конституционно-правовой практике государственного строительства России, что нашло убедительное обоснование в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П¹⁹.

Участие России в формировании европейского гуманитарного консенсуса не влечет отказа от

государственного суверенитета либо его ограничения²⁰. Мы не состоим в «государстве государств», а участвуем в «сообществе государств», покаясь не на началах господства и подчинения, а на суверенном равенстве и сотрудничестве государств. Именно поэтому в ст. 79 Конституции РФ особо оговорено, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможно не только при условии, что такая передача не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина, как это предлагали некоторые, но и **не противоречит основам конституционного строя, в т.ч. суверенитету России.**

Россия еще раз открыто провозглашает свой выбор. Согласно ст. 79¹, предложенной Президентом РФ В.В. Путиным для включения в Конституцию, Российское государство принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Логичный вывод из этого положения — указание в ст. 79 на то, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Наконец, в конституционную доктрину государственного суверенитета органично вписывается дополнение ст. 67 Конституции указанием, что Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия, направленные на отчуждение части территории России, а также призывы к таким действиям не допускаются.

В этом нет ни автаркии, ни заявления о примате отечественного правопорядка над международным, как полагают многие участники обсуждения поправки главы государства. Эти правовые положения есть гарантия непротиворечивого взаимодействия национального и международного правопорядков и верховенства Конституции в правопорядке России.

«Национализация» носителей публичной власти как гарантия суверенитета России

Конституция РФ немногословна. Но ее молчание многозначительно и далеко не всегда свидетельствует о пробельности. Нельзя считать, что запрет на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, связанный с наличием

¹⁸ См.: Эбзеев Б.С. Глобализация и становление транснационального конституционализма // Государство и право. 2017. № 1. С. 5–15.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2015. № 30, ст. 4658.

²⁰ См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. 2-е изд., испр. и доп. М., 2019. С. 372, 373.

гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, является чем-то экстраординарным. Такой запрет, хотя он не был текстуально сформулирован в Конституции РФ в ее принятой в 1993 г. редакции, вытекал прежде всего из принципа государственного суверенитета в его взаимосвязи с принципами правового государства и верховенства Конституции РФ и получил недвусмысленное отражение в ряде конкретизирующих ее законов. Это — обычная для современного мира практика.

Слугой двух господ можно успешно выступать в комедии Карло Гольдони; в суверенном государстве, абсолютно правомерно рассчитывающем на верность должностного лица или государственного и муниципального служащего, в силу самого принципа государственного суверенитета такая ситуация исключена; носители публичной власти — агенты общества, обязанные служить именно ему. В связи с этим не только юридически логично, но и конституционно оправдано привносящее требующую юриспруденцией определенность в эту сферу отношений предложение Президента РФ В.В. Путина на уровне Основного Закона закрепить соответствующие требования к лицам, которые занимают должности, «критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны»²¹.

В частности, согласно поправке главы государства, не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство или иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории иностранного государства, главы субъектов Российской Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи, прокуроры, Уполномоченный по правам человека. По замечанию главы государства, «смысл, миссия государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений»²².

В дополнение к этому глава государства предлагает также указать на юридическую невозможность должностных лиц и служащих открывать или иметь счета (вклады), хранить наличные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами России.

Существенно ужесточены требования, которые должны предъявляться к лицам, претендующим на должность Президента Российской Федерации. Президент РФ В.В. Путин предложил конституционно закрепить положения о постоянном проживании кандидата на территории России не менее 25 лет, а также отсутствии у претендента иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее. В полной мере на главу государства и лиц, претендующих на эту должность, распространяются ограничения на использование иностранных финансовых инструментов.

Кроме того, глава государства предложил оговорить в Конституции, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента России более двух сроков. В таком ограничении президентской легислатуры обычно усматривают гарантию от монополизации власти.

Социальное государство: трудное становление и новые ориентиры

В поправке Президента РФ В.В. Путина вопрос о наполнении принципа социального государства реальным содержанием, пожалуй, приобрел ключевое значение. И это имеет под собой глубокие основания.

В процессе работы Конституционного Совещания 1993 г. отчетливо проявились два принципиально различных подхода к определению и конституционному закреплению природы конструируемой Основным Законом модели государства: либо государство — «ночной сторож», которое должно охранять мир и поддерживать общественный порядок, но не вмешиваться в регулирование социально-экономических отношений и управление соответствующими процессами, поскольку они принадлежат к сфере гражданского общества, либо государство с социально ориентированной рыночной экономикой, несущее обязанности по отношению к гражданам и их ассоциациям, обществу в целом. Мы стояли перед дилеммой: либо правовое государство, с чем были согласны все участники Совещания, либо социальное правовое государство, против чего возражали многие.

Пожалуй, наиболее последовательным противником второй точки зрения явился С.С. Алексеев, позиционируемый в качестве одного из авторов проекта Конституции, координировавший на Совещании работу палаты, объединявшей товаропроизводителей и коммерсантов. Уже на заключительном этапе Конституционного Совещания, 15 октября 1993 г., он выступил на заседании Комиссии по доработке проекта Конституции с пространном

²¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.

²² Там же.

заявлением, смысл которого заключался в том, что в результате достигнутых на Совещании компромиссов проект Конституции утратил «последовательно демократическое передовое содержание». По его мнению, это заключалось в том, что «фундаментальные права человека были приравнены к социально-экономическим правам...», хуже того, в проекте появились «известные просоветские элементы, то есть элементы, связанные с советским видением Конституции», «появилось социальное государство...». Отсюда следовал вывод: «Я как координатор пятой группы, группы товаропроизводителей, коммерсантов, могу сказать, что ими это отвергалось категорически...»²³.

Было бы странно, если именно эти лица, успешные оторвать по изрядному куску от созданной трудом многих поколений публичной собственности, поддерживали бы принцип социального государства, из которого в т.ч. вытекают социальные обязательства собственника! Их мало волновало восстановление функции социального служения Российского государства. Напротив, нам предлагали на конституционном уровне отказаться от этой функции, тем самым обрекая государство на поддержание **принудительной** солидарности, и согласиться с корыстью немногих. Разумеется, тщательно маскируя ее псевдонаучной фразеологией эпохи раннего либерализма.

В действительности принцип социального государства — императив эпохи. Это — требование объективных закономерностей современного этапа цивилизационного развития общества, которое невозможно вне экономической, политической

и социальной солидарности и требуемого ею баланса частного и публичного. Равно это невозможно без признания и выполнения вытекающих из собственности социальных обязательств. Этим, в свою очередь, легитимируется вмешательство государства в социальную и экономическую сферы в целях обеспечения гражданам не только гражданских и политических (с этим справляется правовое государство), но также социальных и экономических прав, т.н. прав-притязаний. Из последних также органично проистекают особенности конституционного регулирования отношений собственности.

Предостережения либерального крыла Конституционного Совещания не возымели действия. В Конституции РФ закреплена синтетическая модель правового статуса человека и гражданина, учитывающая не только частную полезность, но и социальную связанность собственности, и соединяющая ценности либерализма, включая здоровый индивидуализм, предприимчивость и инициативу, с ценностями коллективизма, в т.ч. социальную солидарность и социальную ответственность.

Но в государственной практике принцип социального государства, сформулированный А.И. Солженицыным как «сбережение народа», долгое время оставался жертвой мифа о том, что имманентная «свободному рынку» функция саморегуляции якобы исключает государственное управление социально-экономическими процессами, что, в свою очередь, вело к утрате конституционных обязанностей публичной власти, вытекающих из этого принципа.

Обещанные резкое повышение качества жизни, высокий уровень медицинского обслуживания, увеличение продолжительности жизни, индивидуального потребления и социальной защиты оказались обманом. В 2000 г. за чертой бедности находились более 40 млн человек. По справедливому замечанию Председателя Государственной Думы ФС РФ В.В. Володина, в 90-е годы многие принципиальные конституционные положения «оставались скорее декларациями и намерениями»²⁴.

Проблема далеко не всегда заключалась в состоянии экономики, а в избранных властью социальных ориентирах и экономической политике. Поворот к принципу социального государства начался в 2000-х годах. Он потребовал смены верховной власти, обуздания «семибанкирщины» и олигархата, остановки легального разграбления национальных богатств.

Сегодня особое место в ряду актов Президента РФ В.В. Путина, посвященных социальному устройству страны, занимает Указ от 7 мая 2018 г.

²³ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 18. М., 1996. С. 78, 79. Истины ради следует заметить, что позиция С.С. Алексеева явилась изложением не только личной точки зрения ученого, но и обобщенным выражением мнения значительного числа участников Конституционного Совещания (Н.В. Быков, С.В. Вобленко, С.Н. Красавченко, Н.В. Соловьев и др.). В частности, поддерживая мнение представителя Российской конфедерации свободных профсоюзов Н.В. Соловьева, полагавшего, что «под видом социального государства... протаскивается тоталитарное государство», А.А. Собчак даже увязал конституционное оформление этого принципа с фашизмом, утверждая, что само слово «социальный» появилось в конституции у национал-социалистских режимов, затем оно было включено в соответствующие конституции как результат компромисса. «Так возникло понятие социального государства», — заключил А.А. Собчак (см.: там же. Т. 5. М., 1995. С. 350–352), проигнорировав при этом как исторические факты, так и конституционно-правовое содержание этого принципа, да и основную тенденцию европейского конституционализма, начало которой было положено Веймарской Конституцией Германии 1919 г., но никак не германским национал-социализмом.

Выразителем противоположной точки зрения явился автор настоящей статьи, выступивший тогда же с резкими возражениями против высказанных С.С. Алексеевым тезисов. При этом особый акцент был сделан на защиту принципа социального государства и прав второго поколения, т.е. экономических, социальных и культурных прав (см.: там же. Т. 18. С. 82, 83).

²⁴ Володин В.В. Указ. соч.

№ 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²⁵. Глава государства тесно увязывает решение двух проблем: увеличения численности населения страны с преодолением бедности, за чертой которой и сегодня находятся около 19 млн человек, повышением уровня жизни граждан, созданием комфортных условий для проживания граждан, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

В Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Президент РФ вновь подчеркнул: «Каждый наш шаг, новый закон, государственную программу мы должны оценивать прежде всего с точки зрения высшего национального приоритета — сбережения и приумножения народа»²⁶. Отсюда следует ряд предложений главы государства, вошедших в проект Закона о поправке к Конституции РФ.

В частности, значение фундаментального принципа имеет предложенное Президентом РФ В.В. Путиным дополнение Конституции РФ ст. 75¹, согласно которой в «Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая, социальная солидарность».

Выбор в пользу добровольной солидарности недвусмыслен; в рамках этого выбора поправка определяет конституционную программу деятельности законодательной и исполнительной власти по наполнению принципа социальной солидарности и защите экономических, социальных и культурных прав граждан. Речь идет о конституционализации всей экономической и социальной сферы и конкретизации социальных обязательств государства перед обществом в целом и каждым гражданином, в т.ч. в сфере труда и его оплаты, пенсионного обеспечения, здравоохранения, культуры, науки и др.

Поправка Президента РФ В.В. Путина в части, относящейся к принципу социального государства, касается всех граждан. Особый акцент сделан на социальную защиту граждан старшего возраста, семьи, малообеспеченных и нуждающихся в поддержке, инвалидов и детей.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

²⁶ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.

Расширение судебного конституционного контроля и конституционализация функций прокуратуры

В отличие от гарантий Конституции РФ, обеспечивающих стабильность Основного Закона, **конституционные гарантии** в собственном смысле представляют собой средства и способы защиты против антиконституционных актов. Главное назначение конституционных гарантий заключается в том, чтобы обезопасить субъектов конституционного права, носителей различных индивидуальных и коллективных прав от тех решений и действий государственных органов и должностных лиц, которые являются антиконституционными по существу или не соответствуют Конституции по форме.

Они служат средством обеспечения демократической конституционности, базирующейся на воле большинства, а также от посягательств различных социальных групп и отдельных лиц, в т.ч. политических партий и иных объединений; в равной мере они гарантируют меньшинство от тирании большинства и тем самым служат утверждению конституционализма.

Конституция РФ предусматривает значительный круг конституционных гарантий, к числу которых могут быть отнесены: присяга главы государства, конституционная ответственность высших должностных лиц государства, порядок реализации законодательной инициативы, право и обязанность главы государства подписывать и обнародовать федеральные законы в установленный срок и право «вето» и проч. Они выполняют превентивную роль, являются средством предупреждения от появления законов или иных актов, не соответствующих Конституции РФ. Постсоветская конституционно-правовая практика страны с учетом мирового опыта конституционно-правового развития использует еще один способ охраны и защиты Конституции РФ — конституционное правосудие.

Судебный конституционный контроль вызван к жизни принципом правового государства и проистекает из него. В свою очередь, правосудие выступает гарантией правового государства, поскольку препятствуют его перерождению в государство полицейское. Конституционный контроль в России с самого начала ее современной государственной бытийности — такая сфера государственно-властной деятельности, доминирующее положение в которой занимает судебный конституционный контроль. Под ним обычно понимается официальная деятельность специально на то уполномоченного Конституцией РФ и развивающими ее иными актами органа — Конституционного Суда РФ — по осуществлению своих полномочий посредством особой процедуры в целях защиты основ конституционного строя, основных

прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации, предупреждения существования в правовой системе неконституционных актов, толкования Конституции РФ и проч.

В более широком контексте правосудие есть часть социального механизма преодоления общественных противоречий и гарантия стабильности нормируемого Основным Законом социального порядка. Оно является отражением социальной необходимости; это — атрибутивная часть социальной организации и жизнедеятельности общества, условие его стабильности и гарантия от разрушения под влиянием неразрешимых в обычном порядке его участниками или неразрешенных противоречий, поскольку конфликт разрешается правовыми средствами в рамках демократически организованной процедуры.

В этом смысле правосудие представляет собой имманентный обществу и его государственному бытию способ преодоления противоречий и конфликтов интересов. Тем самым оно выступает в качестве средства поддержания баланса объективно существующих в обществе многообразных интересов на основе сложившихся в нем представлений о свободе, равенстве и справедливости. В этом прежде всего заключается социально-правовая основа устойчивости демократических государственных форм и принятого в обществе правопорядка. Причем природой нуждающихся в разрешении конфликтов и противоречий, их содержанием и кругом участников, а также исторической традицией народов во многом определяются виды принятых в различных государствах судопроизводств.

Конституционный Суд РФ начинал свою деятельность в октябре 1991 г. как «высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющего судебную власть в форме конституционного судопроизводства», как определила его статус и природу ст. 165 Конституции РСФСР 1978 г. Тождественное определение содержалось в ст. 1 Закона о Конституционном Суде РФ 1991 г. Конституционное Совещание 1993 г. отказалось от определения Конституционного Суда как «высшего судебного органа». Сказалась принципиальная позиция Суда при оценке решений и действиях Президента Б.Н. Ельцина в марте и сентябре-октябре 1993 г.

Разумеется, вслух об этом не говорилось. Использовался другой аргумент: определение «высший» предполагает наличие «нижестоящих» судов. Поскольку конституционное правосудие в России не образует соподчиняющуюся систему, постольку определение Конституционного Суда как «высшего» органа неуместно.

В действительности Конституционный Суд РФ является «высшим» органом не в силу его места в иерархии судебного конституционного контроля, а его роли в обеспечении конституционности, его функций и полномочий, компетенции окончательно разрешать в их пределах конституционные споры.

Президент РФ В.В. Путин предложил вернуть Конституционному Суду статус «высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации» и непосредственно в Конституции РФ определить его цели и функции. Одновременно глава государства инициировал существенное расширение его полномочий, включив в их число право Суда по запросу Президента РФ проверять конституционность федеральных и федеральных конституционных законов до их подписания главой государства, а также законов субъектов Российской Федерации до их подписания главой субъектов Федерации. Тем самым под функцию главы государства как гаранта Конституции РФ подводится должная юридическая база.

Такой предварительный судебный конституционный контроль, по мнению ряда участников обсуждения поправки, может негативно сказаться на институте судебной защиты прав граждан, поскольку они могут оказаться лишенными возможности поставить под сомнение конституционность этого закона после его вступления в силу.

Для таких опасений имеются основания, что должно учитываться при установлении соответствующих процедур в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Законодатель при этом обязан руководствоваться конституционной презумпцией: глава государства как гарант основных прав человека и гражданина, предлагая данную поправку, не мог иметь в виду ограничение конституционно-судебной защиты основных прав.

Кроме того, поправка главы государства предусматривает, что Конституционный Суд РФ получает право в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешать вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров России в их истолковании, противоречащем Конституции РФ.

Поправка главы государства касается также **прокуратуры**, которая в течение трех столетий отечественной истории выступала важной частью поддержания режима законности. В 1993 г. вера многих участников Конституционного Совещания в то, что рынок «все расставит по своим местам, а для преодоления сбоев его саморегуляции есть суд», воспрепятствовала установлению

непосредственно в Конституции РФ природы прокуратуры и ее места в механизме государства.

26 лет действия Конституции РФ 1993 г. убедительно доказали ошибочность такой позиции. Как раз в связи с этим Президент РФ В.В. Путин предложил новую редакцию ст. 129 Конституции РФ, отражающую не только институциональные основы организации и деятельности прокуратуры в качестве единой, иерархически построенной централизованной системы, но и ее функциональное предназначение. Одновременно поправка Президента РФ В.В. Путина предполагает упрочение унитарных начал в организации прокуратуры России: прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации ФС РФ, т.е. кандидатура на должность прокурора субъекта Федерации не нуждается более в согласовании с ее властями, и освобождаются от должности главой государства.

Представляется, однако, что акцент на независимость прокуроров от местных властей не должен ставить под сомнение их тесное взаимодействие в целях поддержании режима законности и правопорядка с властями субъектов Федерации. Формы такого взаимодействия должны быть установлены в федеральном законе. Прокурорская «удельщина» ничуть не менее отвратительна и опасна для правопорядка, как и любая иная. Полнота ответственности «за все» лежит на властях субъектов Российской Федерации, соответственно на федеральном законодателе лежит обязанность предусмотреть должные механизмы выполнения органами власти субъектов своих функций. Актуальность такого механизма в т.ч. связана с конституированием Государственного совета и членством глав субъектов в этом авторитетном федеральном органе в силу собственного статуса. В противном случае прокуратура рискует оставаться «вещью в себе».

* * *

Время необратимо, и очень скоро основной груз ответственности за судьбу Отечества ляжет на плечи следующего поколения. Его надо к этому готовить. Именно поэтому автор настоящей статьи еще на Конституционном Собрании настаивал на необходимости изучения основ Конституции РФ в школе и неюридических высших учебных заведениях страны. Подобные предложения звучали и позднее. Разве можно представить себе более авторитетный голос в пользу такого решения, чем резолюцию I Всероссийского съезда учителей права и обществознания, состоявшегося осенью 2013 г., т.е. в канун 20-летия Конституции, в г. Санкт-Петербурге?! Съезд призвал Министерство образования и науки России (позднее разделенное на два Министерства) ввести изучение

основ Конституции РФ во всех средних учебных заведениях страны.

Во исполнение поручения делегатов съезда группой вузовских ученых подготовлены учебник для старших классов средних школ, колледжей и техникумов «Основы Конституции России», а также учебник «Конституционное право России» для студентов неюридических учебных заведений.

Освоение юными гражданами Конституции РФ — важный элемент общественного сознания. Речь идет о формировании гражданского духа молодежи, знающей конституционные основы устройства общества и государства, уважающей и готовой их защищать в случае надобности.

Такое воспитание — не прихоть, это требование проистекает из содержания принципа правового государства, а в силу ст. 67¹, предложенной главой государства для включения в Конституцию РФ, является прямым велением Основного Закона. Надеюсь, что обсуждение и принятие поправки Президента РФ В.В. Путина подвигнет к решению этой ситуации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Володин В.В.* Живая Конституция развития // Парламентская газ. 2019. 17 июля.
2. *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. 2-е изд., испр. и доп. М., 2019. С. 372, 373.
3. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. М., 1995. С. 350—352; т. 18. М., 1996. С. 78, 79, 82, 83.
4. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.
5. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. М., 2014. С. 17.
6. *Солженицын А.И.* Россия в обвале. М., 1996.
7. *Степин В.С.* Идея права как социокультурный феномен // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2019. С. 104, 105.
8. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1899. С. 329, 330.
9. *Эбзеев Б.С.* Глобализация и становление транснационального конституционализма // Государство и право. 2017. № 1. С. 5—15.

REFERENCES

1. *Volodin V.V.* Living Constitution of development // Parliamentary newspaper. 2019. July 17 (in Russ.).
2. *Zorkin V.D.* Constitutional and legal development of Russia. 2nd ed., rev. and exp. M., 2019. P. 372, 373 (in Russ.).
3. Constitutional Council. Verbatims. Materials. Documents. Vol. 5. M., 1995. P. 350–352; vol. 18. M., 1996. P. 78, 79, 82, 83 (in Russ.).
4. Message of the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation on January 15, 2020 // Russ. newspaper. 2020. January 16 (in Russ.).
5. Message of the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation in connection with the admission of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation of new subjects within the Russian Federation. M., 2014. P. 17 (in Russ.).
6. *Solzhenitsyn A.I.* Russia in the collapse. M., 1996 (in Russ.).
7. *Stepin V.S.* The idea of law as a socio-cultural phenomenon // Transformation of the paradigm of law in the civilizational development of mankind: reports of members of the Russian Academy of Sciences / under the General editorship of A.N. Savenkov. M., 2019. P. 104, 105 (in Russ.).
8. *Chicherin B.N.* About the people's representation. M., 1899. P. 329, 330 (in Russ.).
9. *Ebzeev B.S.* Globalization and the formation of transnational constitutionalism // State and Law. 2017. No 1. P. 5–15 (in Russ.).

Сведения об авторе

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович —

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель
науки РФ, член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации;
109012 г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 9

Authors' information

EBSEEV Boris S. —

Doctor of Law, Professor, honored lawyer of
the Russian Federation, honored scientist of the
Russian Federation, member of the Central election
Commission of the Russian Federation;
9 B. Cherkassky lane, 109012 Moscow, Russia