

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК № 6 (24)

Независимый журнал по вопросам конституционализма

Тема номера:
Вектор перемен



Фонд конституционных реформ

Москва
Весна–лето 2021 г.

«Конституционный вестник», № 6 (24), весна–лето 2021 г.

- Бюллетень «Конституционный вестник» учрежден по решению Конституционной комиссии РСФСР распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1990 г.
- Издавался Конституционной комиссией Российской Федерации с октября 1990 г. по май 1993 г.
- В 1994 г. возобновлен как издание Российского фонда конституционных реформ (Свидетельство о регистрации № 012377, выдано Министерством печати Российской Федерации 8.02.1994)
- С 2008 г. — издание Фонда конституционных реформ

Главный редактор

А.Ю. Царёв

Редакционный совет

О.Г. Румянцев (*председатель Редакционного совета*),
А.Ю. Воробьёв, Е.А. Гугова, Е.А. Данилов, А.А. Дегтярёв,
С.А. Денисов, А.Н. Домрин, В.Б. Исаков, В.В. Калачев,
В.В. Корольков, М.А. Краснов, В.И. Лафитский, П.А. Лысов,
И.Е. Минтусов, О.Г. Подоппелова, Я.А. Пляйс, А.Ю. Царёв,
И.Г. Шаблинский, В.Л. Шейнис, К.В. Янков

Художник

А.В. Кулагин

Фотографии: Т.И. Карамов

Адрес редакции: 123242, г. Москва, пер. Капранова, д. 3, стр. 2, офис 214

Телефон: +7(495) 123-45-06

Электронная почта: assistant@rfcr.ru

Электронная версия **предыдущего номера журнала «Конституционный вестник»**

№ 5 (23), март-апрель 2020 г. выложена на ресурсе Научная электронная библиотека E-Library.Ru: <https://www.elibrary.ru/contents.asp?id=44238793>



Откройте камеру на вашем смартфоне и наведите на данный QR-код — откроется ссылка с нашим журналом.

Для доступа к полному тексту необходимо создать аккаунт eLibrary и войти в него.

*Редакционный совет выражает искреннюю признательность
В.В. Калачеву, А.А. Гольцблату, В.В. Ильичёву, В.А. Сидорову, С.А. Неверову
за поддержку издания данного номера журнала «Конституционный вестник»*

*Мнения, высказанные в опубликованных материалах, могут не совпадать с позицией редсовета и редакции журнала.
Перепечатка материалов возможна со ссылкой на журнал «Конституционный вестник».*

© Фонд конституционных реформ, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ

Обращение конституционалистов к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации от 12 апреля 2021 г. (о разработке правовых механизмов согласования интересов (позиций) сторон в спорах о легитимности планируемых митингов и допустимости применяемых методов силового воздействия к участникам несанкционированных митингов)	6
Румянцев О.Г. Эскиз концепции обновления Конституции Российской Федерации (России) с комментариями	9
Шаблинский И.Г. Мои соображения по поводу набросков эскиза обновлённой Конституции	33
Заставка YouTube-канала «Конституционный клуб Олега Румянцева»	36
Стенограмма заседания Конституционного клуба от 8 сентября 2020 г. (О.Г. Румянцев, В.И. Лафитский, С.Н. Бабурин, В.Б. Исаков, И.А. Алебастрова, А.З. Морев, М.А. Краснов, К.В. Янков, А.Ю. Бузин, Е.П. Дубровина, И.Г. Шаблинский, В.В. Игрунов, В.В. Калачев, А.Ю. Царёв, Э.Э. Слабунова, В.В. Корольков)	37
Фоторепортаж с заседания Конституционного клуба 8 сентября 2020 г.	57
Заседание Конституционного клуба 10 декабря 2020 г. (О.Г. Румянцев, В.Б. Исаков, С.А. Белановский, И.А. Алебастрова, Е.А. Лукьянова, М.А. Краснов, С.А. Марков, Ю.Ю. Болдырев, Т.Г. Морщакова, Я.А. Пляйс, И.Г. Шаблинский, В.В. Игрунов, К.В. Янков, А.Н. Медушевский, А.З. Морев, А.Ю. Бузин, С.А. Денисов, А.А. Кондрашев, О.Г. Подоплелова, В.В. Корольков, Т.Г. Морщакова) — смотреть онлайн:	



QR-код с ссылкой на видеорепортаж с заседания на YouTube-канале «Конституционный клуб Олега Румянцева» <https://www.youtube.com/watch?v=jG22wpZj6-Q&t=7958s>

Круглый стол «Конституционные реформы в Российской Федерации в 1990–2020 гг.: общее и особенное в контексте глобальных и отечественных вызовов». Москва, Финансовый университет. 23 марта 2021 г.. (**Е.А. Каменева, О.Г. Румянцев, С.А. Авакьян, В.Б. Исаков, В.Н. Плигин, Г.О. Павловский, А.Н. Шохин, Т.Н. Москалькова, Ю.Ю. Болдырев, М.А. Краснов, И.А. Алебастрова, В.И. Лафитский, С.Н. Бабурин, Б.Б. Надеждин, В.В. Игрунов, В.Г. Степанков, А.Н. Илларионов, К.В. Симонов, А.Н. Мурашев, А.Н. Медушевский, И.Г. Шаблинский, И.Е. Минтусов**) — смотреть онлайн:



QR-код с ссылкой на видео-репортаж с Круглого стола на YouTube-канале «Конституционный клуб Олега Румянцева» <https://www.youtube.com/watch?v=ngrUDgng1a4>

РАЗДЕЛ II. ТРИБУНА КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА

Авдеев Д.А. Российский вариант республиканской формы правления	60
Алебастрова И.А. Правовой статус главы государства как зеркало национального политического режима	71
Болдырев О.Ю. Суверенитет России и международное право после конституционной реформы-2020	78
Денисов С.А. Конституционализм и Конституция	85
Джагарян А.А. Конституционное правосудие: невозвратное будущее?	95
Исаков В.Б. Итоги и продолжения	102
<i>Приложение:</i> Письмо Д. Дудаева Б.Н. Ельцину от 21 сентября 1993 года	108
Кондрашев А.А. Форма правления и форма государственного устройства в России в контексте конституционной реформы 2020 года	108
Краснов М.А. Что означает «охранять и защищать конституцию»?	116
Кряжкова О.Н. Три причины отменить запрет на публикацию особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации	128
Лафитский В.И. Конституционные заветы правового регулирования коммуникационных отношений: от забвения к реальности законодательной и правоприменительной практики Российской Федерации	139
Медушевский А.Н. Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации	150
Никитина Е.Е. Гражданское общество в парадигме конституционного права: перспективы развития	168
Плигин В.Н. Конституционные изменения: в поисках путей легитимности (теоретический аспект)	176
Постников А.Е. Конституционная реформа-2020: исходные начала и перспективы дальнейшего конституционного процесса	188
Шаблинский И.Г. Политический режим в России и авторитарные режимы прошлого: сходства и различия	192
Заставка портала Ольги Подоплеловой «Особое мнение»	199

РАЗДЕЛ III. ГРАЖДАНСКАЯ ПОЗИЦИЯ

Белановский С.А. Об обсуждении Конституции	200
Болдырев Ю.Ю. Дух «Поправки к Конституции» в действии	204
Шевцова Л.Ф. Конституция в неправовом государстве	211

РАЗДЕЛ IV. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Кротков В.О. От транзитологии с институциональной гибридностью и деформациями к неопатримониальным практикам	215
---	-----

Пляйс Я.А. Поправки к Конституции 1993 года: размышления <i>P.S.</i>	223
Румянцев О.Г. Об институциональной перестройке механизма принятия политических решений в Российской Федерации	231
Сафонова О.Д. Период трансформаций: роль гражданского образования в формировании гражданской идентичности и компетентности	250
Янков К.В. Принципы формирования народного представительства: новые возможности в информационную эпоху	259

РАЗДЕЛ V. НАВСТРЕЧУ ВЫБОРАМ

Бузин А.Ю. Электоральное законотворчество как политическая технология	263
Калачев В.В. Выборы в Государственную Думу-2021 (новые реалии...)	270
Мамедов А.Э. Прямые выборы глав субъектов Российской Федерации как наболевшая проблема российского федерализма	273
Надеждин Б.Б. Решающие решения	287
Царёв А.Ю. О странных, на первый взгляд, особенностях избирательной системы России	294

РАЗДЕЛ VI. АКТУАЛЬНОЕ ИНТЕРВЬЮ

О социализации недр. Беседа <i>О.Г. Румянцева</i> с К.В. Симоновым , президентом Фонда энергетической безопасности России (<i>записал и обработал Т.И. Карамов</i>)	300
--	-----

РАЗДЕЛ VII. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОТДЕЛ

Домрин А.Н. Оккупированные Штаты Америки	309
---	-----

РАЗДЕЛ VIII. ЮБИЛЕИ

ИЛЛЮСТРАЦИЯ: Поздравление Конституционного клуба Глебу Павловскому с 70-летием 5 марта 2021 г.	328
ИЛЛЮСТРАЦИЯ: Поздравление Председателя Правительства России М.В. Мишустина Президенту Фонда конституционных реформ О.Г. Румянцеву 23 марта 2021 г.	329
ИЛЛЮСТРАЦИИ: Приглашение, программа, список участников Круглого стола 23 марта 2020 г.	330

РАЗДЕЛ IX. БИБЛИОТЕКА

Конституционная реформа-2020. Рекомендуемая литература	334
О новых книгах коллег по Конституционному клубу	335

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ

Обращение конституционалистов к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации
МОСКАЛЬКОВОЙ Т.Н.
г. Москва, 12 апреля 2021 г.

Уважаемая Татьяна Николаевна!

Одна из правовых проблем, связанных с реализацией конституционного права граждан собираться мирно и без оружия, представляется остро актуальной.

Она обусловлена тем, что в случаях, когда организаторам публичного мероприятия не удаётся согласовать место и время его проведения с органом власти, на месте его запланированного проведения, то есть на определённых участках городских улиц и площадей, могут находиться граждане, либо выражающие поддержку идее мероприятия, либо просто проявляющие к нему интерес (иногда из любопытства). Если они не совершают правонарушений (не выходят на проезжую часть, не наносят ущерба насаждениям, любому имуществу), не демонстрируют символики, связанной с несогласованным мероприятием, их поведение является правомерным, и для их задержания нет никаких оснований.

Однако практика действий правоохранительных органов в таких случаях состоит в следующем: все, кто находится в пределах территории проведения несогласованного мероприятия, а равно приближается к ней, находясь от неё на расстоянии от нескольких сот метров до нескольких километров (как, например, 26 марта 2017 года при движении граждан к Пушкинской площади от Белорусского вокзала, когда в общей сложности задержаны были около 1,5 тысячи человек), становятся объектом воздействия полиции либо Росгвардии. К указанным лицам неизбежно применяется сила, зачастую в грубой и демонстративной форме.

По разным данным, число задержанных в ходе несогласованных публичных мероприятий 23 января 2021 года составило около 4 тысяч, а 31 января 2021 года — около 5 тысяч человек. Значительная их часть — граждане, которые не совершали административных правонарушений. Такую ситуацию нельзя признать нормальной.

Мы акцентируем внимание именно на случаях, когда лица, которые выбирают себя в качестве объектов для задержания, ведут себя мирно, как это предусмотрено

в статье 31 Конституции России, прогуливаются, наблюдая за происходящим, либо стоят на месте. Применение мер принуждения в таких случаях выглядит как неспровоцированное нападение. И, по сути, нападением и является. Есть много видеосюжетов, отражающих данную проблему.

Если лицо совершает поступки, содержащие признаки правонарушения, то его задержание правомерно. В ряде правовых позиций Конституционного Суда и Европейского суда по правам человека отмечается: если организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя деструктивно и агрессивно, государство может использовать для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания, все законные средства.

Однако мы имеем в виду многочисленные случаи, когда никаких подобных действий лица, находящиеся вблизи мест проведения несогласованных публичных акций, не совершают. В этих случаях их задержание и привлечение к ответственности является нарушением их конституционного права — очень важного права с точки зрения возможности выразить свои политические позиции.

Этот вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда. В частности, в его Постановлении от 10 февраля 2017 года № 2-П указано, что данное право обеспечивает гражданам реальную возможность оказывать влияние на организацию и осуществление публичной власти и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, что не исключает протестного характера таких публичных мероприятий.

Обращаясь к практике Европейского суда по правам человека, Конституционный Суд выделяет вывод о том, что проведение демонстрации без предварительного согласования не обязательно оправдывает карательные меры, применяемые властями за участие в публичном мероприятии.

Да, данное право может быть ограничено федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями Конституции. Но в любом случае эти ограничения обусловлены конституционными принципами равенства и вытекающего из него принципа соразмерности.

В этой связи необходимо указать на то, что в последние годы фактически препятствием для реализации указанного конституционного права стала процедура согласования публичного мероприятия. Но как следует из правовой позиции, сформулированной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, понятие «согласование проведения публичного мероприятия с органом публичной власти» — по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает, что орган публичной власти может по своему усмотрению запретить проведение публичного мероприятия или изменить его цели, место, время или форму; он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причём такое предложение должно быть мотивированным.

В реальности мы видим совершенно другую картину. Органы исполнительной власти произвольно отказывают в проведении подобных мероприятий, а если речь идёт о мероприятиях, носящих протестный характер, отказы происходят в подавляющем большинстве случаев.

Отметим, что в последний год отказы зачастую мотивируются ограничениями, обусловленными эпидемиологической обстановкой. Такие ограничения, конечно,

возможны, но они не могут устанавливаться региональными властями, поскольку конституционные права и свободы могут быть ограничены только федеральным законодателем.

Таким образом, единственный правовой выход из положения в процессе согласования публичных акций — соблюдение норм закона и правовых позиций Конституционного Суда.

Вопросы, которые в этой связи мы ставим в данном обращении к Вам: соразмерны ли массовые и часто насильственные задержания и иные меры принуждения к лицам, получившим необоснованный отказ в проведении мероприятия, реализующим своё конституционное право и ведущим себя мирно, и что следует предпринять?

Практика также показала, что в случаях, когда публичная акция не была по каким-то причинам согласована, но силы правопорядка отказывались от насильственных действий в отношении мирных демонстрантов, мероприятия проходили и заканчивались мирно, и общественный диалог получал импульс для развития. Таким случаем был массовый митинг на Пушкинской площади 7 октября 2017 года. Но это, скорее, «исключение из правила».

Мирный характер публичных мероприятий, доброжелательное отношение к ним властей и уважительные взаимоотношения участников мероприятий и представителей сил правопорядка должны, наконец, стать нормой. Это особенно актуально в год парламентских выборов.

Мы обращаемся к Вам как Ваши коллеги-юристы и как граждане России, крайне заинтересованные в утверждении в нашем государстве идеалов права. Мы просим Вас обратиться к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководству МВД и Росгвардии с предложением отказаться от практики задержаний граждан, находящихся на улицах российских городов вблизи мест проведения несогласованных публичных мероприятий без оружия и ведущих себя мирно.

Считаем необходимым инициирование Уполномоченным по правам человека предложения о разработке правовых механизмов согласования интересов (позиций) сторон в спорах о легитимности планируемых митингов и допустимости применяемых методов силового воздействия к участникам несанкционированных митингов. Основная цель таких правовых механизмов — организация и поддержание диалога между гражданским обществом и государством как средства гармонизации общественной жизни и предупреждения «великих потрясений», угрожающих существованию России. Мы готовы принять участие в такой законопроектной работе.

Мы все разделяем убеждение, что права и свободы человека в полном соответствии с Конституцией России являются в нашей стране высшей ценностью. Наш долг, вопреки всем трудностям, — делать всё возможное, чтобы данная конституционная формула последовательно воплощалась в жизнь.

С уважением,

И.А. Алебастрова, доктор юридических наук

С.Н. Бабурин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

А.Ю. Бузин, кандидат юридических наук, кандидат физико-математических наук, руководитель Межрегионального объединения избирателей, член Совета Движения «ГОЛОС»

В.Б. Исаков, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

А.А. Кондрашев, доктор юридических наук, профессор

М.А. Краснов, доктор юридических наук, профессор

О.Н. Кряжкова, кандидат юридических наук

В.И. Лафитский, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, замещающий член Венецианской комиссии Совета Европы в 2013–2017 гг., заслуженный юрист Российской Федерации

Е.А. Лукьянова, доктор юридических наук, профессор Свободного университета

А.Н. Медушевский, доктор философских наук, профессор

В.Б. Пастухов, кандидат юридических наук, доктор политических наук, адвокат Московской коллегии адвокатов

В.Н. Подопригора, юрист, доцент РЭУ им. Г. Плеханова

О.Г. Румянцев, кандидат юридических наук, председатель Конституционного клуба

А.Ю. Царёв, кандидат юридических наук, доцент

И.Г. Шаблинский, доктор юридических наук, член Московской Хельсинкской группы

О.Г. Румянцев,

Председатель Конституционного клуба,

Председатель комиссии Ассоциации юристов России

по развитию конституционного правосознания,

кандидат юридических наук

Эскиз концепции обновления Конституции Российской Федерации (России) с комментариями

Проект содержания Конституции Российской Федерации (России) был представлен 8 сентября 2020 года членам Конституционного клуба. Комментарии по отдельным главам доработаны по результатам коллективных обсуждений, индивидуальных бесед и отдельных замечаний¹.

¹ Учтены замечания, прозвучавшие на заседаниях Конституционного клуба, в беседах или замечаниях коллег (среди них — И.Н. Алебастрова, А.Ю. Бузин, Е.А. Данилов, А.А. Джагарян, А.В. Зуйков, В.Б. Исаков, В.В. Калачев, В.В. Корольков, О.Н. Кряжкова, В.И. Лафитский, П.А. Лысов, А.З. Морев, А.А. Нечаев, О.Г. Подоплелова, В.А. Рыжков, В.Г. Степанков, Н.Л. Хананашвили, И.Г. Шаблинский, С.Д. Шаталов, А.Ю. Царёв, К.В. Янков), а также неко-

Предложены направления проектирования обновлённой конституционно-правовой реальности с учётом отечественного и зарубежного опыта. Конституция Российской Федерации планировалась как стабильная, но сначала практика её применения, а затем и череда писанных поправок, особенно последних по времени, возможно, сделали из неё транзитный документ, ныне требующий ощутимого круга контрпоправок и новых подходов.

Существуют фактически две конституции, связанные друг с другом формально. Малая конституция включает Преамбулу, содержание главы 1 «Основы конституционного строя», главы 2 «Права и свободы человека и гражданина», а также главы 3 «Федеративное устройство» (в части разграничения полномочий и предметов ведения Федерации и её субъектов, смыслового ядра Федеративного договора 1992 г., вошедшего в Конституцию). Значимая для немалой части общества, она занимает неоправданно скромное место в решениях и действиях государства. Основную конституцию государства составляют обновлённая по-царски глава 4 «Президент Российской Федерации» и ставшие техническими остальные главы 5–8. Это Конституция мобилизации, рассчитанная на неопределённый период времени. Авторитарность правления, воспроизводимая исторической памятью и обуславливаемая групповыми интересами, усилена отточенной системой поправки-2020, стала опорой *государственного строя*.

Раскол Конституции и общества составляет один из главных рисков на нашем пути к конституционному строю и ставит задачу обновления отношений между государством, обществом и человеком в центр конституционного и политического процесса.

Значительную часть думающей части общества объединяет тревога за очевидное размывание веры в конституционные основы России как демократического федеративного правового социального светского государства с республиканской формой правления.

Вызовом для российского конституционализма является массовая конституционная «ненормальность», которую заставляют считать в качестве стандарта, вытеснение и замещение конституционализма неконституционными, неправовыми и патерналистскими ценностями.

Ответственная часть общества, разделяющая ценности конституционализма, обязана проявить активность и отстоять конституционализм, обеспечить *реконституционализацию общества*¹.

В основе общественного договора должно оставаться соглашение между обществом как доверителем и государством, органами публичной власти как нашим официальным представителем. Подмена сути договора всесильным и неподконтрольным аппаратом присвоения и подавления лишает нацию перспектив развития и достойного места в мировом сообществе.

торые предложения ФКР и Конституционного клуба к 20-летию Конституции 2013 г. См.: Журнал Конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 14–21; Конституционный вестник. 2020. № 5(23). Май-июнь. С. 244–251, а также на ресурсе Научной электронной библиотеки E-Library.Ru: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44829161>.

¹ Удачное определение от члена Конституционного клуба, кандидата юридических наук А.А. Джагаряна.

Некоторые коллеги полагают ключевой работу лишь над конструкцией власти, указывают на проблему предмета Конституции: что она обязательно должна предусматривать и что может не предусматривать.

Отдаю себе отчёт: вписав в Конституцию всё, что упоминается в наших намеренно неотточенных комментариях, получится не только *очень интересная книга* (крылатые слова Е. Исинбаевой), но и чересчур внушительная книга. Предстоит ещё поработать над скупыми и простыми формулами образцовых институтов и норм, выверенными положениями и правилами.

Мы сталкиваемся с последствиями конституционного минимализма: так, формула «свободные выборы» в защищённой главе 1 не защитила принцип народовластия от имитации и дискредитации выборов любого уровня.

Конституция не может быть абстрактной, она обязана наряду с ценностным вектором развития содержать совершенно определённые институциональные рамки и правовые гарантии против властного произвола. Их дефицит стал одной из причин, что Конституция 1993 г. оказалась слишком открытой для вольных интерпретаций в части распоряжения компетенциями.

Необходимое и желательное обновление Конституции видится как комплексная многогранная задача восполнения пробелов, дефицита гарантий конституционных принципов и норм. Создание условий конституционного развития России требует необходимой детализации и оптимального соотношения политического и правового начал.

Возможны различные сценарии.

Неблагоприятный — продолжение *перманентной антиконституционной реформы*, дальнейшее расхождение между нормами писаной Конституции и практикой нормотворчества и правоприменения, конституционно-нормативной моделью и политико-правовой реальностью, подмена носителя суверенитета и единственного источника власти другими источниками, носителями и бенефициарами.

Радикальный как логическое следствие предыдущего — принятие Конституции «новой Российской Республики»; необходимого числа голосов в палатах Федерального Собрания надо меньше, чем для принятия поправок к главам 3–8, и не требуется одобрение субъектов Федерации. Но это сценарий со многими неизвестными.

Предпочтительный — согласованные действия по расширению и существенному обновлению Конституции как условие перехода от *загосударственного* строя к демократическому конституционному правовому строю.

Преемственность в развитии российского конституционализма важна для легитимации и устойчивости России на условиях свободы, достоинства, справедливости и солидарности граждан и институтов гражданского общества России, участия в управлении общими делами, многообразия и состоятельности, укоренения ценностей Преамбулы Конституции.

Предлагается запустить нормальную работу основных публично-властных институтов, которые не должны вытесняться и замещаться. При этом институты *демократии участия* (уполномоченные по правам, общественные палаты и инспекторы, конституционный совет и совет противодействия коррупции, избирательные

органы с преобладанием общественного участия и др.) призваны стать страхующими механизмами, гарантиями от перерождения власти.

По нашему замыслу, шесть глав (главы 3–8) получают новую редакцию и будут дополнены ещё шестью новыми главами. Дополнение Конституции новыми главами самой Конституцией не запрещено. Проект содержания изменённой Конституции Российской Федерации может выглядеть так:

Преамбула

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

Глава 1. Основы конституционного строя

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина

Глава 2¹. Гарантии прав и свобод личности.

Органы публичной защиты прав и свобод (*новая*)

Глава 2². Гражданское общество (*новая*)

Глава 2³. Правовая система (*новая*)

Глава 2⁴. Публичная власть (*новая*)

Глава 3. Федеративное устройство (в *новой редакции*)

Глава 3¹. Финансы (*новая*)

Глава 4. Глава государства (в *новой редакции*)

Глава 5. Федеральное Собрание (в *новой редакции*)

Глава 6. Правительство Российской Федерации (в *новой редакции*)

Глава 7. Судебная власть (в *новой редакции*)

Глава 8. Местное самоуправление (в *новой редакции*)

Глава 8¹. Оборона. Безопасность. Особые режимы управления (*новая*)

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции

Комментарии следуют ниже.

Глава 1 «**Основы конституционного строя**» и глава 2 «**Права и свободы человека и гражданина**» в соответствии с частью 1 статьи 16 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном в главе 9 Конституции.

Глава 2¹. **Гарантии прав и свобод личности. Органы публичной защиты прав** (*новая*)

Гарантии народовластия и избирательных прав, основные принципы системы референдума и избирательной системы в Российской Федерации.

В Конституции должны быть: цель выборов (она есть в части 3 статьи 3, но в её развитие можно добавить, что легитимность и устойчивость власти обеспечивает представительство разных духовных, политических, социальных и экономических интересов и сил); избирательные права (они есть в статье 32, но можно добавить недопустимость ограничений прав помимо конституционно закреплённых ограничений); принцип избираемости определённой Конституцией категории должностных лиц независимых ветвей власти с условием ограничения по длительности и числу сроков (этого нет, а недавние поправки усугубили ситуацию).

Ключевые положения: невмешательство государственных органов исполнительной власти, государственных и муниципальных должностных лиц, местных ад-

министратий в процесс голосования и гарантии общественного контроля за голосованием, в том числе за дистанционным способом подачи голосов¹.

Для подготовки и проведения референдумов, свободных выборов, осуществления некоторых публичных полномочий могут создаваться избирательные государственные и муниципальные органы и учреждения с обязательным общественным участием, формируемые соответствующим органом законодательной (представительной) власти из представителей общественности, участников выборов и одного представителя органов публичной власти, государственного (муниципального) служащего с учётом соблюдения баланса представительства федеральных, региональных и муниципальных органов. Государство обеспечивает деятельность избирательных органов за счёт средств бюджетной системы, иное использование государственных или муниципальных ресурсов на выборах запрещается. Снятие ограничений и барьеров на право выдвижения кандидатов на выборные должности в органах публичной власти, заявительный характер участия в выборах кандидатов от партий и общественных объединений соответствующего уровня. Гарантируется право на избирательные коалиции (блоки) политических партий, общественных объединений.

Право на сопротивление присвоению (узурпации) власти в государстве (требует соответствующего пояснения, не должно восприниматься как право на мятеж, что в конечном счёте и в наших условиях приведёт к анархии; уроки и выводы десятилетия протестных митингов 2011–2021 гг.).

Народные инициативы, публичные коллективные обращения (петиции); органы публичной власти обязаны вносить предложения об издании соответствующих правовых актов при условиях и в порядке, установленных в Конституции. Инициатива, собравшая 1 млн заверенных подписей граждан, обязательна к рассмотрению Государственной Думой.

Право на коллективные иски в суды в защиту нарушенных прав, возмещения причинённого ущерба, в том числе с учётом давно существующей во многих государствах практики коллективных исков².

Право граждан обращаться в Конституционный Суд с жалобами без исчерпания всех других внутригосударственных средств судебной защиты в связи с нарушениями конституционных прав судебными решениями, вступившими в законную силу.

Дополнительные гарантии государственной и общественной поддержки конкуренции и ограничения недобросовестного предпринимательства.

Отказ от предоставления гражданам необходимой медицинской помощи со стороны медицинских учреждений публичной системы влечёт уголовную и иные виды ответственности.

¹ В 2013 г. мы предлагали выделить самостоятельную главу «Референдум и свободные выборы. Избирательная система»; ввиду угнетённого состояния института свободных выборов можно дополнить предлагаемую в этой концепции главу 2¹ рядом ключевых положений федерального закона об основных гарантиях избирательных прав 1997 г., испорченного поправками начиная с 2002 г.

² Формально они уже есть для определённых случаев в гражданском праве, существует защита коллективных прав в трудовом праве, но речь не о том, чтобы увековечивать существующие по законодательству РФ процессуальные формы.

Положения о коллективных правах семьи, семейной собственности, недопустимость изъятия (конфискации) принадлежащего семье жилища, иных ценностей, необходимых для обеспечения повседневных нужд семьи.

Обязанность государства по принятию мер, не допускающих нищенского существования работающих граждан, пенсионеров и детей (освобождение от налогов, ежемесячные выплаты, пособия по бедности, дотации из бюджетных средств).

Гарантии соблюдения прав и свобод личности в цифровой среде. «Право на свободный доступ к информационно-телекоммуникационным сетям общего пользования, законное размещение, распространение и получение в них материалов при условии соблюдения законных прав и интересов других лиц и правозащитной идентификации участников информационного обмена. Право на доступ к общественно значимой информации и объектам культурного и природного наследия, недопущение нарушения интеллектуальных прав и недобросовестной конкуренции в социально-коммуникационных сетях.

Система органов публичной защиты прав личности, в том числе:

Уполномоченный по правам человека — парламентский защитник прав и свобод человека;

Уполномоченный по правам предпринимателей, обеспечивает защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов;

Уполномоченный по противодействию коррупции как часть национальной антикоррупционной системы (см. главу 2⁴ «Публичная власть»);

иные специализированные омбудсмены — парламентские и общественные уполномоченные по защите прав, свобод и законных интересов; федеральные уполномоченные координируют деятельность уполномоченных в регионах;

некоммерческие неправительственные правозащитные организации и некоммерческие профессиональные правозащитные сообщества; государство не препятствует правозащитной общественной деятельности;

третейские суды; государство содействует посреднической деятельности по разрешению споров;

адвокатура, а также профессиональные сообщества представителей коммерческих и некоммерческих интересов в органах публичной власти, действующие на основе принципов законности, независимости, самоуправления;

иные органы публичной защиты прав *[требуется проработка]*.

Самостоятельный конституционный статус прокуратуры как единой централизованной системы органов прокуратуры с функциями уголовного преследования, общего надзора, надзора за следствием и дознанием, надзора за исполнением судебных решений, уголовного преследования, высшего надзора в системе контролируемых органов. Конституционный статус прокуратуры отразить именно в этой главе, так как *de jure* она не относится (и не должна относиться) ни к одной из ветвей власти. Генпрокурор назначает прокуроров субъектов РФ и всех нижестоящих прокуроров.

Обозначить здесь же Следственный комитет: всё предварительное следствие должно быть сосредоточено в нём, а не рассредоточено по разным ведомствам, как сейчас; чтобы ни у кого не возникало соблазна объединить государственное обвинение и надзор с предварительным следствием; их разделение — тоже своего рода система сдержек и противовесов.

Глава 2². **Гражданское общество** (новая)

Деятельность гражданского общества направлена на выражение, согласование и защиту интересов, прав и свобод человека и общества, обеспечение сотрудничества общества и государства, поддержание общественного согласия и гражданского мира. Государство содействует развитию гражданского общества, создаёт условия для самоорганизации граждан и их объединений, организаций интересов, формирования ответственного гражданина.

Демократия участия, при которой сильное государство обеспечивает участие институтов гражданского общества в выработке и реализации государственной политики, как конституционное условие развития России. Общественные объединения являются частью гражданского общества и политической системы, содействуют реализации прав и свобод человека и гражданина, права на участие в управлении делами государства; общероссийские общественные объединения имеют право выдвигать кандидатов на выборные должности в органах публичной власти. Организации, представляющие общезначимые некоммерческие интересы, могут финансироваться средств из бюджетной системы Российской Федерации.

Гарантии свободы создания политических партий, участия в их деятельности и выхода из них, принцип законности политической оппозиции, гарантии её прав; ответственность за ограничение этих свобод: действия, ведущие к устранению многопартийности, незаконному ограничению деятельности общественных объединений, установлению неправомерных преимуществ для отдельных из них, преследуются по закону.

Запрет государственного финансирования политических партий — как формально, так и фактически.

Общественная палата Российской Федерации формируется по принципу представительства организаций интересов от представительных союзов граждан, общероссийских и межрегиональных общественных объединений для общественного участия в выработке и реализации публичной политики, рассмотрения и согласования концепций проектов законов, общественного контроля с правом проводить общественные расследования.

Иные гарантии создания и деятельности институтов общественного контроля.

Общественный Конституционный Совет формируется из числа признанных специалистов с безупречной репутацией, пользующихся доверием академического общества и граждан [его полномочия см. в главе 1¹].

Совет общественного противодействия коррупции как часть национальной антикоррупционной системы.

Труд, созидательная деятельность поощряются государством и обществом. Государство способствует общественному признанию деятелей труда, трудовой доблести. Социальное партнёрство, диалог между работодателями и наёмными работниками. Гарантии деятельности независимых профсоюзов.

Добросовестное предпринимательство рассматривается как труд и общественно полезная деятельность, направленная на создание общего блага путём развития экономики. Государство обязано защищать предпринимателей от недобросовестной конкуренции, рейдерских захватов бизнеса. Ограничения предпринимательской деятельности должны быть оправданы только пропорциональной защитой

конституционно значимых целей. Предприниматели имеют право объединяться для осуществления и защиты своих прав и законных интересов, а также для саморегулирования предпринимательской деятельности. Право на создание ассоциаций социального участия, народных кооперативов, сберегательных касс, обществ взаимного страхования, которые могут осуществлять законные виды хозяйственной деятельности. Общество и государство защищают права потребителей, поддерживают объединения граждан по охране этих прав, принимают меры по развитию социально ориентированного предпринимательства.

Собственность обязывает к социально ответственному поведению, осуществление права собственности не должно противоречить общественным интересам. Государственное и муниципальное имущество является общим благом и используется в интересах народа Российской Федерации. Национализация и приватизация государственного и муниципального имущества осуществляются открыто и гласно с учётом национальных и общественно значимых интересов.

Земля и другие природные ресурсы являются достоянием всего народа Российской Федерации. Эксплуатация природных ресурсов осуществляется рациональным и бережным образом в интересах нынешнего и будущих поколений. Использование земель сельскохозяйственного назначения не должно наносить ущерб их плодородию и окружающей среде. Концентрация земли, участков недр и других природных ресурсов у собственника либо владельца сверх установленного федеральным законом предела не допускается. Доходы от использования природных ресурсов распределяются справедливым образом в интересах граждан и государства. Социализация доходов от недропользования и эксплуатации природных ресурсов служит источником прозрачного формирования и расходования внебюджетных затрат на воспитание, образование, здравоохранение, сбережение и развитие нации и национального наследия.

Гарантируется право этнических общностей на экстерриториальную национально-культурную автономию и развитие. Признаётся и гарантируется право русского народа на общероссийскую государственную идентичность. Сохранение и защита русского языка и языков всех этнических общностей многонационального народа Российской Федерации. Общество и государство обеспечивают возможности для самореализации и развития талантов, повышения качества жизни, здоровья и благополучия граждан, комфортной и безопасной среды.

Государственная и муниципальная системы воспитания и обучения носят светский характер. Организации высшего и профессионального среднего образования автономны. Государство способствует престижу труда учёного и педагога, общественному признанию науки и исследовательской деятельности, обеспечивает условия для развития фундаментальных и прикладных научных исследований. Гарантируется свободный бесплатный доступ к образовательной, научной и документальной информации через библиотеки, базы данных, архивы, публичные государственные и муниципальные информационные ресурсы при условии соблюдения интеллектуальных прав. Российская академия наук автономна, является самоуправляемым общественным объединением учёных, наделяется публично значимыми функциями по управлению научной деятельностью, а также необходимым для этого имуществом и финансируется из федерального бюджета; проводит на-

учные исследования, содействует развитию науки и образования, популяризирует результаты научной деятельности, разрабатывает и применяет систему академической аттестации.

Государство и общество содействуют приумножению духовных ценностей, экономическому и социальному процветанию страны, обеспечивают патриотическое воспитание, взаимодействуют в целях обеспечения национальных интересов Российской Федерации. Гражданское воспитание личности, формирование гражданской ответственности и правовой культуры, участия гражданина в управлении делами государства и местных территориальных сообществ являются важнейшей частью образования. Лица, претендующие на получение гражданства Российской Федерации или постоянное проживание на территории Российской Федерации, обязаны знать Конституцию Российской Федерации, государственный язык и основы национального наследия России.

Общественная и государственная защита семьи, материнства, отцовства и детства, института брака как основы семейной жизни, основываемого на добровольном согласии между мужчиной и женщиной, равноправии вступающих в семейный союз сторон. Родители вправе избирать в интересах ребёнка с учётом его мнения и в соответствии с законом характер и формы его воспитания и обучения. Труд родителей и лиц, их заменяющих, по воспитанию детей даёт право на социальную защиту, включается в трудовой стаж. Государство создаёт условия для достойного содержания, воспитания и образования детей-сирот и детей, лишённых родительского попечения, развития семейных форм их воспитания, поощряет благотворительную деятельность. Запрещается применение детского труда, вредного для здоровья и нормального развития ребенка. Общество и государство согласованно обеспечивают защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Государство гарантирует поддержку молодых семей, выработку и реализацию молодёжной политики.

Допускается создание религиозных судов для разрешения внутрицерковных споров, а также в иных случаях, установленных федеральным законом¹.

Огосударствление информационного пространства, монополизация средств массовой информации и коммуникации, злоупотребление их свободой не допускаются. Гарантируется свобода проведения журналистских расследований и обнародования их результатов. Ограничение, приостановление или прекращение деятельности средства массовой коммуникации, информационного посредника в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования допускаются только по решению суда. Государство создаёт условия для развития организаций общественной массовой информации и коммуникации.

Ряд социально-ориентированных положений поправки-2020 из главы 3 также стоит отразить в данной главе ², например, часть 3 статьи 69 об оказании поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов.

¹ Де-факто религиозные суды уже существуют; государство в дела церкви не вмешивается, но определённые рамки может установить.

Глава 2³. Правовая система

Иерархия источников общеобязательного права: общепризнанные нормы международного права, Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные кодексы, иные федеральные законы, а также ратифицированные международные договоры Российской Федерации, подзаконные акты органов публичной власти (указы, постановления, решения). Определить роль правовых обычаев и традиций, местных и корпоративных норм, в том числе принимаемых саморегулируемыми организациями.

Конституция как *Основной закон* Российской Федерации (России), верховенство и прямое действие Конституции, гарантии и обязанность её применения судами.

Полномочия и порядок деятельности государственных органов и уполномоченных институтов определяются федеральным законом, что подчёркивает требуемый уровень правового регулирования.

Делегирование нормотворческих полномочий одних органов публичной власти другим запрещается.

Формула подзаконности, исключая расширительное толкование указного права; указы Главы государства, постановления Правительства могут издаваться только на основании и во исполнение Конституции и законов.

Конституционный строй республик, земель (краёв, областей), городов федерального значения не должен противоречить Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд как гарант системы конституционной законности в Российской Федерации. Постановления Конституционного Суда России являются общеобязательными и подлежат применению всеми органами публичной власти, организациями, гражданами.

Общественный Конституционный совет как орган общественной экспертизы законопроектов и принятых законов (до их подписания Главой государства), общественного контроля за состоянием конституционного строя, представляет общественные заключения по вопросам рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и выступает по ним (общественный *Amicus curiae*); мнения Конституционного совета признаются одним из источников права Российской Федерации.

Дебюрократизация текста Конституции, сокращение количества отсылок к федеральным конституционным и федеральным законам (до поправки-2020 было 66, стало 99 отсылок); остаются в конституционных нормах, устанавливающих предметы исключительного ведения России, совместного ведения, при установлении пределов осуществления прав и свобод и полномочий органов публичной власти.

Россия соблюдает обязывающие её нормы международного права. Государство может не исполнять свои международные обязательства только в случае нарушения основополагающих норм Конституции вообще (положение Венской конвенции 1966 г.). Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены

иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. [Изложить основы ратификации и денонсации¹.]

Конституционные принципы участия России в международных сообществах (союзах, организациях), развитие положений интеграционного права статьи 79 Конституции. Возможность создания союзного государства и его преобразования в единое демократическое правовое социальное государство с республиканской формой правления, открытое на основе международных договоров для участия других государств. Порядок и условия делегирования Россией части своих полномочий межгосударственным объединениям при обязательности референдума.

Нарушение конституционных норм в правоприменительной деятельности влечёт ответственность по федеральному закону, включая ограничения на занятие должностей государственной и муниципальной службы.

Глава 2⁴. **Публичная власть** (новая)

Государство как официальный представитель общества выражает волю граждан, служит всему обществу, а не какой-либо его части, ответственно перед каждым человеком и гражданином. Предназначение и задачи публичной власти, нацеленность на обеспечение прав, свобод, законных интересов и потребностей человека, общества, национального развития, защиту и охрану исторического, культурного, духовного наследия нации, благополучной и комфортной среды.

Границы действий публичной власти. Органы публичной власти действуют строго на основе и в пределах Конституции и права. Гарантии народовластия и республиканской формы правления, разделения и взаимодействия властей, разграничения полномочий и предметов ведения. Принцип сменяемости органов публичной власти и их должностных лиц. Запрет занимать любые публичные должности пожизненно: такой возможности не должно быть ни формально, ни фактически. Закрепить в Конституции невозможность изменения нормативных актов «под себя»: все изменения, касающиеся сроков полномочий, возможности занять ту или иную публичную должность ещё раз при вступлении в силу, не должны применяться по отношению к лицу, в срок выполнения полномочий которого были приняты соответствующие поправки. Распространить это правило на все уровни публичной власти: от Главы государства и депутатов Государственной Думы до глав муниципального образования и депутатов местных советов. Обеспечение преемственности в работе государственного аппарата.

Основы социальной коммуникации в Российской Федерации. Обязанность всех органов публичной власти, должностных лиц в своей деятельности руководствоваться принципами прозрачности, открытости и подотчётности, обеспечивать институтам гражданского общества, представительным союзам граждан, некоммерческим неправительственным организациям участие в представлении и согласовании интересов, формировании и реализации государственной политики, проводить широкие консультации при внесении, обсуждении и принятии решений.

¹ См. части 3 и 4 новой редакции статьи 79, предложенной в 2013 г. Конституционным клубом и ФКР.

Процедуры отрешения от должности высших должностных лиц должны обеспечивать реализацию принципа их конституционной, политической и судебной ответственности в случае умышленного тяжкого нарушения ими Конституции.

Основы государственной и муниципальной службы, статус государственного служащего. Проведение аттестации государственных гражданских служащих для оценки их профессиональной служебной деятельности, стимулирования добросовестного исполнения должностных обязанностей и повышения профессионального уровня, определения направлений профессионального развития и обеспечения обоснованности принимаемых решений на основе результатов оценки профессиональной служебной деятельности, участия в программах повышения квалификации, а также служения общему благу, соблюдения этических норм, недопустимости злоупотреблений должностным положением, влияния в корыстных целях, занятия коммерческой деятельностью, раскрытия служебной информации, выполнения частных заказов, незаконного обогащения. Замещение должностей на основе конкурсов.

Деятельность органов публичной власти, их должностных лиц, государственных гражданских служащих, коммерческих организаций с долей государственного или муниципального участия не менее 50% подлежит общественному контролю.

Национальную антикоррупционную систему, охватывающую публичные и частные отношения, составляют: Антикоррупционная комиссия Российской Федерации, Уполномоченный по противодействию коррупции, Совет общественного противодействия коррупции и его региональные организации, иные специализированные институты гражданского общества, специализированные суды (судебные палаты) по коррупционным правонарушениям.

Статус независимой Антикоррупционной комиссии Российской Федерации (порядок формирования, место в системе органов публичной власти) с общественным участием как координатора противодействия коррупции на федеральном, региональном, местном уровнях, с правом проведения расследований и внесения представлений в суд.

Уполномоченный по противодействию коррупции ведёт реестр представителей интересов коммерческих и некоммерческих организаций в органах публичной власти (система регистрации не должна препятствовать праву на свободный и открытый доступ к этим органам); оказывает содействие в соблюдении кодекса поведения представителей интересов; ежегодно, а также после каждого расследования отчитывается перед Государственной Думой и вносит предложения по вопросам своего ведения.

Глава 3. Федеративное устройство *(новая редакция)*

Выделить и развить в этой главе ключевое качественное содержание, разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали.

Практика государственного развития России доказала значимость согласования и подписания Федеративного договора 1992 г. как документа конституционной федерации¹; включение его содержания в Конституцию в 1992–1993 гг. — редкий

¹ На чём изначально настаивала и настояла в итоге Конституционная комиссия, предложив и добившись поддержки своей версии Федеративного договора именно как договора о разграничении полномочий и предметов ведения.

пример подготовки, принятия и реализации *консенсусного политического решения*, требующий защиты от фактического одностороннего пересмотра.

Усиление конституционных гарантий федерализма с целью недопущения вторжения федерального центра в предметы ведения субъектов федерации и избыточного доминирования в предметах совместного ведения федерации и её субъектов. В качестве одной из конкретных гарантий может послужить закрепление в Конституции исключительной компетенции субъектов. Кроме того, что у них сохраняется остаточная компетенция, они будут точно знать, в чём они полномочны и во что федеральный центр вмешиваться не может.

Совет Федерации (Сенат) как один из гарантов конституционного принципа федерализма.

Финансовые гарантии российского федерализма (см. главу 3¹ «Финансы»).

Уточнение категорий субъектного состава Российской Федерации в развитии части 1 статьи 5 Конституции: Российскую Федерацию составляют республики и земли (края, области, их объединения), города и агломерации федерального значения, федеральные территории.

Субъекты Российской Федерации (регионы России) по согласованию с федеральными органами власти могут создавать межрегиональные ассоциации (федеральные или экономические округа, земли) для решения общих социально-экономических, экологических и иных межрегионально значимых задач.

Субъекты федерации и муниципальные образования по соглашению могут создавать органы власти, администрации специальной (не общей) компетенции со статусом, равным статусу органа государственной власти субъекта федерации в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Муниципальные власти участвуют в управлении субъектом федерации посредством создания представительной палаты муниципальных районов при законодательном органе региона.

Дать в Конституции исчерпывающе статус федеральной территории, исключить риск раздачи избранным приближённым вотчин и полномочий по управлению ими¹.

Из главы 3 предлагается изъять идеологические положения в редакции поправки-2020, не имеющие отношения к федерализму, часть из них перенести в новую главу 2¹ «Гражданское общество» (см. выше), а статью 75 об элементах финансовой системы Российской Федерации использовать в главе 3¹ «Финансы».

Глава 3¹. **Финансы** (новая)

Бюджетная система Российской Федерации строится на принципах бюджетного федерализма, задача которого состоит в создании равных финансовых условий развития регионов, а также местного самоуправления. Максимальная доля доходов федерального бюджета в консолидированном бюджете Российской Федерации устанавливается бюджетным кодексом и не может превышать 50%.

¹ См. статью 77 проекта Конституционной комиссии от 24 октября 1991 г. в: *Из истории создания Конституции Российской Федерации*. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева: в 6 т., 10 кн. М.: Фонд конституционных реформ, Волтерс Клувер, 2007–2010. Т. 2: 1991 год. С. 581.

Финансовые ресурсы Российской Федерации используются для создания условий для стабильного экономического роста как основы повышения уровня и качества жизни граждан. Средства федерального бюджета служат для решения общегосударственных задач, включая обеспечение обороны и безопасности, проведение внешней политики, финансовой поддержки регионов и выравнивание уровня их социально-экономического и инфраструктурного развития.

За всеми уровнями власти закрепляются самостоятельные источники доходов бюджета (налоги), устанавливаемые федеральными и региональными законодательными актами. Формы финансовой поддержки регионов за счёт средств федерального бюджета устанавливаются федеральными законами, а формы финансовой поддержки местного самоуправления — за счёт средств бюджетов субъектов Федерации законами субъектов Федерации.

Состав допустимых федеральных налогов и сборов устанавливается исключительно Налоговым кодексом Российской Федерации. Иные регулярные сборы запрещены.

Основная функция Центрального банка (Банка России) — обеспечение эмиссии национальной валюты и устойчивости денежного обращения. Центральный банк в осуществлении своей деятельности независим от других органов власти.

Центральный банк может быть дополнительно наделен функциями регулятора финансово-банковской системы, которые подлежат контролю со стороны Счётной палаты.

Счётная палата как самостоятельный независимый орган государственного аудита и парламентского финансового (бюджетного) контроля. Вмешательство в её деятельность любых органов власти не допускается.

Финансовые гарантии местного самоуправления с учётом потребностей местного сообщества (территориальной общины) и необходимости качественного управления и создания условий развития местного сообщества и активов местной территории. Зачисление в местный бюджет устанавливаемых Налоговым кодексом части НДФЛ с жителей местного сообщества (территориальной общины), налога в связи с применением упрощённой системы налогообложения, налога с применением патентной системы, налога на вменённый доход, налога на имущество, торгового сбора, земельного налога, налогов с малого и среднего бизнеса территории.

Глава 4. Глава государства (новая редакция)

Глава 4 закономерно прошла эволюцию от инструмента *временного принуждения к согласию* после событий сентября-октября 1993 г. до сверхконцентрации государственной власти¹, оформленной поправкой 2020 г. Практика российской президентуры выявила проблему недостаточности демократического потенциала этого института, президенты Российской Федерации не справились с задачей быть представителями всех своих сограждан и действовать как президент всех россиян, всего народа России, этот опыт потребует внесения корректив прежде всего в сам конституционный статус Главы государства.

¹ Обширные изменения внесены в шесть статей главы 4; одна только статья 83 дополнена восемью новыми пунктами полномочий Президента РФ, и ещё шесть из 12 прежних пунктов изложены в новой редакции.

Стоит задача привести новую редакцию этой главы в соответствие с духом и буквой Конституции, развернуть её в интересах нынешних и будущих поколений наших сограждан.

Конституционный статус Главы государства исключает его восприятие как монопольную персонификацию российской государственности. Глава государства является органом публичной власти, не первым, но *равным* среди других конституционных органов.

Необходимо решить проблему централизации и персонификации власти на основе вольных трактовок функционала именно этой должности, предстоит продумать формальные рамки этого института и его полномочий.

Предлагается российская разновидность республиканской формы правления в виде смешанной («полупрезидентской»¹) республики с выраженным разделением властей и особенным статусом Главы государства.

Рамки конституционной компетенции Главы государства: всенародно избираемое гражданами на четыре года высшее должностное лицо с властными полномочиями организатора эффективной работы публичной власти, функциями арбитра для предотвращения и урегулирования возможного противостояния ветвей власти, конфликта и разногласий между федеральными органами публичной власти, федеральным центром и регионами, органами власти и институтами гражданского общества, политическими силами, влияющими на формирование Государственной Думы и Правительства — с использованием средств стратегического управления, согласительных процедур и политической медиации, арбитража, посредничества, кадровой и законодательной инициативы, а также собственной нормотворческой компетенции. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (часть 1 статьи 85).

Гарантами Конституции, прав и свобод граждан по предлагаемой концепции являются совместно Глава государства и Конституционный Суд России.

Глава государства наделён выраженной представительской компетенцией в своих внутривластных и внешнеполитических функциях, представляя Российскую Федерацию в отношениях правового и политического характера. Вместе с тем будет ошибкой считать, что это в основном представительская должность.

Глава государства не осуществляет функций исполнительной ветви государственной власти, не вправе вмешиваться в оперативную деятельность Правительства Российской Федерации, председательствовать на его заседаниях, изменять структуру системы федеральных органов исполнительной власти.

Глава государства вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (квасисудебная функция).

¹ Описательный термин «полупрезидентская» традиционно используется для Пятой республики, установленной Конституцией Франции 1958 г.

Глава государства вправе запросить участие любого органа публичной власти, института гражданского общества для содействия в реализации своих полномочий.

Глава государства вносит в Государственную Думу кандидатуру на пост Председателя Правительства из числа кандидатов, предложенных победившей на выборах партией, избирательным блоком либо коалицией, сформировавшей парламентское большинство; вносит в Государственную Думу предложение об отставке Правительства; предлагает кандидатуру председателя Центрального банка (Банка России), представляет Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора РФ; может распустить нижнюю палату парламента в установленных Конституцией случаях.

Глава государства не может влиять на кадровое формирование судейского корпуса в Российской Федерации.

Глава государства по должности возглавляет совещательный Государственный Совет, оказывающий содействие Главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. В состав Государственного Совета входят председатели палат Федерального Собрания, председатели общенациональных парламентских политических партий, председатель Счётной палаты, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам предпринимателей в Российской Федерации, председатель и члены президиума Правительства, председатели высших органов судебной власти, глава Антиторрупционной комиссии, Генеральный прокурор Российской Федерации, подлежащие ежегодной ротации главы межрегиональных ассоциаций субъектов Российской Федерации (федеральных, экономических округов), председатель Общественной палаты, председатель Общественного конституционного совета, а также секретарь Государственного Совета.

Заседания в полном составе проводятся по инициативе Главы государства не реже одного раза в месяц на принципах коллегиальности, совместной выработки и утверждения проектов решений членами Государственного Совета.

Государственный Совет не вправе подменять деятельность палат Федерального Собрания. Обязательному обсуждению с Государственным Советом подлежат указы по вопросам военного, чрезвычайного положения, особого режима управления, иным вопросам (подлежат уточнению).

В своей деятельности Глава государства подчиняется принципам законности, гласности, прозрачности, подотчётности, регулярной прямой и обратной связи с палатами федерального парламента, гражданами, их представительными союзами. Обязанность Главы государства ежегодно обращаться с посланиями к Федеральному Собранию по направлениям и предметам своего ведения.

Одновременно с Главой государства избирается заместитель (*товарищ*) Главы государства, кандидатуру на должность которого выдвигает кандидат на должность Главы государства. Заместитель Главы государства является секретарём Государственного совета, по поручению Главы государства может осуществлять часть его полномочий, временно исполняет обязанности Главы государства во всех случаях, когда тот не в состоянии их выполнять. (При этой конструкции изменяется часть 3 статьи 92 в части подобных полномочий Председателя Правительства РФ.)

Порядок отрешения Главы государства от должности как реализуемый инструмент конституционной ответственности высшего должностного лица.

Глава 5. **Федеральное Собрание** (новая редакция)

Федеральное Собрание — российский парламент является высшим представительным и единственным постоянно действующим законодательным органом Российской Федерации, избирается на четыре года, состоит из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, имеющих равные права. Половина состава Государственной Думы переизбирается один раз в два года. Укороченный срок полномочий и регулярные выборы служат обеспечением основ демократии и народовластия, обновления состава депутатского корпуса и динамичной работы палаты.

В Совет Федерации (Сенат) входят по два сенатора от каждого региона, один из которых избирается непосредственно населением соответствующего региона, а другой избирается законодательным собранием при участии палаты муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации и является по должности заместителем председателя законодательного собрания¹.

Уточнить полномочия палат (статьи 102 и 103). Дополнить полномочиями Совета Федерации как гаранта федеративного устройства Российской Федерации, основанного на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении полномочий и предметов ведения «по вертикали», равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Основы правового статуса депутата Государственной Думы и сенатора [необходимо конституировать]. Деятельность должностных лиц палат Федерального Собрания не может приводить к умалению конституционного статуса депутата, сенатора, фракции, депутатской группы, комитета, комиссии, самой палаты парламента. Депутат голосует исходя из своих убеждений и не связан никакими партийными решениями.

Предусмотреть основания и механизм роспуска нижней палаты парламента.

Парламентские процедуры. Основные принципы законодательного процесса закрепляются в Конституции.

Право законодательной инициативы имеют депутаты Государственной Думы, сенаторы Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, высшие суды Российской Федерации, федеральные уполномоченные по правам человека и отдельным категориям прав, Общественная палата Российской Федерации.

Заключения на законопроекты дают Глава государства, Правительство, Общественная палата, Счётная палата, уполномоченные по правам человека и отдель-

¹ Член Конституционного клуба В. Корольков предлагает интересную модель избрания сенаторов, которую впервые в ходе своего конституционного строительства применил Непал, где сенаторы избираются конференцией, состоящей из депутатов легислатуры провинции, а также глав всех муниципальных образований провинции. В наших реалиях можно увеличить численность участников такой конференции — добавить туда депутатов всех муниципальных образований субъекта РФ (а не только глав муниципальных образований) и избирать как одного, так и сразу двух сенаторов от субъекта РФ.

ным категориям прав, Генеральный прокурор РФ, Общественный Конституционный совет. Правительство согласовывает проекты законов с институтами гражданского общества, некоммерческими организациями в рамках процедур умного регулирования (подробнее см. главу 6 «Правительство Российской Федерации»).

Законопроекты подлежат обязательному рассмотрению обеими палатами Федерального Собрания. Каждый депутат и сенатор имеет право высказать своё мнение при обсуждении законопроекта на заседании соответствующей палаты. Законопроекты принимаются не менее чем в двух чтениях. Между первым и вторым чтениями должно пройти не менее семи дней, если законопроект не является срочным, по заключению Государственного Совета. Законопроект, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, прежде чем стать законом, подлежит подписанию Главой государства.

Федеральное Собрание отвечает за создание правовых механизмов повышения качества принимаемых федеральных законов.

В целях обеспечения прав парламентской оппозиции не менее одного пленарного заседания Государственной Думы в месяц отводится для включения в повестку и обсуждения инициатив оппозиционных фракций, а также депутатских групп, находящихся в меньшинстве и не примкнувших ни к парламентскому большинству, ни к оппозиционным фракциям.

Парламентский контроль. В интересах обеспечения парламентского контроля одна неделя в месяц отводится на мероприятия контроля за деятельностью Правительства и системой органов публичной власти, а также парламентского обсуждения текущей государственной политики.

Парламентские уполномоченные по правам человека и отдельным направлениям прав [см. главу 2¹].

Палаты Федерального Собрания создают на основе представительства и постоянной ротации политических фракций (депутатских групп), межрегиональных ассоциаций (федеральных округов) и институтов гражданского общества совместные комитеты (1) по делам вооружённых сил, обороны и внешней безопасности, а также (2) правопорядка, борьбы с преступностью и терроризмом.

Отдельная статья должна содержать исчерпывающий перечень форм, в которых осуществляется парламентский федеральный и региональный контроль¹.

Право депутатских групп численностью не менее 50 депутатов, а также оппозиционных фракций (депутатских групп) инициировать проведение парламентских расследований и участвовать в них. Парламентские комиссии по расследованию проводят следственные действия (требуется отдельная глава УПК РФ), запрашивают документы, проводят опросы свидетелей, подозреваемых, взаимодействуют со Следственным комитетом и независимым прокурором, назначаемым палатой по представлению профессиональных ассоциаций граждан, при комиссии в рамках процессуального законодательства. Обязанность должностных лиц и граждан являться по вызову в парламентские комитеты и парламентские комиссии по расследованиям, предоставлять необходимые документы в установленный срок. Нор-

¹ За основу предлагается взять положения инициативного проекта главы «Парламентский контроль», подготовленной в ФКР и Конституционном клубе в 2013 г. (см. сноску на с. 9).

мы об ответственности за неисполнение требований парламентских комиссий по расследованию.

Счётная палата подотчётна исключительно палатам Федерального Собрания. Осуществляет проверку исполнения федерального бюджета, целевого расходования, законности обоснованности и эффективности расходования денежных бюджетных средств, иные проверки в пределах своих полномочий. Палаты Федерального Собрания, совместные комитеты палат, парламентские комиссии по расследованию, группы из 50 и более депутатов и сенаторов, уполномоченные по правам человека и отдельным категориям прав, Общественная палата вправе инициировать поручение Счётной палате о проведении проверки.

Делегирование полномочий парламента предлагать кандидатуры и назначать аудиторов Счётной палаты не допускается.

Глава 6. **Правительство Российской Федерации** (новая редакция)

Правительство Российской Федерации возглавляет единую систему исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации ведаёт вопросами финансово-экономического и социального значения, вопросами общей компетенции исполнительной власти.

Правительство (кабинет министров) состоит из Председателя Правительства, заместителя Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подчиняющихся Правительству (министерств, федеральных служб, федеральных агентств и уполномоченных Правительством Российской Федерации организаций). В заседаниях Правительства принимают участие все руководители федеральных органов исполнительной власти.

Формируется президиум Правительства («узкий кабинет») в составе руководителей ведомств, отвечающих за экономику, финансы, социальную политику, антимонопольную политику, юстицию, оборону, безопасность, внутренние дела, иностранные дела.

Правительство опирается на поддержку большинства в Государственной Думе и несёт ответственность перед Государственной Думой, которая по особой процедуре самостоятельно либо по предложению Главы государства может вынести решение о недоверии Правительству и отправить его в отставку, объявить вотум недоверия отдельным членам кабинета министров; после получения и рассмотрения пояснений от Председателя Правительства повторное голосование о недоверии влечёт отставку данного члена кабинета.

Формирование Правительства. Глава государства вносит в Государственную Думу кандидатуру на пост Председателя Правительства. Председатель Правительства предлагает кандидатов в члены кабинета министров после консультаций с депутатскими фракциями (группами) и профильными комитетами Государственной Думы. Палата может принять решение о голосовании по составу предложенного кабинета министров в целом либо по кандидатам отдельных его членов.

Структура федеральных органов исполнительной власти, полномочия Правительства, его Председателя и других членов Правительства определяются федеральным конституционным законом.

Разработка стратегий и государственных федеральных программ социально-экономического развития осуществляется Правительством во взаимодействии с Государственным Советом, палатами Федерального Собрания, Общественной палатой, институтами гражданского общества. Правительство обеспечивает их реализацию на основе проектного принципа с использованием государственно-частного партнёрства.

Принципы коллегиальности, публичности, открытости, подотчётности реализуются через институты открытого правительства, оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, участия представителей институтов гражданского общества в заседаниях Правительства и правительственных комиссий, согласование заключений на проекты законов и постановлений Правительства, иных форм *умного регулирования* и общественного содействия эффективности системы исполнительной власти и проводимой правительственной политики.

Глава 7. Судебная власть (новая редакция)

Дополнить конституционные принципы гарантии независимости правосудия. Не допускается вмешательство в компетенцию судов со стороны любых публичных органов, должностных лиц.

Судебная система включает в себя федеральную и региональную подсистемы. Суды, за исключением Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов регионов, формируются по окружному принципу.

Судами субъектов Российской Федерации являются конституционные (уставные) суды и мировые суды (как было до реформы 2020 г.). Все остальные суды и их судьи — федеральные.

Вводятся финансовые суды и специализированные административные суды, включающие специализированные палаты по коррупционным правонарушениям (возможно создание отдельных судов по противодействию коррупции).

Федеральные судьи, кроме судей высших федеральных судов, назначаются на должности Федеральным комитетом по делам судебной власти¹, формируемым Всероссийским съездом судей России. Федеральный комитет по делам судебной власти производит назначения по представлениям региональных органов судебной власти в порядке, предусмотренном федеральным законом. Судьи высших федеральных судов назначаются Советом Федерации по представлению Всероссийского съезда судей. Суды субъектов Российской Федерации формируются в порядке, предусмотренном федеральным законом и конституциями (уставами) субъектов федерации. Мировые судьи избираются непосредственно населением в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Изменяются принципы замещения судейских должностей: ужесточаются требования для занятия судейской должности с учётом опыта в разных сферах юридической профессии и безупречной репутации кандидата в судьи; упраздняются назначения на должности председателей судов, должность председателя суда замещают все судьи данного суда по очереди. Гарантируется достаточный для эффективного правосудия аппарат судей, аппарат судов выполняет технические функции.

¹ Частично учтено предложение из проекта группы члена Конституционного клуба, профессора М.А. Краснова. См.: <https://indem.ru/Congress/const1.htm>.

Статус Конституционного Суда Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека, конституционной законности, верховенства и прямого действия Конституции, высшего органа судебной власти по защите основ конституционного строя, прав и свобод личности обеспечивается через:

увеличение его количественного состава до 36 судей, осуществляющих конституционное правосудие в четырёх коллегиях, формируемых (условно) по категориям прав: гражданским, социальным, экономическим правам, публичным правоотношениям; если дело затрагивает вопросы развития практики суда, коллегия передаёт его на рассмотрение Пленума Конституционного Суда;

обновление состава Конституционного Суда каждые четыре года на треть за счёт ротации;

запрет одному и тому же лицу избираться на должность Председателя Конституционного Суда более двух раз;

расширение перечня рассматриваемых дел, полномочий по пересмотру дел и назначению компенсаций (сейчас нет ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда);

наделение полномочием контроля за исполнением своих решений и представления соответствующему суду; существенное расширение форм конституционного контроля;

предварительный конституционный контроль по запросу органов публичной власти, Генерального прокурора РФ и Общественного Конституционного совета, а также *по собственной инициативе* законопроектов, проектов актов Главы государства, постановлений Правительства до их опубликования и вступления в силу;

введение оснований для отмены решений органов публичной власти в виде нарушений конституционных прав граждан и применения закона с нарушением Конституции;

предоставление гражданам, их объединениям, уполномоченным по правам человека, по правам предпринимателей, другим омбудсменам и Общественному Конституционному совету права обращаться непосредственно в Конституционный Суд;

выражение особых мнений судей, позиций *друзей суда* (членов Общественного Конституционного совета, привлекаемых общепризнанных экспертов и экспертов, представителей интересов по делу);

восстановление права субъектов Российской Федерации формировать свои конституционные (уставные) суды.

Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно обращается с посланиями к Федеральному Собранию о состоянии конституционной законности в государстве (до реформы 2020 г. у Конституционного Суда имелось это право, он ни разу этим правом не воспользовался; предлагается вернуть в качестве обязанности).

Глава 8. **Местное самоуправление** (новая редакция)

Расширить гарантии принципа статей 12 и 130 Конституции РФ, а также части 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления о независимости местного самоуправления от системы органов государственной власти, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий.

Закрепление принципа субсидиарности (помогать органам местного самоуправления только в случае, если они сами не справляются), принципа участия (ничто для нас без нас), соучастного проектирования и бюджетирования. Распространить действие принципов субсидиарности и участия с муниципального уровня на всю федеративную систему.

Статус представительных органов территориальных сообществ, местных советов, обязанность финансового обеспечения их деятельности, включая контроль за местным бюджетом и деятельностью управы. Статус управы как коллегиального органа (опыт до Октябрьской революции 1917 г.).

Должна быть обеспечена возможность самостоятельного решения населением вопроса о порядке формирования основных органов местного самоуправления в установленных законом рамках, которые не могут препятствовать избранию высших должностных лиц (глав местных администраций) на основе всеобщих выборов. Закон может дать несколько вариантов, а местный представительный орган или население напрямую решает, какой способ выбрать.

Правовой статус муниципального депутата. Депутат муниципалитета обязан поддерживать постоянные связи со своими избирателями, участие территориального сообщества в решении местных проблем, регулярно сообщать Совету о своём соответствии возложенным на него задачам¹.

Земство (земские учреждения, самоуправляемые профессиональные собрания и организации интересов) и территориальные общественные организации как инструменты выстраивания деятельности местных сообществ, реализации принципа народовластия, влияния на местный совет, управу, главу местной администрации.

Устав муниципалитета может быть принят на местном референдуме территориальной общиной.

Обязательность учёта мнения жителей при принятии решений, затрагивающих их интересы. Органы МСУ обязаны принимать решения в ответ на возникающие и выявленные потребности.

Общественный контроль территориальных общин за процессами в сфере благоустройства, местной инфраструктуры, жилищного строительства, ЖКХ, образования, здравоохранения, страхования, статистики, др. Территориальным общественным объединениям могут быть делегированы отдельные функции местного совета (в зависимости от типа поселения).

Долгосрочные государственные программы развития местного и территориального общественного самоуправления с учётом широкого разнообразия условий страны.

Обязанность Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов осуществлять поддержку добровольческой (волонтёрской) деятельности в соединении с местным и территориальным общественным самоуправлением.

¹ Пример из статьи 195 новой Конституции Кубы (2019 г.).

Поддержка эффективных социальных лифтов и способов развития базового уровня участия граждан в управлении общими делами, чувства и практики гражданского участия.

Повышение готовности граждан к активной позиции в местном сообществе путём организационной и финансовой поддержки просветительских программ, курсов, конкурсов, вовлечения жителей в выработку и принятие решений на уровне местных сообществ, повышения квалификации и компетенций участников местных общин, самоорганизации и самоуправления граждан.

Финансовые гарантии местного самоуправления — см. главу 3¹ «Финансы».

Глава 8¹. **Оборона. Безопасность. Особые режимы управления** (новая)

Глава государства — Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами Российской Федерации назначает и освобождает от должности высшее командование Вооружённых Сил в соответствии с Конституцией и федеральным конституционным законом; утверждает военную доктрину Российской Федерации по согласованию с Государственным Советом и совместным комитетом палат Федерального Собрания по делам вооружённых сил, обороне и внешней безопасности.

Деятельность органов безопасности, следствия и дознания основана на принципах легитимности, законности, профессионализма, беспристрастности, ответственности, запрета на злоупотребление служебным положением и занятия коммерческой деятельностью, подотчётности силовых ведомств и должностных лиц перед парламентом и обществом.

Конститутируется и гарантируется постоянный парламентский и общественный контроль за деятельностью органов безопасности (отчасти в развитие практики партийного контроля за органами государственной безопасности СССР, но на новом уровне угроз для развития конституционного строя), осуществляемый через:

создание и деятельность совместных комитетов палат Федерального Собрания, парламентских комиссий по расследованию (см. главу 5);

контроль палат Федерального Собрания и Общественной палаты Российской Федерации за формированием и исполнением бюджета силовых ведомств, правоприменением и исполнением законов в них;

институт парламентских и общественных инспекторов по категориям силовых ведомств;

ответственность за проявления политического сыска и преследований по политическим и субъективным основаниям;

определяемые федеральным законом правовые способы охраны государственной тайны и непубличных силовых операций;

обеспечение свободы общественных и журналистских расследований, предоставление публично значимых материалов по запросам аккредитованных при палатах Федерального Собрания и Общественной палате средств массовой информации и коммуникации.

Конституция устанавливает общие рамки для порядка особого управления, военного положения, чрезвычайного положения в случае возникновения угроз конституционному строю для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, допускающих установленные Конституцией и федеральным зако-

ном ограничения прав и свобод граждан, юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия и деятельность Федерального Собрания и федеральных судов, а также прокурорского надзора и адвокатуры.

Меры, принимаемые в период чрезвычайного положения, должны осуществляться в тех пределах, которые требует создавшееся положение, и не должны влечь какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения на основе политических взглядов, идеологии, отношения к религии, места жительства, национальности, языка, социального происхождения.

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции

В сценарии обновления Конституции 1993 г. эту главу трогать нельзя.

Но пробелы в содержании главы 9 уже сделали возможным произвольную процедуру изменения Конституции через вовлечение в неё в 2020 г. Конституционного Суда и проведение общероссийского голосования по единой поправке к Конституции, содержащей 40 новых редакций её статей, частей статей и пять новых статей при обходе красноречивым молчанием норм о референдуме (всенародном голосовании) и положений самой главы 9 Конституции.

В случае предусмотренного статьей 135 Конституции решения о созыве Конституционного Собрания считаю целесообразным использовать его созыв не для пересмотра, а для предлагаемого выше системного обновления Конституции 1993 г.

При этом сформировать одну его часть как *палату интересов* по принципу представительства организаций и групп интересов, а другую как *палату обществоведов* из числа признанных специалистов с безупречной репутацией, пользующихся доверием академического сообщества и граждан.

Таким образом, Конституционное Собрание формируется гражданами с учётом их права на организацию избирательных объединений, делегирующих, при условии надлежащей численности непосредственно членов Конституционного Собрания в порядке, который всё ещё предстоит установить федеральным конституционным законом.

Конституционное Собрание голосует за проект Конституции в целом и выносит его на всенародное голосование о принятии Конституции.

В случае созыва Конституционного Собрания при разработке им проекта системно обновляемой Конституции Российской Федерации (России) при использовании, дополнении и развитии положений преамбулы и глав 1–3 Конституции 1993 г. новая Конституция может состоять из следующих разделов и глав:

Преамбула

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ [неизменяемые главы, «малая Конституция»].

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ УСТОИ РОССИИ

Глава 1. **Основы конституционного строя**

Глава 2. **Права, свободы и обязанности личности. Гарантии прав**

Глава 3. **Правовая система**

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ.

ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

Глава 4. **Система публичной власти**

Глава 5. **Гражданское общество**

Глава 6. **Местное самоуправление**

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Глава 7. **Федеративное устройство**

Глава 8. **Финансы**

Глава 9. **Федеральное Собрание.**

Парламентские процедуры. Парламентский контроль

Глава 10. **Глава государства**

Глава 11. **Правительство России. Исполнительная власть**

Глава 12. **Судебная власть**

Глава 13. **Оборона и безопасность. Особые режимы управления**

Глава 14. **Государственная и муниципальная служба**

Противодействие коррупции

РАЗДЕЛ ЧЕТВЁРТЫЙ.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 15. **Поправки к Конституции и принятие новой Конституции**

Глава 16. **Вступление Конституции в силу**

8 сентября 2020 г. — 19 мая 2021 г.

*И.Г. Шаблинский,
доктор юридических наук*

Мои соображения по поводу набросков эскиза обновлённой Конституции

1. Прежде всего, хочу полностью поддержать сам замысел. Подготовку обновлений для Конституции или концепции её обновления я бы счёл важнейшей из нынешних задач Конституционного клуба. Как бы ни казались неясными возможные даты новой конституционной реформы, нужно представлять, что она неизбежна, как неизбежно возвращение к более естественному состоянию политического и гражданского сообществ от состояния вынужденного, связанного с давлением.

Таким образом, я считаю очень важным, чтобы сообщество конституционалистов выработало к проектируемому времени некий консенсус в отношении некоторых важнейших институтов. Чтобы мы договорились, что нужно восстановить и установить в конституционном плане в первую очередь.

При этом предполагаю, что есть базовые институты, основные конституционные положения, определяющие форму правления, и есть второстепенные институты, которые могут быть и долго будут предметами полемик и борьбы за мелочи и детали.

Далее. Есть уже данная структура Конституции, фиксирующая известную систему государственных органов, и есть (могут быть) предложения о новых разделах Конституции и новых государственных органах.

Думаю, согласия нужно искать, прежде всего, по базовым вопросам и в рамках уже известной структуры.

Потом можно обсуждать и новеллы.

Сразу должен сказать, что я тяготею к конституционному минимализму. То есть считаю важным, чтобы основной закон урегулировал отношения, связанные с формой правления и федеративными отношениями. И я не склонен вдаваться в детали, в новые темы. Не то, чтобы я был против них: скорее, я бы устранился от их обсуждения, предвидя излишние склоки.

Ну, а с федеративными отношениями у нас худо-бедно пока улажено в главе 3 Конституции. Отменить её или открыть тут новую дискуссию — это будет значить разворочить такой улей... Помню жуткие раздразни 1991–1992 гг. Поэтому о федерализме пока ничего нового. В предложениях Олега я обнаружил примерно такую же позицию.

2. По базовым положениям. То есть по тем, которые мы сегодня находим в «царских главах» Конституции, усиленных «отточенными механизмами». Выражение Олега — мне нравится.

По назначению главы Правительства — главного элемента формы правления. Олег предлагает, чтобы Президент выбирал из кандидатур, предложенных Думой (точнее — её крупнейшей фракцией или коалицией фракций). Возможно. Но возможно, что лучше, если он будет просто назначать того, кого предложит крупнейшая фракция. Посмотрите, коллеги, недавно подготовленную записку М.А. Краснова об институте президента. Думаю, что если, в сущности, кандидатуру премьера будет определять победившая на выборах фракция (коалиция), то заставлять её выдвигать несколько кандидатур — искусственная конструкция. А если это думское большинство сможет спокойно договориться о единой кандидатуре? Что тогда огород городить?

В некоторых смешанных (полупрезидентских) республиках президент сначала, согласовав кандидатуру премьера с фракциями, назначает его, а потом уже этот премьер и его правительство получают одобрение парламента. Так в Хорватии и Словакии. Как-то мне это — не очень. Лучше, как сейчас в Финляндии, — парламент голосует за кандидатуру премьера, а потом уже президент его назначает. И не может отказаться.

Но. Если Дума в течение двух недель не смогла договориться о кандидатуре премьера, то Президент назначает временного премьера сроком на год. Через год Дума возвращается к этому вопросу. Это концепция из проекта М.А. Краснова, и мы тут с ним единомышленники.

Насчёт других полномочий Президента. Обеспечение гражданского мира, улаживание конфликтов — это всё понятно, возражений нет. Но этим дни Президента не заполнишь, я убеждён. Есть более важная тема — внешняя политика. Кому отдать это полномочие? В общем, я бы оставил его за Президентом. В других государствах со смешанной формой — внешняя политика у президентов (Украина, Польша, Литва), хотя и под присмотром парламентов.

Другой вопрос — остаётся ли Президент главнокомандующим? Думаю, да. Но при этом он уже не контролирует так называемый силовой блок. Этот блок — под контролем Правительства.

Далее. Не совсем ясно, кто предлагает кандидатуры генпрокурора, судей Конституционного Суда и Верховного Суда. Президент? Если дать это право Президенту, то силовой блок опять будет в его руках. И понеслось... Нужно обсудить порядки этих назначений.

Насчёт идеи переизбирать Госдуму каждые два года. Американская идея, хорошая. Но для наших реалий как-то сомнительно. Никто из будущих парламентариев это не поддержит. Избираться только на два года? Да кому это нужно? Опять же выборы так часто... Дорого. У американцев это вышло благодаря стечению политических обстоятельств. Но уже у англичан срок полномочий Палаты общин — пять лет.

В Совете Федерации предлагается одного сенатора избирать, а другое место отдавать спикеру регионального парламента.

Я бы теперь был за выборы обоих сенаторов. Видел я этих спикеров в Совфеде в 1995–2000 гг. Ничего мужики, но особо федеральной политикой не интересовались. Всё бегали по Москве, чего-то искали, что-то решали. На заседания ходили плохо, хотя приезжали раз в месяц. В общем, лучше выбирать обоих.

Но вот идея разного количества сенаторов от разных регионов — предмет обсуждения. Я бы согласился. Но какой будет крик со стороны малых регионов... А это и Кострома, и Иваново.

Полностью согласен с предложением Олега о новом порядке назначения судей. Создать новый орган — Федеральный комитет по делам судов или ещё как-то. Иначе независимость не обеспечить. Иначе будет, как сейчас, всё решается в Администрации Президента. И платят будущие судьи кому-то тоже там.

Насчёт ротации судей Конституционного Суда — я против. Ну, какая ротация? Судьи-временщики? А как же принцип несменяемости? Он вполне оправдан.

Увеличение численности судей Конституционного Суда я бы поддержал, но их число — предмет дальнейших обсуждений.

Насчёт дополнений и уточнений в раздел о местном самоуправлении — по сути у меня возражений нет. Но нужно ли это вводить именно в Конституцию?

И тут ещё один специальный вопрос. Предлагается несколько новых разделов Конституции. Гражданское общество, финансы, безопасность и армия, избирательное право. Ещё и «Правовая система» с гарантиями прав.

Раздел «Гражданское общество» мог бы включать некоторые дополнительные гарантии для партий, НКО, СМИ, интернет-ресурсов. И я бы теперь, пожалуй, этот блок поддержал в случае обсуждения. Но ко всем остальным темам, которые могли бы стать темами новых разделов Конституции, я особо интереса не питаю. Большая часть норм могла бы стать (или уже является) интегративной частью законодательства. Не уверен, что этими темами следует насыщать Конституцию. Впрочем, если научное сообщество решит, что следует, охотно соглашусь. Но пока опасаясь, что чем больше будет новых конституционных разделов, тем больше будет поводов для расколов и разногласий. Споры по мелким и мельчайшим поводам.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ
ОЛЕГА РУМЯНЦЕВА**

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ ОЛЕГА РУМЯНЦЕВА
147 подписчиков

ВЫ ПОДПИСАНЫ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КЛУБ ОЛЕГА РУМЯНЦЕВА

ГЛАВНАЯ ВИДЕО ПЛЕЙЛИСТЫ КАНАЛЫ ОБСУЖДЕНИЕ О КАНАЛЕ

Все видео ▶ ВОСПРОИЗВЕСТИ ВСЕ

ПРИГЛАШЕНИЕ
Приветствую вас, уважаемые! Приглашаю всех желающих присоединиться к Конституционному клубу Олега Румянцева. В 1998-2003 гг. я занимался в качестве заместителя председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному контролю за обеспечением деятельности судей Конституционного Суда Российской Федерации.

10 Заседание Конституционного Клуба
ДЕКАБРЬ 2020
8:40-46

8 Заседание Конституционного Клуба
СЕНТЯБРЬ 2020
1:18-17

ГОДЫ КОНСТИТУЦИИ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЯХ: ВЗГЛЯД ОЛЕГА РУМЯНЦЕВА
26-55

ЗАСЕДАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ
8:11

Круглый стол: "Конституционные..."
775 просмотров • Трансляция закончилась 2

Заседание Конституционного клуба 1...
809 просмотров • 3 месяца назад

Видеорепортаж о заседаниях...
149 просмотров • 3 месяца назад

Олег Румянцев на конференции «Новеллы...
122 просмотра • 4 месяца назад

Выступление Олега Румянцева на Пленарном...
94 просмотра • 6 месяцев назад

Скриншот YouTube-канала «Конституционный клуб Олега Румянцева»

Заседание Конституционного клуба от 8 сентября 2020 года

О.Г. Румянцев, Президент Фонда конституционных реформ, кандидат юридических наук.

Дорогие друзья, я хотел бы начать сегодняшнее заседание небольшим вступительным словом. Вам розданы две страницы проекта содержания новой Конституции Российской Федерации. Как видят члены Конституционного клуба, мы уже собирались пару раз, обсуждали эту проблему, постоянно обмениваемся нашими мнениями по *e-mail*, *WhatsApp*, у нас есть чат «Конституционный клуб». Готовясь к сегодняшнему заседанию, я написал ни много ни мало 21 страницу разных записок. Я не стал сегодня распечатывать их и раздавать вам, исходя из того, что у нас сегодня, скажем так, подготовительное заседание. Кратко я остановлюсь на особенностях этой концепции, но считаю, что фактически мы сегодня открываем новый сезон деятельности Конституционного клуба, деятельности независимых конституционалистов. Наше экспертное сообщество не может быть в стороне от политических процессов, которые проходят в стране. Мы, конечно, не являемся какой-то политической силой, но, тем не менее, у нас есть определённый профессиональный и моральный авторитет. Здесь присутствуют в том числе и создатели Конституции 1993 г., члены Конституционной комиссии, люди, которые преподают конституционное право, общественные науки в различных высших учебных заведениях.

Мы видим, совершенно очевидно, что с принятием поправок в Конституцию — поправок 2020 г. — начался новый этап. Он характеризуется усилившимся кризисом легитимности нашей Конституции, потому что сказать, что она была принята всем обществом, — это значит сказать неправду. Эти поправки не стали консенсусными. Я не говорю сейчас о различных вкусовых поправках, так сказать, идейных, посвящённых институтам гражданского общества, речь, конечно, о главном.

Эти поправки привели к дальнейшей концентрации власти, дальнейшей её персонализации, ущерб для системы институтов государственной власти, нанесли большой ущерб положениям первой и второй глав — неизменяемых глав Конституции и, конечно, лишь усилили тот кризис легитимности, который всегда был характерен для Конституции 1993 г. Неслучайно и та — в 1993 г., и эта — в 2020 г. принимались неким довольно абсурдным образом: сначала это было всенародное голосование, потом — общероссийское голосование, что вовсе не привело к укреплению общественного договора между властью и обществом, международным сообществом. Углубился кризис и в сфере общественного договора. Думаю, мы видим, что сложившаяся форма правления — довольно, я бы сказал, перекошенная — приводит к тому, что у нас есть политика, направленная на повышение благосостояния, но есть огромные проблемы с качеством жизни, уровнем доходов. И это всё имеет свои корни в перекошенной Конституции.

Нам говорили, что это временный период — «период принуждения к согласию», как называли его Ельцин и Шахрай, — но невозможно жить всё время в условиях принуждения к согласию с тем, с чем общество в значительной степени не согласно. Поэтому перед нами большая задача — продолжать поиск истины. Был в своё время такой Жюльен Бенда, известный французский философ, который напи-

сал книгу «Предательство интеллигенции». Это предательство он видел в том, что интеллигенция отказывается защищать вечные духовные ценности, утратила свою беспристрастность как важнейший свой атрибут, прониклась политическими страстями и стала разжигать их в согражданах. Скажите, что Жульен Бенда не прав, если прочтёте многочисленные *telegram*-каналы, которые спонсируются Администрацией Президента. Разжигают страсти по полной, отказались от беспристрастности, от поисков истины просто-напросто отвернулись. Вот в этих условиях, как мы видим, всё больше и больше противоречий между образованным классом и политикой, которая направлена на то, чтобы этот образованный класс куда-то убрать в сторону, средний и малый бизнес убрать в сторону, местное самоуправление запретить. То есть убрать всю социальную базу для возможного несогласия с авторитарной властью. Свобода и достоинство личности, человека лежат в основе любого вообще приемлемого понимания истины, и, мне кажется, наш вклад, чтобы начать предотвращать тот колоссальный раскол, который есть в обществе, и должен состоять в том, чтобы предложить видение общеприемлемой Конституции.

Я понимаю, что есть проект КПРФ, о котором заявил Зюганов, есть Конституция свободных людей, которую мне подарила Елена Павловна, есть очень интересный проект Романа Юнемана и его группы, я бы сказал, социал-демократический проект. Есть довольно жестковатые поправки Евгения Фёдорова и группы «За суверенитет», но, мне кажется, то, чего они хотели, они поправками-2020 добились. Есть сугубо консервативный проект Степана Сулакшина. Но всё это — различные партийные проекты. Между тем было бы здорово нам предложить какую-то базу для объединения различных противоборствующих сил. Потому что мы не входим в эти политические баталии и не участвуем в них, разве что за редким исключением.

Здесь, мне кажется, можно предложить два варианта. То есть каждый раз, предлагая те или иные конституционно-правовые решения, мы можем предлагать варианты, чтобы оставлять возможность для дискуссий. Например, мы с Шейнисом вчера говорили: мы хотим предложить поправки в Конституцию 1993 г. или какую-то новую, отличную концепцию? В нашей концепции, которая вам роздана, вы прекрасно видите, какой предлагается вариант. Его можно рассматривать как дополнительные новые главы в Конституцию 1993 г. либо, если смотреть сквозную нумерацию, то это можно также представить как концепцию из пяти разделов, 22 глав Конституции, 16 из которых новые по сравнению с Конституцией 1993 г.

Тем не менее мы говорим о преемственности, это очень важно. Да, сменяемость власти — хорошо, очень хорошо. Но должна же быть и какая-то преемственность. Мы развиваем наследие, в том числе конституционно-правовое наследие, поэтому идея преемственности, мне кажется, очень важна. По крайней мере то, что касается преамбулы, глав первой, второй и девятой, безусловно, следовало бы сохранить. Может быть, в новой, обновлённой редакции, особенно что касается главы первой. В ней некоторые вещи проверены, но наряду с преемственностью другая особенность нашей концепции в том, что мы должны закрыть пробелы.

Мы понимаем, что понятийное регулирование врывается в те пробелы и лакуны, которые есть в Конституции. Таким пробелом является, конечно же, нехватка главы о правовой системе. Кстати говоря, надо отдать должное проекту Конституции, разработанному под руководством профессора Краснова Михаила Алексан-

дровича в 2011 г. Илья Георгиевич Шаблинский участвовал в этом проекте, студенты ваши участвовали, Светлана Васильева участвовала. Правовая система — очень правильная глава, мы знаем её в Конституции Польши, она играет полезную роль.

В результате у нас нет понимания сущности ратификации международных договоров. Отсюда и непонимание значения части 4 статьи 15.

Безусловный «пробел предназначения», т.е. некой главы о сфере публичной власти, о предназначении государства, механизме взаимодействия властей, сменяемости и преемственности власти. Очень важная глава, которая вместе с главой о правовой системе могла бы составить первый раздел. У нас явно неполный перечень прав и свобод человека — то, что есть во второй главе. Там есть судебные правовые гарантии, но их недостаточно.

Необходимы дополнительные институты публичной защиты прав граждан. По новому высечена роль адвокатуры и прокуратуры как части системы гарантий прав и свобод человека и гражданина. И это мы предлагаем вместе с правами, свободами и обязанностями человека и гражданина во втором разделе Конституции «Права, свободы, обязанности человека и гражданина».

Третий раздел, очень важный, практически отсутствующий, состоит из отсутствующих глав нынешней Конституции «Общество и государство» — то, что на стыке общества и государства. Здесь главы «Гражданское общество», «Труд, собственность, предпринимательство», глава «Основы социальной, экономической, демографической, культурной политики», «Референдум и свободные выборы. Народные инициативы», «Местное самоуправление». Именно здесь, на стыке общества и государства, а не в составе общества и государства, как сейчас сделано с известной целью. Цель понятна: в итоге убрать возможность территориальных сообществ самим решать не только свои хозяйственные дела, но и социальные вопросы. И вообще, вопросы своей жизни, как не биологического индивида, а социального. Это исключительно важно поднять вот сюда, в раздел «Общество и государство», местное самоуправление.

Четвёртый раздел — «Государственное устройство и государственные органы». Здесь федеративное устройство и новая глава «Финансы», в которой предполагаются финансовые основы федерализма, распределения налогов и сборов, бюджетов федерации, субъектов федерации, муниципальных образований. Правовые механизмы выравнивают состояние экономического потенциала субъектов РФ. Очень важная глава, без которой не работает федерализм, не работает прозрачная система, обеспечивающая достаточность федерального центра. Федеральный центр должен обладать необходимыми полномочиями, естественно, поэтому его распределительная функция тоже очень важна. Но в то же время как обеспечить необходимую финансовую самодостаточность субъектов РФ? Потому что в сегодняшней системе, когда Мишустин, поехав на Дальний Восток, раздает там бонусы, дополнительные субвенции, дотации, — это пример плохого ручного управления, к огромному сожалению. Мы обсуждали возможность состава этой главы с Сергеем Дмитриевичем Шаталовым, нашим коллегой по Верховному Совету. Я думаю, что мы будем очень внимательны и большое время уделим этой главе, её значимости. Вспомните 2008 г., когда Дума взяла и делегировала все вопросы финансового управления Президенту, очередной кусок полномочий был отдан парламентом.

И как он распорядился в итоге в 2008 г.? Все средства ушли несчастным олигархам. Вот такие штуки происходят, когда есть пробелы в Конституции.

Главы 13, 14 и 15 о форме правления — «Федеральное Собрание», «Глава государства», в которой Государственный Совет, и «Исполнительная власть». О форме правления можно говорить очень много, но если коротко, я не хочу здесь говорить полупрезидентская, четвертьпрезидентская и т.д., но в целом — это модель, которую предлагала Конституционная комиссия, она похожа на французскую, похожа на смешанную республику. Но отдельной темой у нас является наличие народом избранного Главы государства, называемого не «Президентом», а именно «Главой государства», который возглавляет Государственный Совет. Очень важно, чтобы это был моральный лидер, чтобы это был человек, который обладает не только кадровой инициативой, но и арбитражной ролью. И в то же время — не имеющий отношения к исполнительной власти. О Государственном Совете сейчас ведутся дебаты. Наше видение Государственного Совета: в нём должен быть обязательно президиум Государственного Совета, состоящий из премьер-министра, председателя нижней палаты, председателя верхней палаты и самого Президента. С тем, чтобы было такое политбюро, если угодно. Это важно потому, что одна из палат Государственного Совета (их я вижу две) — это палата безопасности. И когда силовики находятся под контролем того же президиума Госсовета, т.е. этого политбюро, — это дополнительная гарантия того, что силовики находятся под каким-то контролем.

Помимо этого мы предусматриваем отдельную главу о парламентском и общественном контроле за органами общественной и государственной безопасности. Это исключительно важная глава, и вообще глобальная проблема, с одной стороны, оторванности силовых структур от контроля и, с другой — повальное их увлечение коммерческими операциями (возникает конфликт интересов, рейдерство и другие огромные проблемы).

Другой палатой Государственного Совета я вижу палату по делам регионов. В неё могли бы входить главы федеральных округов или межрегиональных ассоциаций с ротацией отдельных руководителей этих макрорегионов с тем, чтобы все могли принимать участие в корректировке региональной политики и реализации «национального проекта», т.е. реализации стратегического планирования регионального экономического развития. Не осуществлять распорядительную функцию, не подменять собой Правительство, которое реализует национальный проект, а именно участвовать в стратегическом планировании регионального экономического развития. При этом Правительство, возглавляемое премьер-министром, назначалось бы из числа кандидатов победившей на парламентских выборах партии. Государственную Думу и Главу государства нужно переизбирать раз в четыре года. При этом между парламентскими выборами и выборами Главы государства должно быть два года, так как партия, «войдя во вкус», начнёт управлять и не отдаст свои полномочия.

По судебной власти можно было бы обсудить многое, но ключевое — это то, что должно быть в сфере судебной власти, — всячески «приподнять» Конституционный Суд с того состояния, в которое его ввергли все последние решения от 16 марта текущего года. И чтобы приподнять его, нужно переименовать его в Конституционный Совет, чтобы это был большой орган, имеющий в составе 33–39 чле-

нов, и дать ему гораздо больше полномочий. В первую очередь, дать полномочие быть гарантом Конституции, прав и свобод человека. Не Глава государства должен быть гарантом Конституции и прав и свобод человека, а Конституционный Совет, особый орган в системе судебной власти. Также очень важно создать Верховный Суд или высший судебный трибунал для рассмотрения вопросов о конфликтах во власти, которыми сейчас занимается судебское сообщество. Такой орган был бы полезен. Я внимательно посмотрел проект М.А. Краснова и думаю, что создание Федерального комитета по делам судебной власти как органа, который назначает судей высших судов, было бы очень полезным шагом. При этом, конечно, мировые судьи должны избираться населением. Это важнейшая часть полномочий территориальных сообществ.

Я уже сказал о главе 17 («Общественная и государственная безопасность»), которая об органах следствия, обороне и вооружённых силах. Эти пробелы более не допустимы, я абсолютно уверен в том, что в Конституции должна быть такая глава. Так же как и глава «Военное, чрезвычайное, особое положение», включающая особые режимы управления. Мы только что прошли через пандемию, и то, как вели себя административные органы, говорит о том, что нам нужно этот пробел тоже закрывать. Отдельная глава «Общественный (гражданский), парламентский, финансовый контроль», включающая антикоррупционную комиссию и конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции. Она находится в последних главах, но имеет огромный приоритет. Ну, и раздел «Заключительные положения», в котором главы «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» и «Вступление Конституции в силу. Переходные положения» — это понятно.

На этом обзор завершу, потому что об этом можно говорить долго, для того чтобы эта концепция постепенно начала «утрастаться». Ну, например, есть такая развилка: верхняя палата Совета Федерации по предложению «Яблока», казалось бы, обоснованному, должна избираться населением субъектов, но мне кажется, единственный случай в нашей истории, когда Совет Федерации был действительно дееспособным органом, это когда в него входили руководители субъектов. Избраны населением должны быть, на мой взгляд, главы субъектов и председатели законодательных собраний. Может быть, такая верхняя палата перестала бы быть «пятым колесом в телеге», как сегодня, перестала бы быть «палатой суперлоббистов». Ведь что такое сегодня представители Президента в Совете Федерации? Это всевозможные Тимченко и другие, которые займут эти места, и это будет «палата суперлоббистов», которые будут членами ЗАО «Россия» или ООО «Российская Федерация», это неважно. В этой палате они будут играть совершенно ясную функцию. Нет, пусть это будут действительно представители регионов, которыми являются избранные главы субъектов и избранные председатели законодательных собраний. Мне кажется, что это целесообразно, поскольку сразу снимается вопрос о взаимодействии с той самой палатой регионов, в которую эти люди делегируют воителей федеральных округов или межрегиональных ассоциаций.

Таких развилочек у нас может быть несколько: распорядительные ли полномочия у Государственного Совета или совещательные, и его решения могут быть оформлены только указами Главы государства, или эти указы не получают правовой силы,

пока они не контрассигнованы Государственным Советом и его палатами по соответствующим вопросам. Все эти вопросы тоже требуют обсуждения.

В заключение хочу сказать, как бы я видел дальнейшую нашу работу. Считаю, что мы в начале пути, спешки никакой нет. Нужно иметь в виду, что есть партийные проекты, но нам нужно продолжать дискуссию и внутри — друг с другом, и с различными политическими объединениями. Я бы с удовольствием услышал предложение от «Яблока», если нас пригласят представить наши предложения и обсудить, как это вьётся или не вьётся с видением наших уважаемых коллег из «Яблока».

Я разговаривал с социал-демократической «Справедливой Россией», с Михаилом Емельяновым, который, кстати, был экспертом Конституционной комиссии. Они тоже были бы заинтересованы начать такую дискуссию, начать общественную дискуссию. Кстати говоря, мне понравилось, что Роман Юнеман сказал, что обсуждения Конституции — это начало большого этапа строительства России будущего. Хороший, мне кажется, тезис, потому что обсуждать итоги реформы-2020 никак не хочется, честное слово. Как ни заставляешь себя, а язык не поворачивается обсуждать, потому что конституционному кораблю нанесена колоссальная пробоина.

И, возможно, в рамках дискуссии, в которую мы увлекаем различные политические силы, профессиональные сообщества, мы сможем прийти в течение, может быть, нескольких лет к пониманию, к какой-то общей, объединяющей нашу нацию новой Конституции: более справедливой, более обоснованной и более приемлемой.

Друзья, на этом завершаю и хотел бы обозначить два вопроса. Первый: почему, зачем нужна эта работа, как её организовывать? И второй: что с конкретными сторонами этой концепции? Вот чтобы в этих двух стримах, двух потоках и продолжалась наша предстоящая дискуссия.

В.И. Лафитский, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Заслуженный юрист Российской Федерации.

Сейчас речь не идёт о политических традициях, сценариях нашего будущего. Речь идёт о том, как мы видим нашу конституционную реальность. К сожалению, она сейчас находится в глубочайшем кризисе. Происходит эрозия конституционного правосознания, конституционного строя. Поправки 2020 г. разрушили единую ткань конституционно-правового регулирования. Они составлены очень непрофессионально. Конституция, как и любой закон, должна обладать таким качеством, как святость. Даже школьники начинают уже спрашивать, что же так поступили с достоянием... Не объяснить никогда. Конституционно-правовых ошибок было совершено очень много, к сожалению. Идей-то было много хороших, многие можно было бы поддержать, но как они оформлены! Плохая форма уничтожает содержание. Собравшись здесь, мы пытаемся показать, что есть профессиональный, а есть непрофессиональный подход.

Что делали в рабочей группе люди, не читавшие Конституцию? В рабочую группу вносилось множество хороших поправок, но их не хотели слушать. Там роль играли амбиции: мы же творцы новой Конституции. А у нас с ними должна была быть общая задача — сделать Конституцию такой, чтобы она отвечала не только нашим амбициям, но и интересам наших детей, внуков. Ради этого мы и работаем.

Концепция, которую подготовил Олег Германович Румянцев, отвечает многим критериям. Она отвечает тем чаяниям, которые разделяют очень многие слои рос-

сийского общества, и многим политическим силам импонирует. Конечно, будут оппоненты — и те, которые рассуждают категориями личных и корыстных интересов, и те, которые пытаются сделать страну сильной... Мои дети здесь, в России, здесь моя внучка, и я хочу, чтобы моя страна нормально развивалась. И даже если наши поправки не будут брать, то, может быть, они внесут вклад в развитие конституционного правосознания, а конституционно-правовая практика будет учитывать наши наработки и наше видение того, каким должен быть конституционный строй. Это наша основная задача. Спасибо.

О.Г. Румянцев. Спасибо, Владимир Ильич! Хочу сказать, что очень рассчитываю на то, чтобы Вы вошли в нашу рабочую группу вместе с другими коллегами и начали наполнять наш каркас, скелет, который мы создали, конкретными нормами. Ещё раз хочу обратить внимание, что мы сегодня посвящаем наше заседание памяти Бориса Александровича Страшуна. Я вспоминаю, сколь беззаветно работали наши эксперты в годы создания Конституции в начале 1990-х гг., и я очень рассчитываю на то, что стремление к служению проявите и Вы в работе над этим нашим проектом. Здесь потребуется пассионарность, призвание к тому, чтобы именно служить высоким задачам, ведь без этого ничего не получится. Это не то, что можно было бы взять партийный заказ и подработать, это большое должно быть призвание, и мне кажется, у всех присутствующих это призвание есть.

Предлагаю сейчас взять слово Сергею Николаевичу Бабурину. Сергей Николаевич, я очень признателен Вам за то, что Вы как член Конституционной комиссии 1990–1993 гг. нашли время приехать к нам.

С.Н. Бабурин, *научный руководитель Центра интеграционных и цивилизационных исследований Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.*

Я считаю, что мы с вами в начале верного пути, потому что необходима новая Конституция. Я не скрывал и не скрываю, что у меня отношение к поправкам двадцатого года больше позитивное, чем отрицательное, но согласен с тем, что Владимир Ильич говорил, что многие хорошие идеи воплощены абсолютно небрежно и, я бы сказал, непрофессионально и безграмотно. Конечно, на мой взгляд, в Конституции должна быть обозначена цель существования государства и цель развития общества. Этого не было и нет. И, конечно, я рассчитывал получить это в двадцатом году, но этого так и не произошло — в Конституции не закреплены интеграционные механизмы, которые бы позволяли объединяться Белоруссии и России. На сегодняшний день некое союзное государство России и Белорусии противоречит действующей Конституции, сколько бы мы ни говорили о толковании каких-то норм. Я единственный хотел бы высказать своё мнение — нам не надо пытаться в проект Конституции записать всё хорошее, что создано человечеством, нам не нужно пытаться охватить все возможные институты. Наоборот, Конституцию нужно делать максимально лаконично. В основном законе нельзя объять необъятное, нужно закреплять действительно основные принципиальные вещи: структуру, полномочия, права и свободы человека.

О.Г. Румянцев. Спасибо большое! Следующий выступающий — Владимир Борисович Исаков. Друзья, Владимир Борисович прислал очень интересные тезисы перед началом заседания, и мы их по итогам заседания разошлём.

В.Б. Исаков, доктор юридических наук, профессор, народный депутат Российской Федерации в 1990–1993 гг.

Я думаю, что сейчас, спустя практически полтора месяца после голосования по поправкам, можно уже совершенно определённо сказать, что никакого кризиса власти они не разрешили. Они представляли собой некий «двухслойный твоячок», где сверху обозначили разного рода социальные благости, а внизу решались реальные проблемы: укрепление позиций действующего режима, расширение полномочий, сохранение гарантий для лиц, находящихся у власти, — вот это, собственно, и была главная причина их принятия. А сегодня видно, что кризис власти продолжился на самом деле.

В этом плане нуждается в обсуждении не проект поправок в Конституцию, а более широкий вопрос — конституционная ситуация в целом. Я бы, например, предложил обсуждение частных вопросов более общим вопросом о том, что не сработало в действующем варианте Конституции, зачем нужны поправки, нужно ли вообще её править.

О.Г. Румянцев. Спасибо огромное! Я бы попросил сейчас выступить Ирину Алебастрову, члена рабочей группы, которая обсуждала концепцию.

И.А. Алебастрова, заведующая кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук.

Коллеги, принятые конституционные поправки (впрочем, официально — это одна большая поправка), безусловно, создали предпосылки для трансформации конституционного обустройства России. Но, к сожалению, эту трансформацию нельзя назвать эволюционной, нельзя назвать прогрессивной. Я бы сказала, наоборот, она создаёт правовые и моральные предпосылки для дальнейшей деградации всех элементов нашей социальной действительности. Основная цель внесения поправок очевидна — это сохранение существующего режима. Ключевая из них всем известна. Есть ближайшее окружение ключевой поправки, которое работает на эту цель, — это расширение и укрепление полномочий Президента. Есть более широкий круг поправок, которые работают на эту цель, — это поощрение национализма и консерватизма. Есть поправки, которые сами по себе хороши, — это социальные поправки, особенно при умелом оттачивании механизма их реализации: в самой Конституции, в текущем законодательстве, в судебной практике. Но они не могут сыграть позитивной роли, потому что направлены на достижение цели затмить, приукрасить главную цель всего мероприятия, т.е. внесения конституционных поправок. Это усиление власти Президента, сохранение действующего Президента и, тем самым, сохранение всего режима.

Разумеется, то, что произошло с Конституцией и как это произошло, не внушает оптимизма. Но ни обществу, ни экспертам не стоит сворачивать усилий по разработке альтернатив, предлагая и популяризируя своё видение конституционного развития России. Я считаю, наша работа весьма полезна. Она может быть полезна как посредством использования наших наработок по прямому назначению (возможно, обстоятельства изменятся, и мы, работая на вырост, окажемся к этому готовы), так и посредством создания пула идей, которые при медленном развороте конституци-

онных реформ в разном наборе и в разной степени могут быть полезными. Полагаю, что нам нужно усилить энергию и темпы нашей работы.

О.Г. Румянцев. Спасибо огромное, Ирина. Я тоже рассчитываю на Вашу работу в группе, потому что те экспертные замечания, которые Вы давали по проекту, оказались очень полезными.

И я отвечаю Бабурину. Он говорил, что у нас расширенный состав, что можно лаконично писать во всех 22 главах, которые мы взяли. Но какую ни возьми, если будет умолчание — начнётся произвол, к огромному сожалению.

У нас здесь присутствует Андрей Морев. Я его знал заочно и очень рад познакомиться лично. Он — глава округа Якиманка. Пример того, что представители гражданского общества могут попадать на нижние этажи публичной власти, как бы сегодня сказали. А для меня это — верхний этаж гражданского общества, но лишённый, обескровленный. Андрей, я очень рассчитываю, чтобы при написании текста главы 10 Вы присутствовали с нами, потому что ясно, что возрождение страны надо начинать с уровня самоуправляющихся территориальных сообществ, общин. Это и возрождение земства, возрождение общин, представительных органов власти на местах — органов гражданского общества. Это и народные инициативы, которые могут реализовываться снизу. Скажите, пожалуйста, у Вас есть понимание, какие финансовые или иные гарантии нужно заложить в Конституцию, чтобы местное самоуправление поднялось с того дна, на котором оно текстуально и физически находится сегодня?

А.З. Морев, Глава муниципального округа Якиманка города Москвы.

Очень важно продолжать активность. Что очень подробно должно быть описано... Как только мы оставляем правовые лакуны, с этого момента власть начинает делать то, что хочет. Конституция, которая предлагается обществу, должна максимально подробно закрывать все концептуальные вещи, чтобы у людей, которые потом федеральными законами или другими подзаконными актами будут это раскрывать, не было возможности, по сути, создавать новую Конституцию уже в этих федеральных законах. Те составляющие, которые государство тоже отодвигает от нас, — это налоги с малого и среднего бизнеса. Потому что крупные корпорации — это федеральный уровень, а мелкие кафе, прачечные, парикмахерские — это то, что кормится за счёт денег местного населения, и часть этих денег должна оставаться местному самоуправлению. Тогда будет прямая заинтересованность растить бизнес у себя. Пример: у нас есть отличная кофейня в шести метрах от жилого дома. Часть жителей говорит: «Зачем у нас здесь музыка, зачем у нас здесь люди сидят на веранде, пьют кофе и громко разговаривают?». При этом другие утверждают: «Отличная кофейня, мы туда ходим пить кофе семьями». Когда управленцы будут выбирать, они должны решать, и это всегда конфликт. Но если местный бизнес платит деньги, которые остаются в районе, то люди, которые страдали от некоего дискомфорта, будут получать что-то взамен.

О.Г. Румянцев. Андрей, спасибо огромное! Финансовые гарантии местного самоуправления отчасти попадают в главу о местном самоуправлении, отчасти — в финансовую главу. Поэтому надо подумать, где это лучше записать. Потому что это надо записывать. Это записано в конституциях Германии, Бразилии. В конституциях целого ряда стран не стесняясь это пишут.

Что возражают? Нельзя написать конкретно про распределение налогов, потому что налоги возникают каждый раз новые. Например, сейчас модным становится налог на роботов. Роботизация освобождает рабочую силу, и для компенсации затрат на пособия по безработице возникают налоги на роботов. Раньше нельзя было это предсказать. То есть надо продумать так, чтобы и гибкость сохранялась в Налоговом кодексе, но в то же время и какие-то принципы, пропорции распределения были заложены в Конституцию. Потому что без этого социальная база нормально-го развития здорового государства и общества останется в загоне. Поэтому очень хорошо, что у Вас есть ещё и финансовый бэкграунд. Мы очень рассчитываем на Ваше участие в нашей рабочей группе.

О.Г. Румянцев. Следующим у нас заявлен профессор Краснов Михаил Александрович.

М.А. Краснов, профессор-исследователь НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук.

Прозвучала мысль — нужны поправки к действующей Конституции или нужна новая Конституция? Полагаю, что это вопрос не стратегии, а тактики. Олег Германович говорил, что мы не политики, и это действительно так. Но вопрос о поправках к Конституции — это вопрос и политики тоже, потому что надо изначально понимать, кто возьмёт в руки и использует тот проект, который будет нами сделан. Кто это будет — Конституционное Собрание, или на руинах правопорядка возникнет что-то иное? Исходя из этого я являюсь сторонником разработки поправок, а не новой Конституции в целом, потому что на сегодняшний момент — это более практичная вещь.

Конституции создаются в том числе для того, чтобы обеспечить некие ценности. И конституции современного типа, начиная с американской конституции, нужны, чтобы защитить, обеспечить гражданские, политические и личные права и свободы. Если мы создаём проект новой конституции, то общество неизбежно будет дискутировать по поводу лежащих в её основе ценностей. Но какие бы ценности мы ни записали в проекте, — и это мы видим в Конституции 1993 г., — они становятся прахом земным, если власть устроена так, что она не может или не хочет их обеспечивать и защищать. Поэтому моё предложение — включить в сферу обсуждения конструкцию власти, это не тривиальный вопрос, конструкцию власти как один из ключевых вопросов изменения действующей Конституции.

Для меня самая большая трагедия заключается в том, что сегодня право разрушается во всех его ипостасях: и институты самого права, и институты, защищающие право. То есть право перестаёт быть правом. Общество защищает право, только если оно осознаёт ценность права, но наше общество, к сожалению, не осознаёт этой ценности.

Обсуждая конструкцию власти, Олег Германович, в частности, говорил, что его концепция — Государственный Совет. Почему я против Госсовета? Я вообще против конституционных структур, которые изначально цементируют связь политики и бюрократии. В литературе давно проводится мысль, что в России нужно обеспечивать не столько разделение властей, сколько единство власти. Дескать, прежде всего, укрепить единство ветвей власти, а уж потом думать о том, как бы они между собой не передрались. Я понимаю, что это — прямое наследие политических конф-

ликтов 1992–1993 гг. Вот после них начали говорить, что нам нужно прежде всего единство власти. Под эгидой Президента, разумеется. Во многих монографиях эта мысль проскальзывает.

Государственный Совет — это как раз институт, который объединяет высшую бюрократию, высших политических деятелей. Логически — вот она, ещё одна объединяющая, координирующая структура власти. Да не надо нам таких координирующих структур! Не надо! Каждая ветвь власти должна работать самостоятельно в рамках Конституции и законов. Для координации есть конституционная юстиция.

И вообще, не надо идти на поводу у повестки, навязанной нынешней властью. Вот, придумали Государственный Совет, на который, как я понимаю, хотели возложить определённые координирующие функции, потом от этого отказались. В общем-то, получается пустая структура, которая, может быть, впоследствии будет чем-то искусственно наполнена. Но сейчас, на нынешнем этапе, это структура вредная. Хочу призвать сосредоточить усилия на поиске такой конституционной конструкции власти, которая хотя и не даст нам счастья, но, говоря словами Карла Поппера, сможет уберечь нас от ада. Вот эта идея должна нами сегодня руководить.

О.Г. Румянцев. Сейчас у нас по очереди Кирилл Янков. Кирилл, пожалуйста.

К.В. Янков, *заведующий лабораторией Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, кандидат экономических наук.*

Замечания хотел бы сделать. Замечание первое. Есть такой признак: если конституция начала активно правиться, значит, жить ей осталось недолго. Когда Конституцию 1977 г. с приходом в 1990 г. Съезда народных депутатов стали активно править, она три года после этого прожила и почилла. Но есть ещё одно правило: обычно конституции принимаются в период после каких-то серьёзных преобразований в обществе. Я думаю, что преобразования в обществе нам предстоят, хотя никто не знает, через сколько лет: через десять лет, в 2024-м, 2036 гг., а может, и через год — это неизвестно. На этапе, когда мы из этих преобразований выйдем, вот тогда, конечно, новая Конституция будет приниматься, но то, что мы делаем сейчас, — это, вообще говоря, не пропадёт даром, если это будет результатом качественной работы, оно очень может быть востребовано.

Следующее замечание. Оно состоит в том, что есть разные подходы к конституции. Есть такой подход, что конституция должна правовым языком описывать сущее, а есть такой подход, что в конституции надо описать должное, то, как мы видим. А если сущее не соответствует должному, то тем хуже для сущего.

Я сторонник того, что чем больше конституция описывает сущее, тем более она реальна и работоспособна. Конституции, описывающие должное, что родилось в голове у конституционалистов или вот в таких дискуссиях, или в парламенте, который принимает конституцию, но то, что не соответствует существующему порядку вещей, к сожалению, оказываются или неработоспособными, или недолговечными, или вообще оказываются филькиной грамотой. Поэтому, обсуждая новое конституционное устройство, я призываю всех не очень отходить от тех общественных взаимоотношений и тех обычаев и традиций, которые в нашем обществе существуют сейчас. Их новая Конституция, к сожалению, не изме-

нит. Новая Конституция может закрепить правовым образом то, к чему общество само придёт. Это важно.

И третье замечание, которое я хочу сделать. Мы сейчас видим на примере законодательства, что у нас развитие современных технологий часто обгоняет законодательство. Вот уже пять лет законодатель не может определить простой вопрос: что такое агрегатор такси? Сегодня определит, а завтра агрегатор превратится в какую-нибудь другую штучку и убежит из-под этого закона. Есть множество таких примеров, и их всё больше и больше. Поэтому в проекции Конституции не нужно пытаться подробно описать то, что сейчас активно меняется под влиянием современных технологий. А конкретно, что я имею в виду? Конкретно имею в виду главу про финансы. Финансы сейчас очень сильно меняются, криптовалюты никуда не денутся. Попытки запретить законом криптовалюты будут абсолютно бесперспективны. Фактически запретить законно криптовалюты будут абсолютно бесперспективны. Фактически мы уже живём в ситуации конкурирующих валют, и всё это в ближайшие годы будет оказывать большее влияние на финансовую и налоговую системы. Поэтому Конституция должна говорить об этом в общем, но не доводить до конкретики.

Если говорить о местном самоуправлении. Хочу возразить уважаемому Андрею Мореву. 30 лет назад я был депутатом местного совета депутатов и тоже активно выступал за то, чтобы НДФЛ оставался на низовом уровне. Что произошло с тех пор? С тех пор юридическое место осуществления экономической деятельности и фактическое место очень сильно разошлись. 30 лет назад стоял завод, и его юридический адрес, хотя тогда такого понятия не было, был там же, где стоял этот завод. Сидит директор, сидит бухгалтерия, отдел кадров, и там же их юридический адрес. А сейчас юридический адрес может быть в Якиманке (кроме почтового адреса ничего не найдёте), а люди работают где-нибудь в цехе в Тульской области, бухгалтерия сидит где-нибудь в Калуге, отдел сбыта сидит где-нибудь в Ярославле и т.д., а многие сидят по домам по всей стране или даже за пределами страны и работают у себя дома. А Вы хотите, чтобы все налоги шли в муниципальное образование Якиманка, где нет ничего, кроме юридического адреса. Это очень сложный вопрос, поэтому я прошу его так не упрощать, и, безусловно, это не уровень конституции. Это то, на что опять-таки очень влияют современные технологии. Ну, и, наконец, Олег прочитал последний вариант раздела про местное самоуправление. Мне не очень понятно, чем выборные органы местного самоуправления отличаются от местных советов, а местные советы — от земских собраний. Всё это, в общем-то, разный взгляд на одно и то же. Поэтому я бы предложил десятую главу не делать в такой структуре, а сохранить возможность выбора названий. Сейчас где-то местные советы, где-то городские думы, и эти названия за 27 лет уже укоренились. Не надо возвращать в обязательном порядке советы, и надо сделать десятую главу более рамочной, не забывая, что жизнь ввиду развития современных технологий может сильно убежать вперёд. Проект конституции должен быть написан так, чтобы ещё 27 лет не пришлось её менять.

О.Г. Румянцев. Спасибо большое, Кирилл! Я мог бы дать уточнение по главе местного самоуправления, но не буду, потому что времени мало.

Андрей Бузин, очень важно, что он сейчас здесь. Я просил его посмотреть подготовленный нами в 2013 г. проект главы «Свободные выборы. Референдум. Изби-

рательная система», хотя избирательную систему мы решили из заголовка убрать. Можно и в целом твоё отношение к концепции предстоящей работы, и к этой главе. Так как, на мой взгляд, это очень важно. Здесь присутствует Елена Павловна. Если можете, тоже несколько слов скажите об этом как человек с большим опытом работы в Центризбиркоме.

А.Ю. Бузин, кандидат юридических наук.

Это очень правильно, что Вы решили всё-таки убрать отдельную главу об избирательной системе. Такая глава, как известно, была в советской Конституции очень давно, ещё со сталинской Конституции. В брежневской Конституции такая глава была, об этом много говорил Иванченко. Он тоже очень хотел избирательную систему сюда вставить, но, как показал опыт, наличие упоминания избирательной системы и какие-то элементы системы избирательной, вписанные в Конституцию, никак не уберегли советское государство от того, что там не было выбора, как сейчас это признано. Естественно, это не было признано тогда.

И в некотором роде обобщая, хочу сказать, что вообще, как ни пессимистично звучит в этой аудитории, сама по себе концепция конституции, написание новой конституции, внесение туда поправок — это дело, которое может не увенчаться успехом и вообще не иметь каких-либо последствий. Вспомните, никакая советская Конституция не выполнялась, российская действующая Конституция не выполняется. Я, конечно, не большой специалист в общей теории конституции, но в последние годы очень много работал с избирательными законами и имел непосредственное отношение к нормативным актам, которые пыталась издавать Центральная избирательная комиссия. Что видно? Видно, что законодательство у нас настолько расходится с правоприменительной практикой, что говорить о том, что законодательные акты сильно влияют на правоприменительную практику, нельзя. Конституция, которая действует, которая предполагается к написанию, она при существующей государственной политической системе работать не будет, потому что упирается именно в существующую государственную политическую систему. Говоря о любом изменении законодательства, мы должны иметь в виду, что оно невозможно без изменения государственной политической системы. Но если говорить вот так, в кругу научных сотрудников, научных работников и преподавателей вузов, конституценоведов, надо говорить о том, что основные акценты надо делать на том, что в общем конституционном смысле называется разделением властей. В частности, в избирательном праве — это изменение положения избирательных комиссий, они не должны быть государственными органами. Проблема статуса избирательных комиссий — это большая проблема, потому что непонятно — они государственные, общественные или государственно-общественные органы? И то, и другое существует по всем признакам конституценоведов. В первую очередь надо концентрироваться на этом, во вторую — нужно обратить внимание на пассивное избирательное право. Проблема выборов — это не только проблема избирательного законодательства, но также и проблема государственного устройства.

О.Г. Румянцев. Спасибо! Елена Павловна Дубровина, прошу Вас добавить по этой теме.

Е.П. Дубровина, член Федерального политкомитета партии «Яблоко», в 1999–2016 гг. — член Центральной избирательной комиссии РФ, кандидат юридических наук.

Необходимо сформулировать проблемы, вскрыть причины этих проблем и найти пути их разрешения. Я полагаю, прежде всего необходимо реформировать систему избирательных органов. Когда я начала работать в этой системе и в разных странах наблюдала, как это происходит там, меня всегда удивляло, почему выборами занимается не один орган, как в постсоветских странах, а много органов. Мы же хорошо справляемся! Ан нет. Теперь я пришла к выводу, что, конечно же, существование нескольких органов, независимых друг от друга, является гарантией исполнения законодательства.

Когда система состоит из органов, которые сами себя назначают, воспроизводят, организуют выборы и подводят итоги, сами рассматривают жалобы, всё делают самостоятельно — это совершенно контрпродуктивно. Она сама в себе замыкается, сама себя защищает, никогда не признаёт свои ошибки и т.д.

Необходимо, чтобы жалобы рассматривались другим органом, который должен формироваться на других принципах. Отдельный орган должен составлять округа, отдельный орган рассматривать вопросы агитации, отдельный орган должен рассматривать жалобы по другим аспектам, в частности, вопросы по недопущению к выборам, и т.д.

У избирательной комиссии технические вопросы. Она должна организовывать процесс: бюллетени, кабины и всё прочее. А основные принципы, основные подходы должны регулироваться конституционным законом.

О.Г. Румянцев. Спасибо Вам огромное!

А сегодня, вы знаете, Борис запустил новый проект «Народный ЦИК» — народный Центризбирком — очень интересную форму общественного контроля в Телеграме за тем, кто и как на самом деле проголосовал.

Ты можешь выставить 10 кандидатов всей активной системной оппозиции, но человек, который заложит цифру в этот ящик, он и является главным лицом.

У нас специальная глава в разделе «Общество и государство», посвящённая свободным выборам. У меня три пожелания. Первое — чтобы за нашу главу «Свободные выборы. Референдум. Народные инициативы» взялись Вы, Андрей, потому что она написана ещё в 2013 г. В её написании участвовали многие — и Любарев, и Бузин, и многие другие, и я участвовал. Там прописаны и избирательные комиссии, и необходимые гарантии. Но время идёт. Посмотрите, пожалуйста, что можно убрать и добавить.

Второе пожелание — по мере созревания нашей концепции и по мере её превращения в текст, я Вас прошу, подумайте, когда осенью Вы могли бы прийти с делегацией в политический комитет «Яблока», например. Обсудить разные точки зрения, так как у нас всё-таки такой социал-либеральной партии, как «Яблоко», нет. Я даже просил левые силы в лице Максима Шевченко — ему тоже отправил нашу концепцию. Думаю, что это очень яркий персонаж, но при этом очень интеллектуальный человек. Попросил его посмотреть на эту концепцию с точки зрения левых сил.

Бабурин, один из присутствующих, нам обеспечит фидбэк со стороны патриотических сил. Это немаловажно — получать такие обратные сигналы.

Теперь прошу выступить Шаблинского. И прошу заранее его и Михаила Александровича Краснова вместе с Ириной Алебастровой поработать над формой правления. Вы немало пудов соли съели, написали немало работ по форме правления. Согласен с Михаилом Красновым, что это ключевая проблема.

И.Г. Шаблинский, доктор юридических наук.

По-моему, три основные проблемы, по которым мы выработали общий взгляд, общую позицию. Не говорю сейчас о новом проекте Конституции, тут мне ближе позиция Михаила Александровича, а по трём проблемам.

Первая — форма правления или порядок назначения Председателя Правительства, вторая — формирование Совета Федерации и третья — назначение судей.

Суть в том, что кандидатуру на должность Председателя Правительства предлагает либо крупнейшая фракция, либо коалиция фракций, представляющая большинство. И Президент обязан назначить Председателем Правительства именно этого человека. Всё! Точка! Но если в Думе не удалось сформулировать мнение большинства, не удалось создать коалицию и в течение двух-трех недель Дума не предложит свою кандидатуру, то Президент вправе сам назначить Председателя Правительства сроком на один год.

Последнее, что хотел сказать, над чем, может быть, действительно стоит подумать (для некоторых это важно), о включении в Конституцию некоторых новых благ, которых у неё не было, которые действительно смогут помочь решить возможные конфликты в будущем. Это главы об избирательной системе, об обществе и государстве и другие. Эти главы готовы. Я их, конечно, много раз читал. Но дойдёт ли дело — другой вопрос. Но они в целом простые, написаны хорошо. Конечно, избирательный кодекс в Конституцию «не всунешь». А тут, как говорит Андрей, всё зависит от режима.

Может быть, о выборах надо сказать больше, чем сейчас в тридцать второй статье, я не знаю, не уверен. Но, по крайней мере, хорошо бы, чтобы по трём этим фундаментальным проблемным вопросам мы в клубе сформулировали мнения сторон.

О.Г. Румянцев. Благодарю! Даём слово Вячеславу Владимировичу.

В.В. Игрунов, общественный деятель, депутат Государственной Думы I–III созывов.

Какую бы мы с вами Конституцию ни написали, она не будет работать, пока у нас не будет квалифицированных избирателей. На самом деле только состояние гражданского общества, только его воля может проконтролировать исполнение любой конституции, какой бы она ни была. И любой орган, хоть Совет Федерации, хоть губернатор, хоть Президент, — все эти фигуры, институты будут избираться так, как они избираются сейчас, пока будет такое состояние гражданского общества. Мы не можем перескочить через этап создания гражданского общества, мы его должны проходить мучительно стадией за стадией. Это первая и основная вещь.

В этом смысле я хотел бы поддержать Кирилла Янкова, который говорил о том, что не надо писать Конституцию о должном, необходимо писать Конституцию о сущем. На самом деле Конституция должна быть таковой, чтобы она не воспринималась, как фикция. У меня был спор ещё в 1987 г., когда Бабкин, например, нам говорил: «Дайте нам европейские законы сегодня, завтра у нас будет Европа». Была такая позиция, а на самом деле такая ситуация совершенно невозможна. По-

моему, так, если мы дадим законы, которые не соответствуют сознанию, состоянию гражданского общества, эти законы будут просто игнорировать, люди не будут их соблюдать, люди будут перешагивать через них, как они перешагивали столетиями через наше законодательство. Поэтому, на самом деле, Конституция должна быть ориентирована в значимой степени на состояние нынешнего общества. Это не значит, что она не должна быть рассчитана на вырост, но вырост этот должен быть на полшага, не больше.

Я полагаю, что сейчас на таких общих собраниях сделать набор поправок невозможно, а небольшой группе их обработать. Думаю, что необходимо, так скажем, принять за основу структуру. Она может корректироваться, и на этой структуре, которая есть, проводить не только работу, но и написание конкретных текстов, статей. Но обязательно проводить дискуссию, прежде чем писать, и в довольно широком кругу. Здесь уже кто-то говорил о том, что необходимо послушать мнения. Но у нас есть ныне действующая власть и её сторонники. Это самый большой сегмент общества. И его тоже нужно слушать, он никуда не денется, не исчезнет из нашей политической жизни. И он будет накладывать свой отпечаток на то, какой будет Конституция. Понятно, что Конституцию могут написать юристы, но принимать её будут всё равно политики.

О.Г. Румянцев. Прекрасно!

Как считаете, мы можем на какой-то стадии, когда более зрелый будет текст, пригласить Андрея Александровича Клишаса на Конституционный клуб для обсуждения наших предложений с ним как сопредседателем рабочей группы? Я понимаю, что он представляет интересы крупнейшего капитала, интересы высочайшей бюрократии, но мне кажется, что у него есть уже опыт участия в заседании Конституционного клуба.

В.В. Игрунов. А почему мы считаем, что не можем вести диалог со Старой площадью? Если мы будем представлять какую-то значительную часть общественности, думаю, что Старая площадь к нам прислушается.

О.Г. Румянцев. Давайте запланируем такую встречу на определённом этапе. Потому что во многом предложения Конституционного клуба, опубликованные в «Конституционном вестнике», были использованы рабочей группой.

Алексей Юрьевич, прошу Вас. У нас есть глава, она называется «Федеральное Собрание. Законодательный, бюджетный и иные парламентские процессы». Ты большой спец, ответь на вопрос: что из законодательного процесса стоит зафиксировать на конституционном уровне?

А.Ю. Царёв, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Института права и управления Московского городского педагогического университета.

Надо заглянуть во французскую конституцию. Там прописано четыре экспертизы законопроекта. А у нас по Регламенту Государственной Думы законопроект лишь может быть направлен на экспертизу.

О.Г. Румянцев. Лучше всего написано в одиннадцатой статье Лиссабонского договора Европейского Союза. О том, что союз при принятии решений обязан согласовывать их с гражданами и представителями ассоциаций. И тогда экспертиза будет заложена «снизу».

А.Ю. Царёв. Всё дело в том, что законодательный процесс зависит от самих законодателей. Поэтому самым главным является закон о выборах законодателей. А наша смешанная избирательная система — это полный обман. Смешанная система есть в Германии. Там тоже половина депутатов избирается в общенациональном округе, а половина — по одномандатным избирательным округам, но партия получает количество мандатов пропорционально числу голосов, полученных в общенациональном округе. То есть она получает, допустим, 60% мест не в половине парламента, а во всём парламенте. Подсчитайте результаты последних выборов в Думу по немецкому образцу и по нашему и сравните, сколько бы мандатов получила Единая Россия в том и другом случае.

Более того — знаю, что вы не согласитесь, — но я ушёл бы от прямых выборов Президента, губернаторов и членов Совета Федерации. Умнейшие люди человечества, начиная с Эразма Роттердамского, Шекспира и заканчивая нобелевскими лауреатами Черчиллем и Эйнштейном, говорили, что большинство людей глупы. Если вы посмотрите, как выбирают президента в большинстве демократических стран, то увидите, что там это делают представители. На пальцах одной руки можно сосчитать страны, в которых президента выбирают прямым голосованием. Представительство — наиболее рациональный способ избрания.

О.Г. Румянцев. Спасибо! Коллеги, неслучайно я спросил Алексея Юрьевича про законодательный процесс. Что я под этим имею в виду? Надо отдельно закладывать статьи по коммуникационным отношениям в Российской Федерации. Заложить нормы Европейского Союза. Выдвижения инициатив надо согласовывать с гражданами и их представительными ассоциациями, и тогда нам не нужен будет общественный совет в министерстве, не будет этой глупости. В Министерстве культуры — это фикция полнейшая. Надо участвовать в выдвижении, голосовании. Мы эту систему заложим в главу «Законодательные процессы», не в регламентные нормы, а в Конституцию. Нужно изменить систему принятия решений, чтобы инициативы шли снизу вверх, от граждан и их ассоциаций, и чтобы они согласовались с ними.

Предлагаю выступить Валерию Валентиновичу Калачеву.

В.В. Калачев, *вице-президент Фонда конституционных реформ.*

Всё, что касается Конституции о должном, то считаю, что в состав группы должны привлекаться специалисты всех кафедр конституционного права, всех высших российских учебных заведений. Это некая такая идеальная Конституция — то, к чему мы готовы, Конституция на вырост, то, чего мы хотим достичь в будущем.

Считаю, что Конституция о должном — это Конституция не для политиков. Политиков нельзя сюда допускать, иначе будет полное разнообразие мнений, а это должно происходить именно в академической среде.

Второе направление — это разработка Конституции о сущем, что нам необходимо сейчас, в текущий момент. Согласен, что сейчас разрабатывать Конституцию о сущем — это просто невыполнимая задача. И действительно поддерживаю то, что нам необходимо разрабатывать какие-то отдельные поправки, которые в текущий момент необходимы, и они самые животрепещущие.

Со своей стороны вижу, что самая главная, самая животрепещущая поправка — это о государственной власти и разделении её. Решив этот вопрос, можно

двигаться уже дальше, по всем остальным. И кого привлекать по этому второму направлению? Привлекать тех, те силы, которые видят в этом целесообразность и необходимость. Я считаю, что в наши ряды нужно привлекать и политические партии (вижу вот эти две официально зарегистрированные партии), и другие политические силы, которые развили бы этот основной посыл, основные тезисы.

О.Г. Румянцев. Давайте дадим слово Эмили Слабуновой. Она присоединилась к нам, очень рады её приветствовать.

Э.Э. Слабунова, *заслуженный учитель России, кандидат педагогических наук, депутат Законодательного собрания Республики Карелия V–VI созывов.*

Зачем нужна эта работа? Я считаю, что работа очень важна, потому что она позволит обеспечить высокую степень готовности всех общественных сил, когда откроется окно возможностей — это во-первых. Во-вторых, что касается протестов. Вся эта работа важна для того, чтобы протест обеспечить содержанием. Потому что протест достаточно легко определяется тем, против чего он. Но всегда очень сложно определяется, за что он выступает. И когда есть такое предложение содержательное, это придаёт и силы, и смысл, и цели протесту. И именно для этого эта работа очень важна. А теперь, что касается прозвучавшего тезиса о сущем и должном. Мне кажется, важно определиться с мерой того и другого, потому что, хотя я и не юрист, а политик, считаю, что конституция — это важнейший институт развития. Политического развития, общественного развития. Конституция не исполняется, сетовал в самом начале Олег Германович, не обеспечивает качество жизни граждан. Почему она не исполняется? Почему осталась во многом такой декларативной? Потому что всё то, что определяет жизненную силу конституции и делает источником силы государства, и то, что делает конституцию собственно конституцией, это гарантии. Пока не будет гарантий, конституция сама не будет обладать должной дееспособностью, не будет соответственно обеспечивать и силу государства. Чем обеспечение достигается? В первую очередь — это весь комплекс правовых механизмов и качество работы законодателя. Чем обеспечиваются такие характеристики, как работоспособность, дееспособность и сами гарантии? Это качество управления, качество исполнительной власти.

Защищённость гарантий обеспечивается разделением властей, независимостью судебной системы, независимыми СМИ и свободой слова, самостоятельностью гражданского общества. Для того чтобы конституция обладала полной силой и придавала своей силой силу государству, очень важно, чтобы эти гарантии были внутри самой конституции.

О.Г. Румянцев. Спасибо за выступление, Эмилия Слабунова! Могу сказать, что представители «Яблока» сегодня очень хороший уровень задали. Уровень представительства и участия. Обязательно будем продолжать сотрудничать с вашим центром законодательных инициатив и с общественным советом по Конституции. Нужно обязательно провести общее заседание. Это будет очень правильно. По крайней мере — это наша задача. Мы не участники политических партий и движений, но группа интеллектуалов, которая уже 30 лет несёт на себе крест развития правосознания. Думаю, что было бы очень хорошо начать диалог с партиями именно с вас, потому что вы наиболее продвинуты.

Вадим Корольков, скажите несколько слов как представитель молодёжной фракции. После его выступления я подведу итоги по нашим дальнейшим шагам.

В.В. Корольков, глава Дискуссионного клуба федералистов.

Я выделил пять основных проблем. Это господство федерации посредством многочисленных сфер исключительной компетенции, а также совместного ведения, из которого субъекты полностью были вытеснены. Второе — это отсутствие разграничения конкретных властных полномочий между Российской Федерацией и субъектами. Третье — это финансовая зависимость субъектов от центра, обособленно принимающего решения. Четвертое — отсутствие в субъектах РФ развитого гражданского общества и политической борьбы. И пятое — это поглощение государственной властью формально автономного местного самоуправления.

Я в этой связи подготовил пять тезисов. Моё предложение сводится к следующему: включить местное самоуправление в систему федерализма в России. Как я себе это представляю? У нас будет распределение компетенций между тремя уровнями, но с учётом того, что каждому уровню будет дана такая же гарантия и каждый нижестоящий уровень будет участвовать в формировании каких-то решений на вышестоящем уровне. Например, у нас будет субъект федерации, и муниципальные районы участвуют в формировании его представительного органа, и таким образом они влияют на повестку дня в регионе.

Второй тезис, который исходит из первого, — это упразднить сферу совместного ведения РФ и субъектов, с учётом того, что конкретные полномочия властные мы перераспределим, чтобы не было жёсткого перекаса в сторону федерации, как сейчас. Кроме того, предлагаю избавиться от многих сохраняющихся с советского времени до сих пор анахронизмов, таких как несколько видов субъектов. Зачем они нужны, если они у нас равно статусные?

Не может входить один субъект в состав другого, это странно. Также очень дискуссионный вопрос, но считаю это правильным: в современном обществе, отходя от какого-то родоплеменного понимания государства, от понимания государства, нации в этническом смысле, предлагаю отказаться от национального фактора образования субъектов. Национальный фактор следует учитывать, можно использовать национально-культурные автономии, как-то их интегрировать в систему местного самоуправления, в региональные власти, но создавать субъекты по этому принципу считаю не совсем целесообразно.

Финансовые системы... Государственный долг субъектов Российской Федерации с, грубо говоря, 1 трлн руб., на 1 января 2010 года, за пять лет вырос до 2 трлн 300 млрд руб. к 2016 г. В 2016 г. он перестал так сильно расти, однако, проанализировав актуальную информацию за 2020 г., которую выкладывает Министерство финансов России, я понимаю, что к концу года нас ждёт серьёзное открытие: то, насколько увеличился государственный долг субъектов. Это очень важно. Для сравнения, чтобы понимать: объём запланированных доходов Российской Федерации в 2020 г. был 20 трлн руб., из которых к нефтяной промышленности относятся 2 трлн руб. Выходит, государственный долг субъектов Российской Федерации равен годовой доходом Российской Федерации от нефтяной промышленности. Это очень серьёзный вопрос для федерализма.

Что наполнит трёхуровневую федеративную систему «скрепляющей живительной силой»? Взаимодействие с гражданским обществом. На всех этапах должно существовать гражданское общество. Должна прекратиться монополия федеральных партий на своё существование. Мы должны разрешить региональные партии, межрегиональные партии. Мы должны стремиться также к созданию межрегионального, межмуниципального диалога.

О.Г. Румянцев. Спасибо! Коллеги, мы в целом принимаем за основу эту подготовленную структуру содержания. Я подготовлю список, кто с какими главами будет работать.

Далее план работы по выступлениям в общественных объединениях, по дискуссиям с ними. Я пригласил уже Московский гражданский клуб (Александра Краснова), партии «Новые люди», «Яблоко», «Справедливую Россию», с «КПРФ» также надо переговорить. Инициатива важная, она легла на подготовленную почву, однако опять же — это работа на завтрашний день. Мы видим, что есть потребность в кардинальном изменении того, что происходит, и на нас как на образованном классе, лежит ответственность. Должна появиться чётко сформулированная альтернатива. Все политические лозунги укладываются в концепцию, которую мы должны предложить. Необходимо наращивать вокруг неё политические силы, чтобы она в итоге стала общим пониманием, общим требованием.

У нас есть развилка с Конституционным Собранием. На самом деле, понимаете, это рискованная вещь. Возьмётся за это дело Володин — и полностью всё угробит, потом рыдать будем. Поэтому нам надо очень осторожно относиться к тому, что мы предлагаем, чтобы это не было извращено, как конституционные поправки в 2020 г. Нам надо вести диалог с рабочей группой. И давайте в целом наращивать коалицию политических сил, которая готова вести диалог и делать его общеприемлемым требованием.

Дорогие друзья, спасибо огромное, что пришли!

Заседание Конституционного клуба 10 декабря 2020 г. (*О.Г. Румянцев, В.Б. Исаков, С.А. Белановский, И.А. Алебастрова, Е.А. Лукьянова, М.А. Краснов, С.А. Марков, Ю.Ю. Болдырев, Т.Г. Морщакова, Я.А. Пляйс, И.Г. Шаблинский, В.В. Игрунов, К.В. Янков, А.Н. Медушевский, А.З. Морев, А.Ю. Бузин, С.А. Денисов, А.А. Кондрашев, О.Г. Подоплелова, В.В. Корольков, Т.Г. Морщакова*) — смотреть онлайн:



QR-код с ссылкой на видеорепортаж с заседания на YouTube-канале «Конституционный клуб Олега Румянцева» <https://www.youtube.com/watch?v=jG22wpZj6-Q&t=7958s>

Круглый стол «Конституционные реформы в Российской Федерации в 1990–2020 гг.: общее и особенное в контексте глобальных и отечественных вызовов». Москва, Финансовый университет. 23 марта 2021 г.. (*Е.А. Каменева, О.Г. Румянцев, С.А. Авакян, В.Б. Исаков, В.Н. Плигин, Г.О. Павловский, А.Н. Шохин, Т.Н. Москалькова, Ю.Ю. Болдырев, М.А. Краснов, И.А. Алебастрова, В.И. Лафитский, С.Н. Бабурин, Б.Б. Надеждин, В.В. Игрунов, В.Г. Степанков, А.Н. Илларионов, К.В. Симонов, А.Н. Мурашев, А.Н. Медушевский, И.Г. Шаблинский, И.Е. Минтусов*) — смотреть онлайн:



QR-код с ссылкой на видео-репортаж с Круглого стола на YouTube-канале «Конституционный клуб Олега Румянцева» <https://www.youtube.com/watch?v=ngrUDgng1a4>

Фоторепортаж с заседания Конституционного клуба 8 сентября 2020 г.



На фото (слева направо): В.И. Лафитский, В.В. Калачев,
А.Ю. Царёв, В.В. Корольков и И.Г. Шаблинский



В.Б. Исаков



А.Ю. Бuzин



На фото (слева направо): В.В. Игрунов, И.А. Алебастрова, С.Н. Бабурин и Е.П. Дубровина



На фото: Е.П. Дубровина и В.И. Лафитский



А.С. Морев



О.Г. Румянцев



На фото (слева направо): О.Г. Румянцев и В.В. Игрунов

РАЗДЕЛ II. Трибуна конституционалиста

*Д.А. Авдеев,
доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук*

Российский вариант республиканской формы правления

Форма государства как конструкция организации публичной власти позволяет выявить её особенности в той или иной стране, так как даёт представление о системе высших органов государственной власти, принципах их организации и деятельности, основах их взаимодействия между собой, степени участия народа в образовании (формировании) органов власти и управления, принципах территориальной организации публичной власти, методах (способах), используемых при функционировании органов власти и управления. Иными словами, форма государства — это устройство публичной власти, а вышеуказанные показатели являются соответствующими признаками элементов формы государства — формы правления, формы государственно-территориального устройства и политического режима.

Следует отметить, что элементы формы государства имеют внутреннее единство и представляют собой не самостоятельные составляющие формы государства, а, скорее, выступают её компонентами, которые раскрывают организацию публичной власти. По отношению друг к другу форма правления, форма государственно-территориального устройства и политический режим являются взаимовлияющими, взаимодополняемыми и взаимозависимыми, что и предопределяет их неразрывную связь.

При этом они должны не только сочетаться между собой, но и гармонизировать с содержанием государства. Ведь именно сочетание формы и содержания государства приводит к динамичной, эволюционной модернизации государственно-правовых институтов, и, наоборот, несоответствие их друг другу негативно сказывается на развитии государства. Таким образом, гармоничное комбинирование трёх компонентов организации публичной власти должно также сочетаться с содержанием

самого государства, основываясь на его сущности, оформляя тем самым его правовую природу¹.

Как верно отмечал Г.В.Ф. Гегель, «народ должен почувствовать, что его государственное устройство соответствует его праву и его состоянию, в противном случае оно может, правда, быть внешне наличным, но не будет иметь ни значения, ни ценности»². «Государственное устройство, — писал немецкий философ, — есть продукт, манифестация собственного духа данного народа и ступени развития его духа, это развитие необходимо потребует поступательного движения, в котором ни одна ступень не может быть пропущена, нельзя опережать время, время всегда присутствует»³.

Нельзя не согласиться с убеждениями русского мыслителя И.А. Ильина, считавшего, что форма правления в государстве определяется прежде всего монархическим или республиканским правосознанием народа. «Каждый народ и каждая страна, — писал И.А. Ильин, — есть живая индивидуальность со своими особыми данными, со своей неповторимой историей, душой и природой», именно поэтому «каждому народу причитается своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, соответствующая ему и только ему»⁴.

Таким образом, при выборе наилучшей модели организации публичной власти необходимо учитывать влияние различного рода факторов и условий, к числу которых можно отнести национальный состав населения, размеры и географическое положение, историко-политическую эволюцию институтов власти и управления, социально-экономическое состояние развития общественных отношений, правосознание и менталитет граждан и проч. Учёт данных обстоятельств и условий позволит сконструировать оптимальную модель организации публичной власти, эффективность которой во многом будет зависеть от сочетания формы правления, формы государственно-территориального устройства и политического режима. Однако заимствование признаков некоторых элементов формы государства, не свойственных той или иной национальной системе права конкретного государства, может негативно сказаться на эффективности функционирования публичной власти.

В качестве иллюстрирующего примера можно привести опыт зарождения американской системы государственной власти после победы в войне за независимость. Отцы-основатели Конституции США 1787 г. разработали модель президентской республики, в основу которой был положен принцип разделения властей с «системой сдержек и противовесов». Американский опыт государственного строительства и функционирования высших органов государственной власти — Президента, Парламента (Конгресса) и Верховного Суда, практика взаимодействия федеральных органов власти и штатов был, по всей видимости, привлекателен для большинства стран как передовой и прогрессивный. Поэтому многие государства заимствовали признаки американской президентской республики и внедряли их в

¹ См.: Авдеев Д.А. Форма и содержание государства как политико-правовая гармония // Вестник Пермского государственного университета. 2012. № 4 (18). С. 8–13.

² Гегель Г. Политические произведения. М., 1978. С. 274.

³ Там же. С. 469.

⁴ Ильин И.А. Почему мы верим в России: сочинения. М.: Эксмо, 2006. С. 31.

собственную систему организации публичной власти. Как показала последующая практика, подобное внедрение элементов одной правовой системы не всегда было эффективным и полезным. В частности, форма правления некоторых стран Латинской Америки, заимствовавших модель американской президентской республики, характеризуется в научной литературе как «суперпрезидентская».

В этом смысле не всегда положительный и прогрессивный зарубежный опыт будет востребован. Подобное внедрение правоприменительной практики иностранных государств в виде каких-либо отдельных аспектов функционирования органов власти и управления можно сравнить с понравившейся одеждой или её отдельными аксессуарами, которые могут быть привлекательны и соответствовать веянию моды, однако не подходить ни по размеру, ни по фасону, ни по стилю данному человеку, как бы он этого ни хотел. В этом вопросе мы солидаризуемся с вышеприведённым мнением И.А. Ильина об индивидуализации формы государства, конституции отдельному народу, т.е. о соответствии формы государства его содержанию.

Таким образом, во-первых, при структурировании системы публичной власти необходимо, прежде всего, ориентироваться на собственный опыт государственного строительства, а заимствование признаков отдельных элементов формы государства зарубежных стран производить с тщательной осторожностью и продуманностью.

По нашему глубокому убеждению, именно форма правления выступает первостепенным компонентом формы государства, играет роль первого среди равных (*primus inter pares*) и фактически определяет форму государственного территориального устройства. Например, централизация (концентрация) властных полномочий характерна в большей степени для унитарного государства. Федеративные же государства в большинстве своём основываются на делегировании властных полномочий центральными органами власти региональным (местным).

В этой связи полагаем, что эффективность формы государства и, в частности, формы правления зависит от оптимального сочетания уровня развития социально-экономических отношений и управленческих начал в том или ином обществе. К примеру, для отечественного государственного управления на протяжении нескольких столетий была характерна абсолютизация и концентрация властных полномочий в одном политическом центре, который представляли глава государства и его окружение. Неограниченный характер власти монарха, отсутствие парламента как высшего коллегиального органа народного представительства, а вместе с тем и партийной системы только способствовали дальнейшему становлению и укреплению централизации государственного управления как по вертикали, так и по горизонтали — формированию отечественной модели монархизма.

Только в начале XX в. начинаются некоторые модернизационные процессы, направленные на изменение системы организации государственной власти в России в сторону некоего ограничения власти монарха. Так, в соответствии с Высочайшим Манифестом от 17 октября 1905 года была образована Государственная Дума¹, которой, правда, отводилась законосовещательная функция. На основании Положе-

¹ См.: *Российское законодательство X–XX вв.*: в 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1994.

ния о выборах от 6 августа 1905 года в Государственную Думу могли избираться представители трёх основных курий — землевладельческой, городской и крестьянской. При этом из числа избирателей исключались женщины, рабочие, учащиеся и военнослужащие. Несмотря на то что срок функционирования первых четырёх дум был невелик, тем не менее, опыт её деятельности сыграл свою роль в истории российского парламентаризма.

В связи с революционными событиями февраля и октября 1917 г. происходят кардинальные изменения формы российского государства. 1 сентября 1917 года Россия провозглашается республикой, а 10 января 1918 года устанавливается федеративное устройство Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР). Таким образом, многовековой уклад отечественного унитаризма и монархизма был демонтирован.

Установленная большевиками Советская республика представляла собой социалистической тип формы правления, для которой было характерно отрицание принципа разделения властей, что нашло отражение в лозунге «Вся власть советам» и выразилось в соединении исполнительных и законодательных полномочий в одних органах — разветвлённой системе представительных органов, формируемых на основе принципа демократического централизма (нижестоящие органы формировали вышестоящие), и в сосуществовании с органами власти и управления партийных органов, которые своими директивами и решениями фактически определяли направления деятельности государственных органов.

По нашему мнению, изменение формы государства — переход от монархии к республике советского типа, установление федеративной формы государственно-территориального устройства вместо сложного унитарного — не привело к изменению содержательной характеристики отечественной публичной власти, существенным свойством которой является сосредоточение властных полномочий в одном центре и отсутствие какой-либо политической оппозиции. Как справедливо отмечает Н.П. Носова, «образование СССР существенно изменило весь государственный аппарат страны, хотя принципиальная схема организации власти и управления оставалась прежней»¹.

Крушение советской системы государственного управления, смена ценностных установок, кардинальное изменение курса развития российского государства, череды правовых реформ и нововведений, сопровождавшиеся изменением социально-экономических факторов и уклада общественной жизни, — это и многое другое характеризует ситуацию конца 80-х — начала 90-х гг. прошлого века. Именно в этих условиях идёт разработка новой отечественной Конституции, в основу которой были положены ценности общемирового порядка западного толка, среди которых — приоритет прав и свобод личности, идея правового государства и верховенства закона, разделение властей, демократические начала в системе организации публичной власти, политическое и идеологическое многообразие².

¹ Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления): учебник. 2-е изд., доп. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2010. С. 232.

² См.: Авдеев Д.А. Конституция Российской Федерации. Двадцать пять лет спустя // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 37–38.

Одним из ключевых вопросов дальнейшего развития Российского государства был выбор модели будущей формы правления. Форма правления Российской Федерации стала камнем преткновения во время работы Конституционной комиссии России в период разработки проекта новой Конституции. Так, 12 октября 1990 года на пленарном заседании Конституционной комиссии её ответственный секретарь О.Г. Румянцев представил первый проект новой Конституции, подготовленный Рабочей группой Конституционной комиссии во исполнение решения, принятого комиссией на её пленарном заседании 31 августа 1990 года¹. Главы о Парламенте, Президенте и Правительстве были представлены в двух вариантах — «А» и «Б», чтобы предоставить членам Конституционной комиссии, комитетам и комиссиям Верховного Совета, всем народным депутатам России право сделать выбор в пользу той или иной системы органов государственной власти². Вариант «А» (В.Д. Зорькина) получил условное название «президентская республика», а вариант «Б» (Л.Б. Волкова) — «ответственное перед Парламентом Правительство». Суть отличия этих двух вариантов состояла в следующем: является ли президент только главой государства или же он также возглавляет исполнительную власть, существует ли самостоятельное Правительство и перед кем оно ответственно?

Согласно варианту «А» Президент, являясь главой государства, одновременно должен был возглавить исполнительную власть и правительство, которое, что характерно, не позиционировалось как самостоятельный орган. Как подчёркивал В.Д. Зорькин, президентская республика более предпочтительна для России, поскольку в отличие от парламентарной она более стабильна и в то же время более гибко приспосабливается к различным ситуациям и вариантам реальной расстановки политических сил, оставаясь в рамках правового государства³.

Итоговый текст проекта Конституции, который 12 июля 1993 года был одобрен Конституционным совещанием, явился результатом соединения проекта Конституционной комиссии и президентского проекта. В отношении статуса Президента и его взаимоотношений с парламентом и Правительством («сердцевина» новой Конституции), при всех смягчающих корректировках, приоритет был отдан президентской концепции⁴.

Однако в самой Конституции норма, устанавливающая, что Российская Федерация есть государство с республиканской формой правления, не содержит указания на конкретный вид этой формы. Подобная ситуация наблюдается и в основных законах ряда некоторых зарубежных государств. Так, например, в Основном законе ФРГ указано, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством» (статья 20). Конституция Польши про-

¹ См.: Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 1. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). С. 27.

² См.: Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 12 октября 1990 года. С. 282–283.

³ См.: Зорькин В.Д. О Президенте в конституционном строе РФ // Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 50.

⁴ См.: Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 2. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4 (71). С. 39.

возглашает, что Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости. Следует отметить, что в конституциях иных государств употребляется характеристика формы государственного устройства, как-то «демократическая республика» (Латвии, Словении, Эстонии и др.).

Большинство стран в своих конституциях провозглашают республиканскую форму правления: Азербайджан (статья 7), Латвия (статья 1), Молдова (часть 2 статьи 1), Узбекистан (статья 1), Украина (статья 5), Эстония (статья 1). Конституции Республики Армения, Республики Беларусь и Республики Кыргызстан не содержат указание на конкретный вид формы правления в силу того, что само использование в названии государства слова «Республика» предполагает республиканский государственный строй.

Конституции ряда стран содержат указание на ту или иную разновидность формы правления. К примеру, в Конституции Республики Казахстан установлено, что Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления (статья 2). Аналогичное положение содержится в Конституции Туркменистана, где государственное правление осуществляется в форме президентской республики (статья 1). Конституции Греции и Болгарии (статья 1) определяют государственный строй как парламентскую республику.

Прекрасно понимаем, что указание в тексте конституции вида формы правления ещё не означает, что именно данный вид республики имеет место фактически. Более того, формулировка «республиканская форма правления» настолько размыта и неконкретна, что можно сделать достоверный вывод лишь о том, что глава государства избирается, а не получает должность путём престолонаследия и что есть иные избираемые высшие органы публичной власти, но не более того. Полагая, что современное развитие организации государственной власти в той или иной стране позволяет говорить о наметившейся тенденции иного рода, когда различие в форме правления должно происходить не от способа формирования главы государства — наследственный или выборный, не от политической ответственности правительства (перед парламентом или главой государства), а от концентрации государственной власти в том или ином органе.

В юридической литературе относительно характеристики российской формы правления высказываются различные взгляды и мнения. Подходы по определению российской формы правления условно можно разделить на три группы — одни относят российскую форму правления к президентской республике¹, другие характеризуют её как полупрезидентскую (смешанную)², третьи говорят об уникальности и её нестандартизированности³.

¹ См.: Керимов А.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. М., 2001. С. 12–13; Эбзеев Б.С. Предисловие // Радченко В.И. Президент в конституционном строе РФ. М., 2000. С. 8.

² См.: Правительство РФ / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: НОРМА, 2005. С. 136.

³ См.: Авакьян С.А. Президент РФ: эволюция правового статуса // Вестник Моск. ун-та. Серия «Право». 1998. № 1; Он же. Конституция России: сложный юбилей // Российская Федерация сегодня. 2003. № 22; Калинин А.Ю. Принцип разделения властей и особенности правообразо-

По словам И.А. Кравца, Конституция отражает процесс становления смешанной или «гибридной» формы правления, в рамках которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики»¹. По мнению В.И. Фадеева, на основе формальных признаков республиканский строй Российской Федерации можно определить как смешанный (президентско-парламентский), т.е. сочетающий черты президентской и парламентской республик. Вместе с тем конституционный акцент на полномочиях Президента и практика их реализации, определяющие первостепенную роль Президента в государственном механизме властвования в политической жизни страны, свидетельствует о том, что, по сути, Российская Федерация может быть охарактеризована и как президентская республика, что она фактически развивается и действует по модели президентской республики².

Высказываются и иные мнения относительно специфики российской формы правления, которую, как показывает анализ, сложно однозначно отнести к известным видам республиканской формы правления, что позволяет говорить об особенностях, уникальности российской формы правления³.

С формальной точки зрения, считает А.В. Мелехин, в России полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время, — продолжает автор, — Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»⁴. А.Н. Мещеряков считает, что российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента⁵. Анализируя особенности республиканской формы правления, Н.А. Сахаров отмечал, что она обладает признаками афро-азиатской модели президентства⁶. Ю.В. Соломанина обосновывает в своей диссертации наличие в

вания в России // Юридический мир. 2009. № 8. С. 72; *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 275–288.

¹ См.: *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. С. 49.

² См.: *Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев.* М.: Проспект, 2014. С. 126.

³ См.: *Боброва Н.В.* Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1; *Гончаров В.В.* Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7; *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006; *Зазнаев О.* Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4 (57).

⁴ *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник с учебн.-методич. материалами. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.

⁵ См.: *Мещеряков А.Н.* Конституционные способы воздействия Президента Российской Федерации на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.

⁶ См.: *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.

России всех признаков суперпрезидентской республики¹. З.Н. Курдюкова высказывает совершенно иное мнение, считая, что из текста действующей Конституции следует, что по структуре государственного механизма формой правления Российской Федерации является парламентская республика².

Таким образом, учёные, анализируя одни и те же положения конституционного текста, приходят к порой диаметрально противоположным выводам относительно идентификации отечественной формы правления.

Большинство исследователей почему-то характеризуют российскую форму правления как президентскую. Даже Президент России Владимир Путин на встрече с сенаторами, приуроченной к началу осенней сессии Совета Федерации (23 сентября 2020 года), выразил мнение, что благодаря поправкам в Конституцию Россия должна сохраниться как сильная президентская республика³.

Однако, по нашему мнению, российская форма правления не соответствует признакам президентской республики. Во-первых, в президентской республике нет должности премьер-министра (председателя правительства), в связи с чем сам президент является главой государства и главой правительства, т.е. главой исполнительной власти, а правительство, в свою очередь, несёт ответственность перед президентом⁴. Во-вторых, президент в президентской республике не обладает правом роспуска парламента (нижней его палаты)⁵. В-третьих, президент не обладает правом законодательной инициативы, так как он относится к исполнительной власти и в соответствии с принципом разделения властей не обладает таким правом. В-четвёртых, «в республике этого вида государственное управление строится по принципу жёсткого разделения властей»⁶.

Тем не менее почему-то принято считать, что Россия — это президентская республика. Полагаем, что эта характеристика основывается на роли Президента в системе государственного управления, но никак не соотносится с признаками таковой. Конституционные поправки 2020 г. юридически конституировали полномочия Президента в сфере исполнительной власти, отведя ему роль фактически её руководителя. При этом часть министров (руководителей федеральных органов исполнительной власти) непосредственно назначаются и подчиняются Президенту. Создаётся парадоксальная ситуация — в составе Правительства есть министры, которыми не может руководить Председатель Правительства в силу их непосредственной подчинённости Президенту. Если использовать существующую классификацию форм республиканского правления, то Российская Федерация

¹ См.: *Соломанина Ю.В.* Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23.

² См.: *Курдюкова З.Н.* Теоретические проблемы политической формы современного государства // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2010. № 4. С. 62.

³ См.: https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/09/23/n_14979739.shtml.

⁴ См.: *Теория государства и права: учебник* / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2002. С. 93–94.

⁵ См.: *Теория государства и права: курс лекций* / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2002. С. 85.

⁶ *Теория государства и права: учеб. [для юрид. вузов]*. 4-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2007. С. 137.

может быть *de facto*, с некоторыми оговорками, охарактеризована как президентская республика.

Считаем, что для идентификации формы правления России необходимо выявить её характерные признаки и свойства. Исследуя особенности организации публичной власти в России, объём и баланс властных полномочий её высших органов власти, принципы деятельности и порядок их образования, можно выделить следующие признаки, характеризующие отечественную форму правления.

Сосредоточение властных полномочий в одном центре, следствием чего является неравномерность их распределения между высшими органами власти, что находит своё выражение в дисбалансе принципа разделения властей и отсутствии реального политико-правового противовеса этому центру. По верному замечанию А.А. Кондрашева, российская политическая система стала моноцентрична «за счёт сосредоточения властных полномочий в руках главы государства и отсутствия каких-либо иных „центров“ силы как в рамках системы разделения властей, так и в целом среди субъектов политической системы»¹.

Отсутствие разделения властей и системы «сдержек и противовесов». Рассматривая конституционное закрепление принципа разделения властей и его развитие в текущем законодательстве, профессор С.А. Авакьян сожалеет, что «создаётся опасность худших вариантов конституционно-политического поведения. Например, по наличию только конституционных норм у нас есть опасность превращения Президента в институт демократического монархизма»².

Юридическая и политическая безответственность федеральных органов исполнительной власти в случае принятия ими ошибочных решений, фактическое отсутствие которой также является серьёзным недостатком действующей Конституции³. Парламентская ответственность Правительства заключается лишь в формальном заслушивании Государственной Думой ежегодных отчетов о результатах его деятельности без каких-либо правовых последствий. Даже в случае вынесения Государственной Думой вотума недоверия Правительству она сама может быть распущена Президентом.

Слияние членства в партии с занятием государственных должностей, получившее новое политологическое обозначение — «партия власти». Так, А.Ф. Ноздрачёв справедливо указывал, что «участие народа в управлении государством свелось к нулю, политические партии превратились в придаток государственного аппарата либо в корпоративные кланы, цели которых не всегда совпадают с интересами широких слоев населения»⁴.

¹ Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21.

² Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 6.

³ См.: Бакушев В.В. Административная реформа — нужна, но прежде — её концепция // Власть. 2002. С. 14.

⁴ Ноздрачёв А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 14.

Имитация политического многообразия при фактической монопартийности. По верному замечанию профессора С.А. Авакьяна, «в последнее время конституционное законодательство формируется таким образом, что на смену политическому многообразию приходит обеспеченное нормами законодательства единообразие»¹. Становление реальной конкурентной партийной системы было заменено «искусственным» формированием «сверху» «псевдомногопартийности» посредством установления законодательных норм, ограничивающих свободу объединения в партии, и предъявления требований, направленных на произвольное сокращение числа политических партий².

Юридическая усложнённость реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Как справедливо критикует Е.А. Лукьянова, «при провозглашении народовластия реальная возможность населения каким-либо образом влиять на дела государства фактически была сведена к голосованию на выборах при упразднении всех остальных инструментов непосредственной демократии. Сами же выборы за прошедшее время и законодательно, и на практике трансформировались таким образом, что реализация этого важнейшего политического права и граждан превратилась в фикцию»³.

Доминирование исполнительно-распорядительных органов в системе публичной власти.

Дихотомическая природа федеральной исполнительной власти, которая заключается в своеобразном «разделении труда» между Президентом, с одной стороны, и Правительством — с другой. Если Председатель Правительства возглавляет высший коллегиальный орган исполнительной власти и руководит частью министров, то Президент осуществляет общее руководство исполнительной властью, и ему непосредственно подчиняется ряд министров.

Как верно в своё время подметил В.С. Нерсесянц, президентская власть по своему характеру является частью исполнительной власти, «президентская власть (вся совокупность конституционных правомочий Президента) — это власть именно исполнительная»⁴.

Конституционные поправки 2020 г. юридически оформили доминирование российского Президента в системе публичной власти, дисбаланс разделения властей, проявляющийся в приоритете исполнительной власти, и единый политический центр власти и управления, возглавляемый Президентом Российской Федерации, по сути, сконцентрировавшим стратегические полномочия и прерогативы по государственному управлению.

Всё это и многое другое позволяет говорить о том, что определить, к какому виду относится современная отечественная форма правления, пока не представ-

¹ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России. С. 6.

² См.: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 24.

³ Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 5.

⁴ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 381.

ляется возможным из-за наличия множества признаков, заимствованных у президентской и полупрезидентской форм правления, которые были взяты при разработке Конституции. Попытка взять самое лучшее от разных видов форм правления привела, как и следовало ожидать, к симбиозу.

Отечественная модель организации государственной власти не укладывается в существующие виды как классических форм правления (президентская, парламентская и смешанная), так и их разновидностей (полупрезидентская и полупарламентская). Российская Федерация не является формально президентской республикой, сложно отнести её и к смешанной (правительство не формируется парламентом, находится вне его контроля) или президентско-парламентской (роль парламента максимально минимизирована).

Для отечественной системы власти и публичного управления остаются моновласти главы государства, окончательное принятие им решений, отсутствие иных центров, могущих выступать в качестве политической оппозиции, неприятие концепции разделения властей как таковой, незначительная роль парламента. Эти и другие обстоятельства и факторы позволяют характеризовать форму правления современной Российской Федерации как некую *конституционную монархию*, под которой следует понимать установленную нормами конституционного законодательства систему организации государственной власти, для которой свойственно:

- централизация публичного управления, выражающаяся в сосредоточении значительного объёма властных прерогатив в системе органов исполнительно-распорядительной власти;

- дихотомический характер федеральной исполнительной власти, выражающийся в разделении труда между Президентом и Председателем Правительства;

- концентрация значительного объёма конституционных полномочий высших органов власти в руках Президента, что говорит о дисбалансе в системе разделения властей;

- отсутствие политической оппозиции и недопущение в какой бы то ни было форме политических конкурентов к участию в публичном управлении;

- выполнение парламентом кадровой и правообеспечительной функций в сфере публичной власти, способствующих проведению политического курса главы государства.

Таким образом, назначение конституционных изменений 2020 г. заключается в конституционализации сложившейся практики взаимодействия между высшими федеральными органами государственной власти. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» внёс существенные коррективы, определив наконец-то относимость Президента к исполнительной власти.

Конституционные поправки 2020 г. подтвердили наш вывод, сделанный несколькими годами ранее, о том, что «российский монархизм с характерным авторитаризмом и централизмом, проявляющимся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными, пронизывает все сферы государственного управления. Существование единого центра,

сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. констатируют данную систему организации власти»¹.

*И.А. Алебастрова,
заведующая кафедрой конституционного и международного права
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России), доктор юридических наук*

Правовой статус главы государства как зеркало национального политического режима

Принцип разделения властей как неременное условие существования правового демократического государства предполагает, что при наличии в государственном механизме множества государственных органов наиболее влиятельными являются те из них, которые олицетворяют три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. При этом они не находятся друг от друга в абсолютной изоляции, имея каждый преимущественную сферу полномочий и ответственности и сдерживая друг друга от злоупотреблений посредством взаимоконтроля.

Главе государства в данной системе координат — с тем, чтобы не разрушить её, — должна принадлежать позиция или главы исполнительной власти, или арбитра, который, не имея управленческих полномочий, не вмешивается в политическую игру, пока она идёт своим чередом и игроки не испытывают кризис взаимоотношений. В первом случае, характерном для президентской республики, глава государства является сильной политической фигурой, политическим лидером страны — не настолько, однако, сильным, чтобы создавать угрозу разрушения механизма сдержек и противовесов. Именно поэтому он не имеет юридических средств прямого давления на парламент — права роспуска парламента и законодательной инициативы. В парламентарных же странах глава государства, обладая правом роспуска парламента, является слабой политической фигурой, т.е. органом резервным, даже вспомогательным. Такому положению соответствует то обстоятельство, что он фактически не принадлежит ни к одной ветви власти, сохраняя за ними приоритетное в государственном механизме положение (юридическое отнесение главы государства ко всем трём ветвям власти в странах вестминстерской модели ничего в данном отношении не меняет, ибо такое отнесение является номинальным — не подкреплённым наделением главы государства значительными полномочиями). В этих условиях наличие у главы государства права роспуска парламента опять-таки не подрывает механизма сдержек и противовесов, поскольку у него вряд ли может возникнуть с парламентом конфликт интересов, обусловленный принадлежно-

¹ *Авдеев Д.А.* Монокрайзм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 4. С. 32.

стью к конкурирующей ветви власти и обусловленных этим эгоистических мотивов его роспуска.

Иное дело — сильный глава государства, наделённый существенными полномочиями по руководству правительством и обладающий правом роспуска парламента (одной из палат). Сочетание данных полномочий непропорционально возвышает главу государства в государственном механизме, ставя его над всеми ветвями власти¹, а в условиях отсутствия демократических традиций и реально оппозиционных крупных политических партий превращая их в придатки мощной президентской власти, для подавления которых достаточно потенциальной силы.

Именно такие черты имеет форма правления, установленная в России Конституцией 1993 г. Формально она считается смешанной президентско-парламентарной республикой, однако смешение это даёт эффект явного и необоснованного возвышения фигуры Президента РФ в государственном механизме², включая его доминирование над тремя ветвями власти, что с принципом разделения властей, предполагающим как раз их наибольшую влияние по сравнению со всеми иными государственными органами, сочетается едва ли.

Как видно, главным, создающим вызов укоренению в России ценностей правового демократического государства, дефектом изначально установленной конституционной модели взаимоотношений высших органов государственной власти в Российской Федерации является учреждение Президента, являющегося реальным главой Правительства (о чём свидетельствуют президентские полномочия по его формированию и его отставке, права председательствовать на его заседаниях и отменять его акты) и имеющего в то же время право роспуска Государственной Думы.

Однако данный дефект не является единственным. Конституция РФ 1993 г. в её изначальной редакции содержит ещё целый ряд полномочий Президента РФ, позволяющих ему, имея статус реального главы исполнительной власти, концентрировать в своих руках весьма мощные рычаги влияния на законотворчество.

Это, например, право законодательной инициативы (часть 1 статьи 104 Конституции), которого не имеют президенты ни президентских, ни парламентских республик.

Кроме того, в России к числу «освящённых» Конституцией механизмов ослабления законотворческой функции парламента в пользу Президента РФ относятся отсутствие последствий неподписания закона Президентом в установленный Конституцией срок при его невозвращении в палаты Федерального Собрания (часть 2 статьи 107), что, по сути, может быть использовано как абсолютное вето (Президент Б.Н. Ельцин несколько раз данной возможностью воспользовался); а также предоставление Президенту (и Правительству) РФ права осуществления нормотворчества без его непосредственной подконтрольности парламенту.

¹ См.: *Шахрай С.М.* Конституция Российской Федерации: неизвестное об известном // Актуальные вопросы преподавания конституционного права: сб. материалов Всероссийской конференции преподавателей конституционного права, посвященной 20-летию Конституции РФ. М.: Изд. центр Университета имени О.Е. Кутафина, 2013. С. 21.

² См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

Первый из названных перекосов можно устранить посредством внесения в часть 2 статьи 107 Конституции РФ дополняющей поправки о том, что если Президент в течение 14 дней после получения федерального закона не подпишет его и не направит обратно в палаты со своими возражениями, данный закон подписывается и обнародуется Председателем Государственной Думы. Аналогичный подход применяется, например, в Конституции США (раздел 7 статьи 1)¹.

Далее, укреплению позиций Президента РФ в сфере правотворчества и вытеснению с этого поля Федерального Собрания как законодательного органа способствует установленная Конституцией РФ формула подзаконности актов Президента, устанавливающая возможность его правотворчества по собственному праву, осуществляемого без необходимости последующего одобрения соответствующих актов парламентом (часть 3 статьи 90). Вообще данная форма непарламентского правотворчества (без уполномочивания парламентом и утверждения им соответствующих актов) имеет в мировой практике две модели. Во-первых, это правотворчество, осуществляемое в рамках регламентарной власти, т.е. в пределах, не входящих в область законодательной компетенции парламента и сочетающееся с абсолютно определённой (ограниченной) законодательной компетенцией парламента. Во-вторых, это правотворчество на основе конкурирующей компетенции законодательной и исполнительной ветвей власти. Первая модель характерна для Франции, вторая — для России. Институт регламентарной власти Президента и Правительства выступает одним из проявлений концепции рационализованного парламентаризма как идейной базы Конституции пятой Французской республики 1958 г. При всём скромном демократическом потенциале института регламентарной власти необходимо иметь в виду, что область законодательной власти парламента, к которой отнесены наиболее важные вопросы правового регулирования, власть регламентарная не затрагивает. Поэтому данная модель правотворчества главы государства и исполнительной власти по их собственному праву представляется более демократичной, чем её правотворчество на основе конкурирующих с парламентом полномочий издавать нормативные правовые акты, допускаемая Конституцией РФ 1993 г. Действительно, формула подзаконности актов Президента, установленная Конституцией РФ, лишь требует, чтобы акты Президента РФ не противоречили Конституции РФ и федеральным законам (статья 90). Данная формула не исключает право первичного нормотворчества Президента и делает Федеральное Собрание РФ и Президента РФ настоящими конкурентами в сфере федерального нормотворчества, не давая парламенту никакой возможности контролировать процесс издания указов и их содержание, т.е. выводит Президента в сфере его возможной правотворческой деятельности из сферы парламентского контроля. Представляется, что это недопустимо, поскольку способно превратить реального руководителя исполнительной власти также и в законодателя. При этом президентское нормотворчество опасно для

¹ См.: Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. М.: Норма, 1997. С. 88–93.

демократии тем, что оно сосредоточивается у лица, выведенного из сферы политического парламентского контроля в принципе¹.

Следует отметить, что право Президента РФ осуществлять первичное нормотворчество было подтверждено Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996 года № 11-П на основании того, что «Президент является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», был сделан вывод, что «не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»². В другом Постановлении Конституционный Суд указал, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного или федерального закона»³.

Представляется, однако, что признание за главой государства права первичного нормотворчества, причём, в отличие от Франции, в очень широких масштабах, создаёт опасность снижения роли нормотворчества парламентского, законодательного⁴, что, в свою очередь, несовместимо с достижением главной цели принципа разделения властей — предотвращением концентрации власти в одних руках. В реальности такое умаление роли парламента и принимаемых им законов в правовом регулировании — при одновременном увеличении числа нормативных указов Президента РФ — наблюдалось в 90-х гг. XX в., получив в публицистике и доктрине наименование «указного права»⁵. Данное явление было распространё-

¹ См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, Сашко, 2000. С. 217; *Проблемы становления гражданского общества в России: материалы науч. семинара.* Вып. 5. М.: Фонд развития политического централизма, 2004. С. 109; *Садовникова Г.Д.* Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2008. С. 161–162.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 „О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации“ и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом».

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

⁴ См.: *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации* / отв. ред. проф. В.В. Лазарев. М.: Спарк, 2001. С. 474–475.

⁵ Термин впервые был использован профессором В.О. Лучиным. См.: *Лучин В.О.* Указное право в России. М., 1996.

но в нашей стране в условиях жёсткой конкуренции между парламентом и Президентом при отсутствии разработанной в текущем законодательстве правовой базы обновляемого общества. По данным справочника «Нормативные акты первого Президента России 1991–1999», первый Президент РФ Б.Н. Ельцин издал 1798 нормативных указов¹, регулировавших чрезвычайно широкий круг вопросов — от утверждения уставов девяти войсковых казачьих обществ до организации национальной системы кинологической деятельности и собаководства в России; от правил проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств до гарантирования прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших.

В настоящее время отмеченная проблема не является актуальной: «указное право» существенно уменьшилось в объёме. Однако это, к сожалению, отнюдь не служит показателем демократизации российского государственного механизма и утверждения в нём принципов разделения властей и парламентского верховенства. Напротив, Президенту давно уже нет нужды использовать «указное право» вследствие отсутствия разногласий с парламентом по причине утраты последним самостоятельности. С учётом данного обстоятельства проблема соотношения масштабов правотворчества законодательной и исполнительной ветвей власти, казалось бы, не имеет для России большого практического значения.

Однако, если в обозримом будущем в российской политической системе прорастут ростки оппозиции, которые придадут нашему парламенту смелости и самостоятельности, расхождения между парламентом и Президентом РФ в видении подходов к регулированию тех или иных проблем вновь станут неизбежными. Поэтому опасность возрождения «указного права» в новых условиях очевидна. Конституционная допустимость «указного права» способна послужить серьёзным препятствием для укрепления позиций Федерального Собрания, укоренения в российском государственном механизме принципа разделения властей и для демократизации в целом.

Кроме того, подобного рода конкуренция в сфере нормотворчества способна привести к усилению нестабильности правовой системы. Действительно, акты Президента как органа единоличного и вследствие этого более оперативного, но с меньшими возможностями учёта и представительства интересов населения в их соотношении и многообразии, скорее всего, будут нередко подвергаться корректировке со стороны парламента. Если же практики такой корректировки не будет, парламент так и останется органом, чья правотворческая функция, да и роль в целом, сводится к преимущественно декоративной².

Для того чтобы всего этого избежать, целесообразно было бы в статью 90 Конституции РФ внести поправку, дополнив формулу подзаконности актов Президента РФ указанием о том, что они принимаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, т.е. сделать её анало-

¹ См.: Нормативные акты первого Президента России. 1991–1999. М., 2000.

² См.: Краснов М.А. Полномочия Президента РФ, делегированные законодательством // Конституционализм: идеал и/или реальность: сб. материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 г. М.: МГЮА, Институт права и публичной политики, 2012. С. 56–57.

гичной той, которая предусмотрена в части 1 статьи 115 Конституции для актов Правительства РФ — с тем, чтобы если не полностью правотворческая деятельность, то хотя бы её основы и контроль за её осуществлением исполнительной властью (принятие нормативных правовых актов только по поручению, содержащемуся в законе, использование форм парламентского контроля и парламентской ответственности Правительства) были сконцентрированы у Федерального Собрания. Это будет способствовать улучшению качества нормотворчества и служить реальной гарантией против концентрации власти в одних руках. Предлагаемая редакция статьи 90 Конституции позволит также устранить существующее в настоящее время противоречие между ней и частями 1 и 2 статьи 76 действующей Конституции РФ. Действительно, указанные положения статьи 76 Конституции РФ утверждают, что по предметам ведения РФ, а также совместного ведения РФ и субъектов Федерации осуществляется лишь законодательное регулирование. Формула же подзаконности актов Президента РФ, предусмотренная в статье 90, не исключает нормотворчества Президента РФ по этим вопросам.

Линия на укрепление президентской власти была продолжена внесением поправок в Конституцию РФ. Так, в 2008 г. был увеличен с четырёх до шести лет срок полномочий Президента РФ. Но наиболее заметное приращение президентских полномочий было осуществлено поправкой к Конституции РФ 2020 г.

Прежде всего, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» усиливает влияние Президента на Правительство РФ и на всю систему федеральной исполнительной власти. Действительно, новая редакция пункта «б» статьи 83 Конституции возлагает на Президента осуществление общего руководства Правительством, что подтверждает статья 110, заявляя, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ.

Далее, Президент теперь сам определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (пункт «б-1» статьи 83). Прежде данный вопрос, хотя бы в самом общем виде, регламентировался в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Кроме того, на конституционный уровень возведён институт поручений Президента, в соответствии с которыми должно действовать Правительство РФ (статья 113, часть 1 статьи 15). Согласно «допоправочной» редакции Конституции РФ из актов Президента обязательными для Правительства были только его указы.

Наконец, резко понижается статус Председателя Правительства, у которого изъята функция определения основных направлений деятельности Правительства и который несёт персональную ответственность перед Президентом за осуществление Правительством его полномочий (статья 113).

Упомянутые изменения конституционных положений фактически ликвидируют Правительство РФ как самостоятельный орган, приближая форму правления России к президентской республике. В этом не было бы ничего угрожающего демократическим началам организации государственного механизма, если бы перечислен-

ные поправки сопровождались сокращением полномочий Президента РФ в сфере правотворчества и влияния на парламент. Однако на деле полномочия Президента заметно разрослись и в данной сфере.

Дальнейшее усиление влияния Президента на законотворчество выразилось в том, что в соответствии с поправкой к Конституции 2020 г. он получил право косвенного вето на федеральные конституционные законы и региональные законы, а также повторного вето на обычные федеральные законы. Такое право появилось у Президента посредством наделения Конституционного Суда РФ полномочиями по осуществлению предварительного нормоконтроля — при этом исключительно по инициативе Президента РФ (пункт «а» части 5.1 статьи 125 Конституции РФ в новой редакции). В русле укрепления влияния Президента РФ на федеральный парламент находится и появление четвёртого основания роспуска им Государственной Думы — в случае, если в результате трёхкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур на должности членов Правительства РФ более одной трети должностей членов Правительства остаются вакантными (часть 4 статьи 112 Конституции).

Чрезмерной сочли авторы поправки к Конституции 2020 г. и автономию судебной власти и прокуратуры, возведя на конституционный уровень полномочие Президента представлять Совету Федерации кандидатуры на должности не только судей Конституционного и Верховного судов, но также председателей и заместителей председателей этих судов, предоставив ему право формировать прокурорский корпус, а также вносить в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судей названных судов в случаях совершения ими поступков, порочащих честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным законом случаях (статья 83).

Итак, изначально обширные и значительные конституционные полномочия Президента РФ, создающие вызовы реализации принципов правового демократического государства, были подвергнуты ещё большему увеличению посредством внесения поправок в Конституцию РФ, в особенности — 2020 г. Нормы о расширении полномочий Президента РФ, автоматически влекущем ослабление всех ветвей государственной власти (общее руководство Правительством, подотчётность Президенту его Председателя, исключительные полномочия Президента инициировать предварительный конституционный контроль и тем самым осуществлять косвенно вето на все законы), об отказе от исполнения решений межгосударственных органов, о назначении руководства судов и прекращении полномочий судей, о формировании исключительно Президентом прокурорского корпуса, о назначении части сенаторов и т.п. грубо нарушают конституционный принцип разделения властей (статья 10) и тем самым — правовой и демократический характер российского государства (статья 1) как важнейшие основы конституционного строя — особенно в сочетании с появившимися в Конституции РФ в результате внесения поправки 2020 г. нормами о нераспространении на действующего Президента положения о недопустимости пребывания в должности более двух сроков и неприкосновенности Президента, прекратившего полномочия.

О.Ю. Болдырев,
*ассистент кафедры конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,
доцент кафедры муниципального права
Юридического института РУДН,
кандидат юридических наук,*

Суверенитет России и международное право после конституционной реформы-2020

В других публикациях автору данной статьи приходилось аргументировать, что конституционная реформа в России 2020 г. (Закон о поправке к Конституции РФ и последовавшие за ним изменения законодательства) не решила ключевые проблемы прежней конституционной модели, но создала новые риски.

В части организации системы власти конституционная реформа 2020 г. не только не обеспечила создание сдержек и противовесов, но, напротив, усугубила дисбалансы, порождённые Конституцией 1993 г., в которой был заложен крен в сторону Президента, и усиленные последующими изменениями законодательства, решениями Конституционного Суда РФ и поправками к Конституции РФ 2014 г. По результатам конституционной реформы 2020 г. реально увеличились полномочия не столько Парламента, сколько Президента РФ, усилена, а в некоторых случаях — легализована на конституционном уровне зависимость от Президента не только исполнительной власти (без возложения на Президента ответственности за её деятельность), но и судебной власти, Прокуратуры, Совета Федерации и Счётной палаты РФ. Усилена и зависимость местного самоуправления от государственной власти, усложнён доступ граждан к защите своих прав в рамках конституционного судопроизводства. У учёных, юристов и других граждан исчезла возможность знакомиться с мнениями и особыми мнениями судей Конституционного Суда и анализировать их.

Не стала конституционная реформа 2020 г. и достаточной гарантией принципов социального государства и государственного суверенитета, хотя во многом аргументировалась именно их обеспечением¹.

Между тем не только поправки, внесённые в статьи 79 и 125 Конституции РФ и статью 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», но и Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2020 года № 2867-О-Р требуют остановиться на проблематике государственного суверенитета подробнее. Автор данной статьи уже отмечал, что экономическая и территориальная составляющие государственного суверенитета обеспечены недостаточно, даже несмотря на внесение поправок в статью 67 Конституции РФ². В этой

¹ Подробнее см.: *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2: Поправки к Конституции: нерешённые и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 3–8.

² См.: *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы; *Он же.* Экономический суверенитет и экономическая безопасность государства

статье затронем только международно-правовую составляющую суверенитета России, для чего потребуется вернуться к дискуссии вокруг части 4 статьи 15 Конституции РФ, которая ведётся с 1993 г.

Причём, если борьба между сторонниками и критиками закреплённого в Конституции РФ приоритета международного договора перед национальным законодательством и включения «общепризнанных принципов и норм международного права» в национальную правовую систему во многом носит мировоззренческий и идеологический характер (условно: «либералы-глобалисты» против «патриотов-государственников»), то ряд вопросов носит чисто юридический характер:

1) вопрос о толковании категории «общепризнанные принципы и нормы международного права» (и не меняется ли понимание данной категории с течением времени и эволюцией самого международного права);

2) вопрос о том, какое место занимают общепризнанные принципы и нормы международного права, включённые в национальную правовую систему, в иерархии источников национального права;

3) вопрос о толковании категории «международный договор Российской Федерации»;

4) вопрос о толковании категории «закон» в контексте части 4 статьи 15 Конституции РФ;

5) вопрос о том, являются ли частью правовой системы России иные источники международного права, кроме международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права (в частности, решения судов, юрисдикция которых основывается на международных договорах Российской Федерации¹), и если да, то какое место они занимают в иерархии источников национального права.

Учитывая ограниченный объём статьи, остановимся только на некоторых моментах.

1. Хотя многие юристы-международники сходятся в понимании категории «общепризнанные принципы и нормы международного права», абсолютный консенсус в этом вопросе не достигнут. Как правило, эту категорию отождествляют не с «общими принципами права, признанными цивилизованными нациями», упомянутыми в статье 38 Статута Международного Суда ООН (в отечественной доктрине к ним часто относят такие правила юридической техники, как *lex specialis derogat generalis* и т.п., а в западной доктрине понимают шире — для возможности суда восполнить пробел при разрешении конкретных дел²), а с категорией «**основные** принципы международного права» (здесь и далее выделено мной. — О. Б.). Показательно,

как объекты конституционно-экономического исследования / Экономическая конституция цифровой эпохи: Ежегодник. Вып. 1 / РАН ИНИОН, Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения; отв. ред. Андреева Г.Н. М., 2020. С. 112–130.

¹ Вопрос о том, рассматривать ли решения международных и наднациональных судов в качестве источника права или же только в качестве правоприменительного акта, выходит за рамки данной статьи.

² См.: *Международное право*: в 2 ч. Часть 1: учебник для вузов / А.Н. Вылегжанин, Ю.М. Колосов, Ю.Н. Малеев, К.Г. Геворгян; отв. ред. А.Н. Вылегжанин. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 53–55.

что в учебнике по международному праву МГИМО 2020 г. отмечается, что термин «общепризнанные принципы международного права» используется «чаще всего» для обозначения основных принципов международного права¹, что уже подчёркивает его неисчерпывающую однозначность.

В то же время категория «основные принципы международного права» также является дискуссионной. В разделе 3 Декларации о принципах международного права 1970 г. в качестве основных принципов международного права провозглашены принципы, закреплённые в статье 2 Устава ООН². Однако, во-первых, данная Декларация принята резолюцией Генеральной ассамблеи ООН, не являющейся юридически обязательным актом. Во-вторых, в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. были провозглашены ещё три основных принципа международного права. Таким образом, не существует единого кодифицированного и не подлежащего дальнейшему потенциальному расширению перечня «основных принципов международного права». Более того, одни исследователи относят к «общепризнанным принципам международного права», кроме «основных», ещё и отраслевые принципы (что создаёт дополнительные риски размывания данной категории), а другие понимают под «общепризнанными принципами международного права» императивные нормы *jus cogens*³. Они упоминаются в статье 53 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г., однако, как отмечают исследователи, «ни критерии, по которым нормы международного права можно было бы отнести к этой категории, ни, тем более, перечень императивных норм в Конвенции не предусмотрены»⁴.

Хорошо известно пояснение (представляется как дискуссионное и, к тому же, применяемое в отдельных случаях), данное в пункте 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», где разграничиваются понятия «общепризнанные **принципы** международного права» и «общепризнанные **нормы** международного права». В то же время Международный Суд ООН рассматривает «принципы» как разновидность правовых «норм» — более общую и фундаментальную (решение Международного Суда ООН от 12 октября 1984 года по спору между Канадой и США о разграничении пространств и делимитации морской границы в заливе Мэн⁵).

¹ См.: *Международное право*: в 2 ч. Часть 1: учебник для вузов. С. 63.

² См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 05.02.2020).

³ См.: *Ануфриева Л.П.* Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятие «общепризнанные принципы и нормы международного права» или о принципах вообще и о принципах в международном праве // *Lex Russica*. 2018. № 11 (144). С. 125.

⁴ *Исполинов А.С.* Нормы *jus cogens* в решениях международных и национальных судов // *Российский юридический журнал*. 2014. № 6 (99). С. 7.

⁵ См.: I. C. J. Reports 1984. Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area. Judgment, p. 246. Para 79.

В итоге не только комментаторы Конституции РФ¹, но и авторитетные юристы-международники признают: «В настоящее время не существует кодифицированного либо признанного перечня общепризнанных принципов и норм международного права, а есть лишь разрозненные ссылки на отдельные такие принципы и нормы»².

Возникает концептуальный вопрос: допустимо ли закреплять в Конституции юридическую силу (которая, как показывает доктрина, может толковаться и как приоритет) того, что пусть даже и представляется «приблизительно понятным», но не является кодифицированным, исчерпывающим, не подлежащим дальнейшему расширению?

Конституции (за редкими случаями, когда они намеренно принимаются как временные) «пишутся на века», даже если потом действуют пару лет, как конституции периода Великой французской революции. Представления же об «общепризнанных принципах и нормах международного права» могут эволюционировать. Так, полемизируя с авторами, которые считают, что принцип (уважения) государственного суверенитета в международном праве является частью принципа суверенного равенства государств, К.А. Бекяшев отмечает: «В действительности это два самостоятельных общепризнанных принципа международного права»³. Однако нет гарантий того, что завтра, например, принципы и нормы права ВТО (в которой уже состоит большинство государств) не начнут рассматриваться в качестве «общепризнанных» (учитывая, что, как говорилось выше, некоторые авторы включают в их число отраслевые принципы международного права). И как отмечают исследователи, из практики юрисдикционных органов ВТО уже вытекает, что «в случае противоречия между принципом суверенитета над природными ресурсами и нормами торгового права применяется норма торгового права»⁴. Подобные риски требуют осмысления.

Представляется, что доктринальных подходов и сформулированной Пленумом Верховного Суда РФ позиции недостаточно — требуется толкование категории «общепризнанные принципы и нормы международного права» Конституционным Судом РФ.

2. Вопрос не только в том, что понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права, но и в том, какое место они, будучи включены в национальную правовую систему, занимают в иерархии источников национального права. Некоторые авторы презюмируют их приоритет перед российскими за-

¹ См., например: *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2009. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 04.06.2020).

² *Кремнев П.П.* Общепризнанные принципы общего международного права в системе российского права // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2018. № 6. С. 26.

³ *Бекяшев К.А.* Принцип уважения государственного суверенитета — основополагающий принцип общего международного права // *Lex Russica*. 2008. № 4. Т. 7. С. 916.

⁴ *Ергобек Ч.К.* Принцип суверенитета над природными ресурсами в международном торговом праве // *Международное торговое право в государствах Кавказа, Центральной Азии и в России: между региональной интеграцией и глобализацией*. М.: Статут, 2016. С. 252.

конами¹. Более обоснованной представляется позиция П.П. Кремнева: в случае коллизии между «общепризнанными принципами и нормами международного права» и национальными законами Российской Федерации должны применяться последние².

3. В части толкования категории «международный договор Российской Федерации» возникает несколько вопросов.

3.1. Может ли международный договор РФ быть заключён исключительно на иностранных языках и без официального аутентичного перевода на русский язык, являющийся государственным?

Актуальность этого вопроса была продемонстрирована при присоединении России к ВТО в 2012 г.: отсутствие аутентичного перевода на русский язык всех обязательств России стало одним из оснований для отказа в проведении по этому вопросу референдума, но не стало препятствием для подписания и ратификации соответствующего международного договора³.

3.2. Является ли в случае присоединения к международной организации «международным договором Российской Федерации» лишь соглашение (протокол) о таком присоединении, в соответствии с которым иные соглашения, не рассматриваемые в качестве «международного договора Российской Федерации» или его части, тем не менее, автоматически становятся международными обязательствами России? Или же под «международным договором Российской Федерации» (к заключению которого предъявляются соответствующие требования, положения которого могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ до его ратификации) следует понимать совокупность как самого подписанного соглашения, так и иных, связанных с ним соглашений, автоматически становящихся обязательными для России?

На этот вопрос Конституционный Суд РФ ответил в «деле по ВТО»: в качестве «международного договора Российской Федерации» рассматривается лишь сам Протокол о присоединении России к Марракешскому соглашению, но не приложения к нему (хотя в том же Постановлении Конституционный Суд РФ признал, что «присоединение к Марракешскому соглашению означает одновременное присоединение и ко всем прилагаемым к нему многосторонним торговым соглашениям», «все вытекающие из Протокола и приложений к нему обязательства... в случае присоединения России к ВТО, становятся её международными обязательствами»)⁴. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ подвергалась критике автором данной статьи, писавшим: «Представляется, что под международным договором

¹ См.: Кузнецова О.А. Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в российской правовой системе // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 3 (9). С. 4–6.

² См.: Кремнев П.П. Указ. соч. С. 20.

³ См.: Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография / науч. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018. С. 290.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации».

Российской Федерации должна пониматься совокупность всех без исключения обязательств, налагаемых на Россию, и встречных обязательств всех его сторон, возникающих в результате заключённого Российской Федерацией с кем бы то ни было международного соглашения (при этом, сохраняя важную оговорку пункта „а“ статьи 2 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации“: „независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования“¹). В противном случае, во-первых, исчезает возможность проверки конституционности тех обязательств России, которые *de facto* являются частью международного договора, но *de jure* «спрятаны» в приложениях к договору, а во-вторых, возникает возможность ситуации, когда глава государства и (или) исполнительная власть ведёт переговоры о взаимных условиях и уступках с каждым государством — участником многостороннего договора или организации, но на ратификацию вносятся лишь условия России без предоставления детальной информации об условиях каждого из партнёров, что не даёт возможности оценить степень обоснованности уступок российской стороны и фактически превращает ратификацию в фикцию (обе проблемы можно проиллюстрировать присоединением России к ВТО в 2012 г.).

3.3. Главный вопрос — понимать ли под «международными договорами Российской Федерации» лишь ратифицированные или также и подписанные, но не ратифицированные международные договоры?

Окончательного ответа на этот вопрос Конституционный Суд РФ не дал до сих пор, но некоторый шаг в этом направлении сделал в Определении от 24 декабря 2020 года № 2867-О-Р, в котором разъяснил свое Постановление от 27 марта 2012 года № 8-П и указал, что норма пункта 1 статьи 23 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» не допускает временного применения положений нератифицированного международного договора РФ, предусматривающих разрешение международным арбитражем споров между Россией и иностранными инвесторами.

Но данное Определение Конституционного Суда хотя и защищает Россию от решения Апелляционного Суда, отменившего решение Округного суда Гааги и оставившего в силе решение Международного арбитража Гааги 2014 г., обязавшего Россию выплатить около 50 млрд долл. США бывшим акционерам компании «ЮКОС» (но защищает не полностью, так как не является обязательным для других государств, где во исполнение решения Гаагского суда могут осуществляться аресты собственности России за рубежом), но не препятствует временному применению иных положений нератифицированных международных договоров РФ. И хотя один из разработчиков Конституции РФ С.М. Шахрай утверждает, что формулировка о приоритете международных договоров РФ подразумевает приоритет лишь ратифицированных международных договоров², практика показывает риск

¹ Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты. С. 303–304.

² См.: Сергей Шахрай: изменять Конституцию — всё равно, что рушить фундамент. URL: <https://ria.ru/interview/20150814/1183677399.html> (дата обращения: 10.03.2018).

иного толкования части 4 статьи 15 Конституции РФ: кроме Договора к Энергетической Хартии другой известный пример — Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств, известное как «Соглашение Бейкер-Шеварнадзе»¹. Соответственно сохраняется актуальность запроса в Конституционный Суд РФ о толковании части 4 статьи 15 Конституции РФ в части того, означает ли понятие «международные договоры Российской Федерации» лишь ратифицированные международные договоры. Другой вариант — внесение соответствующей поправки к Конституции РФ, но не в статью 15, в которую внесение поправок невозможно, а в изменяемую главу Конституции РФ. На важность подобной оговорки обращали внимание юристы-международники². Полезен в этом может быть и зарубежный конституционный опыт: в конституциях ряда государств — Франции, Польши, Португалии и др. — существует оговорка о приоритете или юридической силе лишь ратифицированных международных договоров.

4. Вопрос о толковании категории «закон» в контексте части 4 статьи 15 Конституции РФ был разрешён частично (косвенно) Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П: эта категория не распространяется на Конституцию, которая имеет высшую юридическую силу.

5. Вопрос о том, являются ли частью правовой системы России иные источники международного права, кроме международных договоров РФ и общепризнанных принципов и норм международного права (например, являются ли частью правовой системы России обычные нормы международного права, не являющиеся её договорными обязательствами и не подпадающие под категорию «общепризнанные принципы и нормы международного права», названные в качестве источника в Статуте Международного Суда ООН), требует более детального анализа, выходящего за рамки данной статьи. Так, в США международно-правовые обычаи не упомянуты в Конституции, но Верховный Суд США в деле *Paquete Habana* 1900 г. включил их в правовую систему США, хотя поставил по иерархии ниже норм писаного права.

В российской практике вставал вопрос об обязательности решений судов, юрисдикция которых основывается на международных договорах Российской Федерации. Вопрос о том, имеют ли приоритет перед законами только международные договоры России или же и решения судов, юрисдикция которых основывается на этих международных договорах, вызвал бурную дискуссию в связи с так называемым делом Маркина, делом Анчугова и Гладкова и «перетягиванием каната» между Конституционным Судом РФ и ЕСПЧ. В итоге — последовательное уточнение приоритета Конституции не только перед международными договорами, но и перед решениями ЕСПЧ (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 года № 21-П), перед решениями любого «межгосударственного органа по защите прав и свобод человека» (изменения от 14 декабря 2015 года в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Рос-

¹ См.: *Вылегжанин А.Н.* 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО Университета. 2010. № 1 (10). С. 104–113.

² См.: *Кремнев П.П.* Указ. соч. С. 20

сийской Федерации»), приоритета Конституции РФ и основ «публичного правопорядка Российской Федерации» перед решениями любого межгосударственного органа, иностранного или международного суда и арбитража (конституционная реформа 2020 г.).

При этом вопрос о соотношении решений указанных международных и иностранных органов не с Конституцией, а с другими законами — сохраняется. Вопрос в том, как будет толковаться категория «основы публичного правопорядка». Если она будет истолкована как включающая базовые нормы и принципы, закреплённые не только в Конституции, но и в федеральных конституционных законах или даже в федеральных законах, то получится, что законы, уступая по силе международным договорам РФ, тем не менее, получают приоритет перед решениями судов, юрисдикция которых основывается на этих международных договорах.

Если в 2020 г. исследователям имело смысл формулировать аргументацию поддержки или критики конституционной реформы, то теперь, в условиях свершившегося факта (независимо от его оценки), не менее важно анализировать существующую конституционную модель в целом — в сочетании прежних и новых норм. В данной статье предпринята попытка показать, что поправки к Конституции РФ 2020 г. в части, направленной на защиту международно-правовой составляющей суверенитета России, не устранили дискуссионность толкования части 4 статьи 15 Конституции РФ, а также ставят вопрос о толковании новых категорий, таких как «основы публичного правопорядка Российской Федерации». При этом некоторые вопросы в статье сформулированы как постановочные, требующие дальнейшего осмысления.

*С.А. Денисов,
доцент кафедры прав человека
юридического факультета
Гуманитарного университета г. Екатеринбург,
кандидат юридических наук*

Конституционализм и конституция

Современная Россия находится на стадии начала движения к конституционному строю. Большинство населения, в том числе интеллектуальная элита, имеют только приблизительные сведения об идеологии конституционализма. Часто они выводят её из норм основного закона, который называется «конституция». В этих условиях сторонникам конституционализма необходимо чётко обозначить рамки конституционной идеологии, чтобы отличать её от подделок. «Телегу надо поставить позади лошади». Людям надо объяснить, что вначале возникает конституционная доктрина, а затем появляется основной закон, в той или иной мере отражающий её идеалы.

1. Идеология конституционализма

Политическая философия уже давно выработала ясное представление о том, каково содержание идеологии конституционализма, и о том, какие идеи с ней несовместимы. Под конституционализмом понимается идеология социократии или господства общества над государством как корпорации чиновников. Конституционализм несовместим с суверенитетом правителя, группы людей или какого-то класса. Конституционализм сегодня невозможно представить без идеологии гуманизма, верховенства прав и свобод человека и гражданина. Противоположными конституционализму являются идеи этатизма, превращения человека в средство для достижения целей. Эти главные принципы конституционализма поддерживаются требованиями установления в стране демократического политического режима, республиканской (по сути) формы правления и децентрализации в организации власти. Антиконтитуционными являются ценности (для антиконституционалистов это ценности) авторитаризма, монархии или олигархической формы правления, концентрации власти в центре и лишения людей права на местное самоуправление. Названные конституционные ценности можно ещё более конкретизировать. Французская декларация прав человека и гражданина заявляла: «Любое общество, в котором... не проведено разделения властей, не имеет конституции»¹.

Многие из перечисленных идей, объединённых сегодня понятием «идеология конституционализма», пришли к нам из прошлого. Там они рассматривались наряду с массой противоположных им воззрений. Когда-то принцип разделения властей, предложенный Дж. Локком, был оригинальной идеей, которую долгое время не воспринимали как руководство к действию. Сегодня конституционализм представляет собой зрелое и устоявшееся учение, претендующее на универсальность².

Современный конституционализм — это система взаимосвязанных взглядов на устройство общества и государства. Эта идеология гармонически совмещает в себе сущностные идеи о власти общества над государственным аппаратом (социократия), верховенстве прав и свобод человека и гражданина с инструментальными ценностями демократии, республики, децентрализации власти в обществе. В неё входят требования к оформлению отношений в обществе посредством правового государства. Идеология конституционализма касается всех сфер общественной жизни: экономики, социальных отношений, политики, права и духовной жизни общества. В основе конституционной идеологии лежит либерализм, но в последнее время она берёт какие-то идеи из социал-демократических теорий, не имеющих ничего общего с так называемой идеологией коммунизма.

Как любая идеология, конституционализм — это вера в ценность определённых идеалов. Только люди, преданные перечисленным выше принципам, могут называть себя конституционалистами. Те, кто изучает государственное право страны, но безразлично относится к конституционной идеологии, должны называться государствоведами.

¹ *Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время)*. М.: Зерцало, 1999. С. 52.

² См.: *Бондарь Н.С.* Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // *Журнал российского права*. 2015. № 11. С. 7.

Идеология конституционализма, естественно, не является наукой, но может быть максимально приближена к науке и опираться на полученные ею знания. Она имеет форму одного из течений философской мысли. Конституционализм тесно смыкается с нравственно-этическими учениями о должном устройстве общества. Историческая наука показывает, как человечество выработывало конституционные идеалы и шло к их осуществлению. Конституционная инноватика предлагает обществу пути, методы и средства его конституционализации.

В каждой идеологии есть свои нюансы и оттенки, разновидности и переходные ступени основных течений мысли. Но есть ключевые для этой идеологии аспекты, о которых было сказано выше. Конституционная идеология носит рамочный характер. Она признаёт как конституционные разные виды республик, разные варианты разделения властей, разные виды государственного устройства, обеспечивающие децентрализацию власти.

Современная идеология конституционализма не является застывшей догмой. Это гибкая и динамичная система, реагирующая на изменения в общественной жизни, модифицирующаяся в соответствии с новыми реальностями. Например, в последние десятилетия идея представительства всё больше теснится идеей непосредственного участия населения в принятии решений, касающихся государственной и общественной жизни. Изменяется отношение к роли партий в государственной и общественной жизни.

Изложенное здесь понятие конституционализма относится к аксиологическому. Совершенно иное значение слово «конституционализм» приобретает при историческом, позитивистском и социологическом подходе к изучению государственного права. Историки называют конституционализмом всякую попытку ограничения власти государственного аппарата. Они описывают движение общества от зарождения протоконституционных идей у древних мыслителей до появления современной развитой конституционной идеологии¹. Описание этапов развития конституционной идеи приводит их к выделению дворянского², аристократического³, правительственного⁴ конституционализма. Эти идеи содержат только элементы современного развитого конституционализма, часто в урезанной или искажённой форме.

Любое учение подвергается «размыванию» с помощью релятивизма. При желании конституционализмом можно назвать что угодно. Служилая интеллигенция, релятизируя интересы административного класса, намеренно создаёт идеологии, чуждые современной теории конституционализма, выдавая их за разновидности последней. Учёные, беспристрастно изучающие развитие человеческой мысли, констатируют

¹ См.: *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998. С. 4–40.

² См.: *Кравец И.А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX века: учеб. пособие. М.: ИВЦ «Маркетинг»; Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000. С. 5.

³ См.: *Андерсон П.* Родословная абсолютистского государства. М.: Изд-й дом «Территория будущего», 2010. С. 174.

⁴ См.: *Гоголевский А.В.* Русский конституционализм на путях парламентской монархии // Русский конституционализм от самодержавия к конституционно-парламентской монархии: сб. документов. М.: Гардарики, 2001. С. 7.

факт создания разных идеологий¹, называющих себя конституционализмом, и делают вывод, что содержание его неопределённо². Они говорят о советском, китайском, исламском конституционализме. Теория конституционализма искажается гораздо чаще, чем другие теории (например, либерализм).

Как только какая-то идеология становится модной или авторитетной, тут же появляются подделки под неё. Большими мастерами подделок западных институтов были большевики. Восточная деспотия, которую они создали, выдавалась за реальный социализм. Им не составляло труда выдать теорию деспотизма за новый вид конституционализма. Мощная пропагандистская машина внедрила эту подделку в сознание масс как в России, так и за рубежом. Понятие советский конституционализм вошло в учебники.

В искажённых вариантах конституционализма широко используют вкрапления настоящих конституционных идей. Появляется так называемый фрагментарный конституционализм³. Так, в советской подделке конституционализма использовались слова о демократии и республике, отдельных правах гражданина. Очень часто из идеологии выбрасывают её содержание (сущность) и оставляют одну форму. Так, конституционализм может отождествляться с верховенством писаного основного закона, называемого конституцией. Типичным приёмом имитации является подтасовка понятий. Так, современный конституционализм допускает широкое вмешательство демократического государства в общественную жизнь. Хитрецы убирают слово «демократическое» и объявляют конституционным вмешательство авторитарного государства в жизнь общества. Другим способом махинации является объявление авторитарного государства демократическим.

Как уже отмечалось, историки выдают недоразвитые формы конституционной идеологии, возникающей в разных странах, за национальный конституционализм. Консерваторы хватаются за эти недоразвитые формы и объявляют их конституционной традицией своего народа, от которой ни в коем случае нельзя отказываться. Для этого используется теория конституционной идентификации.

Старое, доконституционное сознание часто рядится в современные одежды. Противники конституционной идеологии утверждают, что либеральный конституционализм ушёл в прошлое и должен быть заменён социальным конституционализмом, с решающей ролью государства, выступающего от имени общества. Часто это является попыткой сохранить старое административное государство⁴, придав ему конституционный вид.

В современной России, только вышедшей из тоталитарного общества, конституционалистам очень трудно отстаивать чистоту своей идеологии, бороться с раз-

¹ См.: *Баев В.Г.* Конституционализм как понятие и научная проблема // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 3. С. 44–63.

² См.: *Варламова Н.* Конституционализм: вариативность понятий // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5. С. 48.

³ См.: *Добрынин Н.М.* Размышления о российском конституционализме: современное состояние, конформизм или же необходимость реальной конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 23.

⁴ См.: *Денисов С.А.* Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. С. 147–164.

ного рода её подделками: имитационным¹, мнимым², номинальным³, декларативным⁴, фасадным⁵ конституционализмом. Но эту миссию они должны осуществлять.

Отклонения от конституционной идеологии в сознании людей, их поведении, нормативных актах, в созданных в обществе институтах предлагается называть конституционными девиациями⁶.

2. Основной закон и конституция

Всякая идеология существует в трёх формах: (1) в форме учения, (2) в форме программ партий и нормативных актов и (3) в форме мировоззрения масс.

Как любая идеология, конституционализм стремится к тому, чтобы его ценности были закреплены в основном законе страны и стали общеобязательными. История человечества последних 400 лет является историей попыток внедрения конституционных идей в основные государственные законы, которые с конца XVIII в. стали называться конституциями. Следует подчеркнуть, что не конституционный акт придаёт каким-то идеям статус конституционных, а наоборот, конституционные акты могут быть в той или иной степени соответствующими идеологии конституционализма (конституционными) или не соответствующими ей (неконституционными или даже антиконституционными). Естественно, неконституционными (не соответствующими идеалам конституционализма) могут быть поправки в конституционный акт⁷. Сегодня модно называть основной закон страны конституцией. Это вводит людей в заблуждение. Конституционным они начинают называть всё, что записано в этом законе.

С появлением государства в человеческом обществе возникает ряд норм, которые мы называем сегодня государственным правом. Последние 400 лет это право активно наполняется нормами, закрепляющими конституционные ценности. С какого-то времени в ряде стран это право стали называть конституционным. В Германии оно не приобрело такого названия, несмотря на то, что отражает кон-

¹ См.: *Страшун Б.А.* Конституционализм: идея, реальность и возможная перспектива // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5. С. 45.

² См.: *Медушевский А.Н.* Конституционная монархия в Европе, Японии и России // Общественные науки и современность. 1994. № 6. С. 74.

³ См.: *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск: ООО Изд-во ЮКЭА, 2001. С. 16.

⁴ См.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

⁵ См.: *Добрынин Н.М.* Размышления о российском конституционализме: современное состояние, конформизм или же необходимость реальной конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 21, 23.

⁶ См.: *Денисов С.А.* Конституционная девиантология (общая теория): в 3 кн. Кн. 1: Наука конституционной девиантологии. Конституционные девиации. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2020. С. 97–133.

⁷ См.: *Диксон Р., Ландау Д.* Транснациональный конституционализм и ограниченная доктрина неконституционного изменения конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2.

ституционную идеологию. Страны, имитирующие модернизацию, присваивают государственному праву статус «конституционного» без должного на то основания.

Любая страна имеет свой государственный и общественный строй как систему общественных отношений. Воплощение идей конституционализма в поведение людей, в их отношения между собой ведёт к появлению конституционного общественного и государственного строя. Ещё раз следует подчеркнуть, что общественный и государственный строй может называться конституционным, только если он построен на принципах социократии и верховенства прав и свобод человека и гражданина. Если население страны не стало суверенным народом, если оно готово подчиняться пожизненному правителю, то этот строй нельзя назвать конституционным. История движения к конституционализму наполнена примерами имитации конституционного строя¹. Обычно правитель октроирует основной закон, который называет конституцией. Служилая интеллигенция объявляет закреплённые в нём нормы конституционными и на этом основании утверждает, что в стране возник конституционный строй. В целях имитации конституционного строя государство осуществляет ритуальные действия. Например, проводятся управляемые выборы, результат которых заранее известен. Собрание при правителе имитирует законотворческий процесс и реализацию воли народа.

Для периода перехода к конституционализму характерно принятие основных законов, нормы которых можно поделить на ложно (мнимо) конституционные и формально конституционные². Ложно конституционные нормы вообще не соответствуют идеалам конституционализма. К этой группе относятся нормы, закрепляющие монархию, устранение разделения властей, авторитарный режим. Формально конституционные нормы декларируют закрепление идеалов конституционализма, но не обеспечивают их реализацию. Эти нормы снабжаются механизмом их нейтрализации или полного блокирования. Если в основном законе достаточно много неконституционных или формальных норм, то его в целом можно назвать неконституционным (ложным или формальным).

Сегодня диктаторы всех стран мира активно прибегают к октроированию основных законов, которые они неизменно называют конституциями. Они призваны скрыть неконституционный характер их правления.

3. Борьба за конституционализм

Конституционная идеология имеет ясный классовый характер. Она выражает интересы активных групп общества, которые стремятся поставить под свой контроль государство как корпорацию бюрократии. Конституционализм нацелен на устранение господства над обществом административного класса. Административным называется класс, осуществляющий над обществом экономическое господство (через государственно-бюрократическую собственность и редистрибуцию), политическое (через недемократическое государство) и духовное господство (через

¹ См.: *Денисов С.А.* Имитация конституционного строя: в 4 кн. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018–2019.

² См.: *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998.

контроль над основными потоками информации и устранение свободы движения информации)¹. Цель конституционализма — превратить господствующий административный класс в идеальную бюрократию, описанную М. Вебером, которая будет служить обществу, а не себе самой. В связи с этим выявляются ещё такие признаки конституционной идеологии, которые не были указаны выше. Конституционализм поддерживает частную собственность и свободу предпринимательства. Без этого общество не может стать экономически свободным.

Если в XIX в. большинство правителей открыто боролись с идеями конституционализма, то сегодня они пытаются предстать перед миром в качестве их сторонников. Уже в начале XX в. большевистское руководство активно использовало передовые идеи для прикрытия своей власти, носящей характер восточной деспотии. Свои основные законы они неизменно называли конституциями и утверждали, что они создали конституционный строй особого рода — социалистический (советский). Правящие группы активно используют конституционную терминологию для прикрытия своей неконституционной власти. Все члены династии Кимов в Северной Корее отказывались от использования традиционного для корейцев названия правителя «ван». Они называли себя президентами. Ассамблеи, собираемые из слуг правителя, называются парламентами, а органы репрессий и расправы — органами правосудия. Обычный для административного общества патернализм сегодня называют социальным государством.

В борьбе с конституционной идеологией сегодня активно используется методология юридического позитивизма. Позитивисты заявляют о своей верности основному закону страны (конституции), что бы в нём ни написали². Они сакрализуют его. Таким образом, они присягают на верность правящей группе, которая вписывает в основной закон нормы, реализующие её интересы. Служилая интеллигенция помогает легитимировать власть правящей группы и ложного конституционного акта, указывая на то, что акт проведён через всеобщее голосование. Как известно, начиная с XIX в. диктаторы постоянно прибегают к этой форме легитимации своей власти. Одобрение большинством французов присвоения Наполеону титула императора не сделало этот акт конституционным.

Юрист-позитивист всякие изменения в основном законе страны, даже самые антиконституционные с точки зрения конституционной доктрины, называет конституционными реформами. Для него нет понятия «контрреформы», понятий «прогресс» и «регресс». Юридический позитивизм можно сравнить с фарисейством и идолопоклонством в религии. Конституционную идеологию позитивист подменяет нормативным актом, на котором написано, что это конституция.

Позитивисты искажают само понятие конституционного сознания. В его основу кладётся знание текущего конституционного акта, а не преданность идеалам конституционализма.

¹ См.: Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011. С. 90–253.

² См.: Варламова Н. Конституционализм: вариативность понятий // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5. С. 50.

Достаточно распространённым способом искажения всех идеологий является акцентирование внимания на их формальных признаках и пренебрежение их существенными чертами. Как демократию сводят к ряду процедур, так конституционализм отождествляют с регулированием общественных отношений с помощью нормативного акта, называемого «конституция». Этот способ позволяет создавать разного рода подделки, только внешне похожие на оригиналы.

Претензии на знание того, что является конституционным, часто исходит от судей конституционных судов. Но они являются «рабами лампы». Если конституционный акт неконституционен, то и судьи служат неконституционным идеям, объявляя их конституционными. Судьи конституционных судов, зависимые от государственного аппарата, могут служить не конституционализму, а административному классу. Они объявляют конституционными явно антиконституционные нормы, например, закрепляющие пожизненную власть правителя.

История движения к конституционному строю полна примерами злоупотребления идеологией конституционализма. Отдельные мощные политические силы могут объявлять конституционными выгодные им идеи и протаскивать их в жизнь под лозунгами конституционализма. В борьбе с современной, развитой теорией конституционализма её противники обращаются к истории её становления. Первичные, недоразвитые формы конституционализма они выдают за настоящий конституционализм.

Очевидно, что основным носителем конституционной идеологии является гражданская интеллигенция, реализующая интересы общества граждан и составляющая его костяк. В условиях догоняющего развития она заимствует конституционную доктрину в развитых странах мира и переносит её на почву своей страны. В странах, где конституционная идеология не проникла в основной закон (называемый конституцией) и в текущее законодательство, конституционалисты выступают против действия принципа законности. Это явление хорошо изучено в общей теории права, которая делит законы на правовые и неправовые¹. И. Ильин призывал бороться против неправовых законов страны².

4. Проникновение конституционных идей в конституционные акты и общественную жизнь

Народы земли находятся на разном этапе исторического развития. Одни из них уже усвоили основы конституционной идеологии, закрепили её принципы в своём законодательстве и реализуют их в своей практической жизни. Другие народы, как уже отмечалось, только имитируют принятие этих идей. Они закрепили их в своих основных законах, но воплощать в жизнь не собираются. Третьи открыто их не признают (Саудовская Аравия).

Необходимо отметить, что ряд народов не имеют социально-экономической, политической и культурной базы для восприятия и реализации конституционных идей. Попытки искусственно внедрить их в жизнь общества не приводят к успеху.

¹ См.: *Нерсесянц В.С.* Право и закон: из истории правовых учений. М.: Наука, 1983.

² См.: *Ильин И.А.* О сущности правосознания. М.: Рарогъ, 1993. С. 22, 65–74.

В обществах с низким уровнем развития производительных сил (страны Центральной Африки) мы всё ещё имеем поглощение работника своим производительным трудом. Он не может стать гражданином и не может воспринять конституционные идеи участия в жизни государства. Если экономика страны не прошла этап модернизации и находится на аграрном или сырьедобывающем уровне, то здесь не появляется обширный класс буржуазии, который мог бы воспользоваться конституционными свободами для того, чтобы поставить административный класс под свой контроль. Крупные монополисты предпочитают вступать с чиновниками в клиентские отношения. Тоталитарные государства, действовавшие под лозунгами коммунизма, сумели создать человека особого вида, который привык к тому, что все вопросы общественной и государственной жизни за него решает административный класс. Это тип «маленького человека», привыкшего к роли подданного и иждивенца. Ему не нужна свобода. Только длительная школа капитализма может приучить таких людей самим определять свою судьбу и отвечать за результаты своей деятельности.

Таким образом, можно согласиться с консерваторами в том, что общества, находящиеся на низком этапе развития, не могут воспринять идеи конституционализма в их развитой форме. Попытки внедрения их в жизнь приводят к прямо противоположным результатам. Появление широчайших политических свобод в России в 1917 г. привело к захвату власти авантюристами, которые почти 70 лет проводили эксперименты над страной. Переход к свободным выборам в Египте в 2012 г. привёл к власти человека, который попытался светскую страну вернуть к средневековому образу жизни.

Всё сказанное не означает отказа от борьбы за конституционализм в отсталых странах. Просто эта борьба должна согласовываться со стадиями их развития, не терпит спешки и забега вперёд. Часто трансформировать элиту страны бывает гораздо проще, чем массу населения. Военные из Азии и Африки, воспитанные в европейских странах, готовы перейти к конституционализму. Но население к этому не готово. А конституционализма без демократии не бывает.

Неспособность страны воспринять идеи конституционализма иногда является поводом для объявления кризиса конституционализма. Но трансформирования требуют не идеи конституционализма, а отсталое общество. Основные принципы конституционной идеологии были провозглашены во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Франция на протяжении столетия подтягивалась к тому, чтобы осуществить их на деле.

В литературе ведётся дискуссия о том, какой основной закон нужен стране: отражающий конституционные идеалы или фиксирующий существующий государственный строй. Государствоведы требуют принятия основного закона, закрепляющего реальность: авторитарный режим и монархическую форму правления. Конституционалисты, естественно, выступают за то, чтобы в основном законе страны были отражены идеалы конституционализма. Даже если они не работают на деле (телеологическая конституция), то у них появляется опора для критики реальности и требований продвижения страны по пути прогресса.

5. Внедрение конституционной идеологии в общественное сознание

Конституционная идеология постепенно входит в сознание людей благодаря деятельности гражданской интеллигенции. Эта идеология должна лежать в основе общей теории конституционного права и отражаться в учебных курсах по конституционному праву. Сегодня в России они построены на основе методологии юридического позитивизма и служат искажению представлений студентов о конституционализме. Идеология конституционализма должна присутствовать во всех темах учебного курса по конституционному праву. Разделы о форме правления, политическом режиме, государственном устройстве должны начинаться с констатации конституционных идеалов. После этого можно переходить к изложению того, как они представлены или не представлены в нормах позитивного права (в основном законе страны и законодательстве). Третьей частью должно быть изложение того, как конституционные идеалы и нормы позитивного права работают (или не работают) на практике (социологический подход к праву).

Следует отметить, что переходу общества к конституционному строю предшествует освоение активной его частью конституционных идеалов. Эти идеалы должны быть усвоены преподавателями государственного права. От них они могут перейти к молодёжи. Смена поколений приводит к формированию новой элиты, для которой конституционализм должен стать не экзотической импортной теорией, а основой её мировоззрения. Российскому обществу только предстоит пройти эти этапы развития. Большая часть преподавателей конституционного права в России, по наблюдениям автора, не является конституционалистами. Они не имеют стойкого конституционного мировоззрения, а некоторые являются противниками основных постулатов конституционализма, занимают, например, откровенно этактистские позиции.

В административном обществе государственно-правовая доктрина является служанкой административного класса, его правящей группы. Конституционная доктрина должна встать над государством и обращаться, в первую очередь, к обществу. Через него она должна трансформировать доконституционное законодательство (включая основной закон) в конституционное, т.е. соответствующее идеалам конституционализма. Конституционная доктрина должна стать источником правотворчества, а иногда выступать и прямо в качестве источника конституционного права. Не следует забывать, что право Европы также когда-то вышло из европейских университетов. Конституционалисты должны стать самостоятельной духовной и политической силой страны. Обращается внимание на то, что роль конституционной доктрины как источника права особенно важна в странах, где конституционная идеология не проникла во все нормы основного закона страны или при попытках правящей группы принять неконституционные поправки к конституционному акту¹.

Как известно, нормы конституционных актов носят абстрактный характер, и их толкование зависит от правосознания тех, кто их толкует. Конституционная идеология должна проникнуть в сознание судей, толкующих законы и конституцию стра-

¹ См.: Диксон Р., Ландау Д. Транснациональный конституционализм и ограниченная доктрина неконституционного изменения конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 34–36.

ны. Административный класс умело препятствует этому, наполняя судебный корпус бывшими чиновниками, имеющими твёрдые этактические убеждения. Даже основной закон, проникнутый конституционной идеологией, может быть совершенно искажён судьями, не имеющими конституционного сознания.

Итак, в мире сложилось ясное представление о конституционной идеологии, имеющей универсальный характер. Эта идеология должна быть закреплена в основном законе страны и реализоваться в основах общественного и государственного строя. Человечеству ещё далеко до победы конституционной идеологии во всём мире. Помочь движению прогресса — миссия конституционалистов.

*А.А. Джагарян,
советник коллегии адвокатов
«Муранов, Черняков и партнёры»,
доктор юридических наук*

Конституционное правосудие: невозвратное будущее?

Тридцатилетие Конституционного Суда РФ — трудный юбилей, приходящийся на период его глубинной противоречивой трансформации.

Преобразование конституционного правосудия стало одним из основных («ядерных») элементов конституционной реформы 2020 г., озвученных в её начале, которое было положено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 15 января 2020 года. Объявленный мотив конституционных поправок в этой части: необходимость «для повышения качества отечественного законодательства, для надёжной защиты интересов граждан... усилить роль Конституционного Суда»¹. В каком-то смысле это было реализовано. Признаки «усиления роли» могут просматриваться во вновь установленном в Конституции РФ определении Конституционного Суда РФ в качестве «высшего судебного органа конституционного контроля», в расширении его функционала и объектов контроля, включая интеграцию в процедурный механизм внесения конституционных поправок (как на будущее время, так и в опережающем порядке применительно к самой конституционной реформе 2020 г.), в развитии и подкреплении сложившегося инструментария интерпретационного реагирования конституционного правосудия на выявленные конституционно-правовые дефекты (через придание конституционного статуса решениям, содержащим конституционное истолкование нормы).

Вместе с тем предметное осмысление соответствующих поправок во взаимосвязи с их последующей реализацией приводит к сдержанным оценкам. Более того, свидетельствует, скорее, о наличии таких признаков кризиса идентичности (и самоидентификации) конституционного правосудия в государственной системе, которые не позволяют с полной уверенностью утверждать, что конституционное правосудие в российской политико-правовой среде состоялось и необратимо.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 янв.

Анализируя конституционную реформу 2020 г., О.Г. Румянцев обратил внимание на то, что её предпосылки в аспекте влияния на конституционное правосудие в значительной мере связаны со стремлением избежать «казусов Конституционного Суда образца 1993 г. и даже 2003 г.», т.е., иными словами, определяются факторами преодоления политико-правовых рисков, обусловленных возможным укреплением конституционного правосудия в системе разделения властей: в 2020 г., полагает он, «выстроены условия особых отношений верховной власти с Конституционным Судом», и резюмирует, что «прежнего Конституционного Суда в сложившейся системе уже не будет никогда»¹. Высказанная оценка развития Конституционного Суда РФ обнажает рубежный смысл происходящих перемен.

Современное российское конституционное правосудие оказалось как бы раздвоенным между своими исходными онтологическими характеристиками, связанными с контролем над властью через право для защиты свободы, и углубляющимися реалиями институционно-процедурного дизайна и режима деятельности, указывающими на возрастающую востребованность иной, прежде всего политико-легитимирующей (так называемой государственнической), роли.

Само по себе состояние «разорванности» конституционно-правовой материи, как в сущностно-смысловом аспекте (содержательная неопределённость, размытость, противоречивость конституционных институтов, норм), так и с точки зрения соотношения нормативной и фактической конституционных моделей, атрибутивно сложившемуся политико-правовому контексту. Неслучайно конституционные паллиативы предлагается рассматривать как общесистемный феномен, наблюдаемый в различных сферах государственно-правовой жизни².

Вместе с тем уникальность конституционного правосудия, выносящего окончательные суждения о конституционности и оказывающего охранительное и преобразовательное воздействие на всю правовую систему, состоит как в наличии исключительного потенциала для самоопределения и саморазвития по принципу «компетенции-компетенции», так и в возможностях преодоления конституционно-правовых ошибок, упущений, сбоев других властей, в надлежащей конкретизации и обеспечении конституционного режима функционирования политической системы. Дефекты и дисфункции конституционного правосудия, напротив, не просто могут рефлекторно отражать общие пороки политико-правовой реальности, но и усугублять их, придавая им формальные черты конституционной легитимности.

Невозвратность будущего конституционного правосудия, о которой, по сути, говорит О.Г. Румянцев, — не констатация прощания с иллюзиями эпохи конституционного романтизма, а скорее, обескураживающее свидетельство тупиков в поиске утраченных идеалов (не только вовне, но и внутри и посредством самого конституционного правосудия).

Казус Конституционного Суда РФ образца 1993 г. неоднозначен. С одной стороны, в нём нашло своё отражение прорывное, во многом беспрецедентное в россий-

¹ Румянцев О.Г. Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка // Конституционный вестник. Март-апрель 2020. № 5 (23). С. 23, 24.

² См. об этом: Ким Ю.В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6.

ской истории и прогрессивное проявление «самосознания» и возвышение судебной власти на уровне других властей, выразилась способность и готовность судебной власти отстаивать идеалы права против политической воли и целесообразности с позиции принципиального понимания высшей юридической справедливости.

С другой стороны, нельзя не видеть здесь аномального вовлечения судебной власти в политический процесс, которое, если даже считать его ситуативно уместным или даже безальтернативно вынужденным, не осталось без долгосрочных последствий. Конституционный Суд РФ встал на путь последовательного развития концепции самоограничения и разумной сдержанности, опасаясь избыточного воздействия на дискреционные политические прерогативы, и это имеет свои резоны. Другое дело, что существует трудно решаемая проблема эфемерности границ, за которыми воздержанность, самоограничения на стороне конституционно-судебного контроля подвигают к укоренению несдержанности политической власти, становящейся своевольной.

Как бы то ни было, конституционное правосудие, призванное в системе постсоциализма искать оптимально приемлемые (отнодь не идеальные) пути реализации конституционных норм и институтов и адаптировать их к конкретно-историческим условиям развития формирующегося гражданского общества, должно находиться в статусе и решимости, при которых основополагающие ценности конституционализма, опосредованные Конституцией, во всяком случае не будут предметом компромисса и искажены в угоду определённой политической конъюнктуре.

Упомянутые «казусы» примечательны относимостью к важнейшим проявлениям внешней (1993 г.) и внутренней (2003 г.) самостоятельности конституционного правосудия, которые, безусловно, связаны между собой в неразрывное нормативно-смысловое и институциональное единство. Конституционный Суд РФ должен быть способен на конституционный ригоризм (не являющийся при этом ординарной, типичной методологией конституционного контроля), который проистекает из осмысления самой Конституции как нормативного вменения ценностей конституционализма (а не просто высшей юридической позитивации господствующих ценностей общества). Так называемый методологический плюрализм уместен и может быть востребован в конституционном правосудии постольку, поскольку он соотносится с принципиально непозитивистскими исходными установками, лежащими в основе конституционно-правовой оценки. Способность же конституционного правосудия к указанному ригоризму, служащая в конечном счёте главным сдерживающим фактором при принятии политических решений, определяется всей совокупностью институционных, процедурных и иных обстоятельств, влияющих на условия формирования правовой позиции судей.

Говоря о будущем российского конституционного правосудия, необходимо учитывать, что в отстаивании идеалов конституционализма оно вряд ли может зайти слишком далеко в сравнении с уровнем, который достигнут обществом. Конституционные суды, как верно замечено, «не имеют ни оружия, ни солдат» и должны опираться на силу принципов, которые эти суды провозглашают¹. Поэтому для раз-

¹ См.: Барри Д. Конституционный Суд России глазами американского юриста // Государство и право. 1993. № 12. С. 89.

вития конституционного правосудия важно, чтобы оно не избегало принципиальной требовательности по поводу того, чтобы движение в направлении конституционализма было необратимым и последовательным (что не тождественно прямолинейности, равномерности, однонаправленности) и происходило через развитие прямого и открытого общественного диалога вокруг основополагающих конституционных ценностей, раскрытие их эффективного потенциала посредством конституционного правосудия.

В этом плане нельзя упускать из вида то обстоятельство, что исходной, основной и главенствующей ценностью конституционализма, определяющей само существо и уникальность данной социофилософской и правовой системы, выступает безусловное признание примата прав человека перед любыми другими, социально-коллективистскими, государственно-ценностями. Очень ёмко и точно суть философии конституционного мировоззрения выразил С.С. Алексеев, обращаясь к анализу истоков, концептуальных и юридико-конструктивных основ Конституции РФ. По его словам, основной замысел Конституции РФ состоял в том, чтобы этот документ «стал Конституцией Человека», т.е. Конституцией, в соответствии с которой «человек — с его высоким достоинством и неотъемлемыми правами — возвысился над властью и стал центром государственно-правовой жизни страны»¹. Понимание глубинного ценностного существа конституционализма и конституции как высшей формы нормативно-правового выражения соответствующего мировоззрения подчёркивает смысл конституционно-судебного контроля как института, призванного обеспечивать охрану, защиту, укрепление и развитие конституционной системы.

Речь идёт о том, что именно во взаимосвязи с высшей ценностью прав человека конституционно-судебный контроль получает в своей основе (и в конечном счёте) наиболее последовательное и полное обоснование. Именно в отстаивании приоритета человека, его прав и свобод, а не в рациональном обустройстве публичной власти или формально-иерархической стройности и определённости нормативно-правовой системы коренится основная суть, предназначение конституционно-судебного контроля, важнейший источник его легитимности. При этом мы говорим в данном случае не об одних только абстрактно-нормативных, макроправовых основаниях конституционно-судебного контроля, связанных с его функционально-целевыми установками и ориентирами, определяющими в итоге направленность деятельности конституционного правосудия и критерии, в соответствии с которыми принимаются конституционно-судебные акты. Не менее важным является то обстоятельство, что прежде всего и главным образом через конкретный нормоконтроль, т.е. через обращения в защиту основных прав и свобод, исходящие от граждан и их объединений, формируется и утверждается наиболее значимая для легитимности конституционного правосудия его обратная связь с гражданским обществом, конституционное правосудие приобретает живое и жизненно важное субъективно-личностное измерение.

¹ Алексеев С.С. У истоков Конституции России. Субъективные заметки. Екатеринбург: Институт частного права, 2009. С. 17.

В этом смысле состоявшееся реформирование Конституционного Суда РФ заключает в себе разнонаправленные перспективы, которые могут быть развёрнуты как в пользу, так и в ущерб исходному предназначению конституционного правосудия.

Определение во вновь установленном конституционном регулировании статуса и целей деятельности Конституционного Суда РФ, воспроизведённых из статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассматривается как восполнение пробелов и преодоление неоправданных различий в подходах к регламентации статусов Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, свидетельство в пользу роли Конституционного Суда РФ как института, стоящего в одном ряду с иными федеральными органами государственной власти (а не только собственно суда)¹. Вместе с тем в целевых установках конституционного правосудия первостепенной оказывается защита основ конституционного строя, с которыми в один ряд (как обособленные объекты охраны) поставлены основные права и свободы, верховенство и прямое действие Конституции РФ. Между тем основы конституционного строя базируются на признании высшей ценности человека и его прав и свобод, которая детерминирует государство посредством верховенства и прямого действия Конституции РФ (статьи 2, 15 Конституции РФ). Конституционное закрепление соответствующих целевых установок как однопорядковых создаёт предпосылки для тяготения конституционного правосудия к публичным ценностям.

Существенное усиление в функциональном объёме конституционного правосудия полномочий абстрактного характера, т.е. по запросам органов власти, при одновременном ужесточении условий доступа в порядке конкретного нормоконтроля также указывает на признаки возрастания его государственно-политической составляющей. Обсуждение в этом контексте идеи создания некоего национального суда по правам человека (при том, что таковым может и должен быть именно Конституционный Суд) весьма примечательно с точки зрения характеристик динамики конституционно-судебного контроля.

В этой связи нужно отметить, что конституционное правосудие не только обретает через обеспечение защиты прав человека (в рамках, прежде всего, конкретного нормоконтроля) наиболее полную легитимность, но оно, по сути, является проповедником прав человека, их главным хранителем и, соответственно, через укрепление прав человека упрочивает свой собственный авторитет. В условиях общественно-политической трансформации, на изломе эпох, когда прежние ценностно-нормативные стандарты отмирают, а новым ещё только предстоит сформироваться, именно правосудие и, в частности, реализуемый на его основе независимый, самостоятельный конституционный контроль, призвано сыграть, возможно, решающую роль в утверждении практических ценностей конституционализма. Через казуальные конституционно-судебные решения шаг за шагом общество обретает чувство конституционной справедливости.

¹ См.: *Брежнев О.В.* Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3–6.

Вновь введенное требование исчерпания других внутригосударственных средств судебной защиты как условие для доступа к конституционному правосудию может иметь заградительный характер и вести к превращению конституционной жалобы (с учётом организационно-финансовых предпосылок допустимости её подачи) в субсидиарный элемент, прежде всего, арбитражного судопроизводства. Вместе с тем право на конституционную жалобу является элементом права на судебную защиту, уровень гарантирования которого не должен снижаться. Хотя требование исчерпания средств защиты является распространённым, оно обычно касается случаев, когда конституционная жалоба носит полный характер, т.е. сопряжена с наличием полномочий по обеспечению пересмотра дела. Российское конституционное правосудие такими возможностями не обладает.

Основным фактором преодоления политизации конституционного правосудия служит «созидательное напряжение» в условиях разделения властей. Подчёркивая важность этого состояния, Консультативный совет европейских судей отмечает, что наличие такого напряжения доказывает реализуемое каждой ветвью власти необходимого сдерживания других ветвей, что способствует поддержанию равновесия. Если же между тремя ветвями нет напряжённости, может возникнуть подозрение о том, что одна или две ветви перестали контролировать третью от имени общества в целом и, следовательно, что одна или более ветвей доминируют над остальными. Таким образом, заключает Консультативный совет, наличие напряжённости между судебной системой и другими ветвями власти в государстве необязательно должно считаться угрозой для судебной системы или её независимости, а скорее, является признаком того, что судебная система выполняет от имени общества в целом свою конституционную обязанность по обеспечению ответственности других ветвей власти¹.

«Созидательная напряжённость» между конституционным правосудием и законодателем подразумевает, в частности, что конституционное правосудие не придаёт излишне высокое значение идее стабильности системы законодательства и активно пользуется своими основными, «негативными» полномочиями по дисквалификации конституционно-дефектных норм. На это важно обратить внимание в свете вновь установленных конституционных норм, признающих статус актов конституционного правосудия, содержащих конституционное истолкование норм права.

Представление о том, что в основе взаимоотношений конституционного правосудия и парламента должно лежать прочное конституционное сотрудничество, при котором отмена неконституционной нормы является неким исключительным (экстраординарным) средством конституционно-судебного реагирования, создаёт предпосылки для ослабления конституционно-правовой дисциплины. Конституционно-судебный контроль не должен подменять законодателя или создавать стимулы, позволяющие субъектам законодательного процесса подходить к оценке его качества менее ответственно (полагаясь на возможность будущей конституцион-

¹ См.: Пункт 9 Заключения № 18 (2015) Консультативного совета европейских судей «Состояние судебной системы и её взаимодействие с другими ветвями власти в современном демократическом государстве» от 16 октября 2015 года (CCJE(2015)4) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 12. С. 128–143.

но-интерпретационной оптимизации и избегая угрозы признания допущенных ошибок). Обычно отводимая конституционному правосудию субсидиарная роль предполагает, что само возбуждение конституционно-контрольной процедуры свидетельствует об уровне серьёзности нарушения, которое оказалось невозможно устранить обычными административными или юрисдикционными средствами.

Разумеется, интерпретационно-нормативные возможности конституционного правосудия являются важной составляющей частью его естественного потенциала, позволяют находить наиболее гибкие и сбалансированные решения в духе конституционной пропорциональности. Но конституционно-судебное истолкование не может рассматриваться как приоритетный (основной, базовый) способ конституционного реагирования. Более того, оно в любом случае не может ставить под сомнение конституционную дискрецию законодателя в выборе направлений правовой политики и связанных с этим различных вариантов концептуальных решений.

Обстоятельства конституционной реформы и её реализации в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» характеризуют определённую тенденцию развития конституционного правосудия. Участие Конституционного Суда РФ в проверке конституционных поправок 2020 г. также продемонстрировало сдержанность и самоограничение конституционного правосудия, оказывающего доверие политической власти, вплоть до признания возможностей установления персональных изъятий из конституционных принципов. Напротив, очерчиванию институциональных рамок политической власти, её сдерживанию должное внимание не было уделено. Стратегические риски такого подхода как для конституционного правопорядка, так и для конституционного правосудия несомненны.

Вместе с тем заявленный в свете конституционной реформы тезис о невозвратном будущем конституционного правосудия является всё ещё вопросом, а не утверждением. Перспективы конституционного правосудия не предreshены вновь введённым конституционным регулированием, которое хотя и придаёт новый дополнительный импульс интеграции конституционного правосудия в государственно-политический механизм, не лишает его прерогатив, позволяющих уточнять свою собственную конституционную идентичность. Не утрачен потенциал конституционно-судебной оптимизации вновь введённого конституционного регулирования. Отстаивание соответствующих принципов и возможностей — задача, прежде всего, гражданского общества, к мнению которого конституционное правосудие должно быть расположено, открыто. В этом плане настораживающим выглядит исключение из Регламента Конституционного Суда РФ института «друга суда» (*amicus curiae*). Необходимы заинтересованные взаимные усилия политических элит, организационных структур и активистов гражданского общества, включая правозащитные организации, адвокатуру, направленные на реализацию потенциала Конституции РФ и конституционного правосудия в духе гуманистической парадигмы. Устойчивое, целенаправленное влияние структур гражданского общества, академических и экспертных кругов в целях реализации конституционно-судебного контроля в направлении выявления, обоснования и задействования демократического содержания государственно-правовых институтов и отстаивания сферы индивидуальной автономии, позволяющей развиваться как элементам

самоуважения, самодисциплины, самозащиты, так и солидарности, основанной на равноправии и взаимности, является важнейшим фактором реализации приоритетов конституционного развития.

В.Б. Исаков,
*доктор юридических наук, профессор,
народный депутат Российской Федерации в 1990–1993 гг.*

Вселенский опыт говорит,
что погибают царства
не оттого, что тяжек быт
или страшны мытарства.
А погибают оттого
(и тем больней, чем дольше),
что люди царства своего
не уважают больше.
Булат Окуджава, 1968 г.

Итоги и продолжения

Печатные оценки ситуации и прогнозы в наше время устаревают стремительно — иногда уже во чреве типографской машины. Тем не менее решусь высказать своё мнение об особенностях текущей ситуации и её возможных перспективах.

Всё началось, как многим показалось, с сущей ерунды — нарушения конституционных сроков сменяемости власти. Циклы сменяемости власти определённы и в чём-то похожи на циклы самой природы. За весной в железном порядке должно следовать лето, а за осенью — зима. Нарушение этих устоявшихся циклов в природе влечёт цепь крайне неприятных последствий. Примерно так же и в политике. Казалось бы, великое ли дело — ну, избрался Президент на третий срок, затем — ещё на один. Граждане страны, погружённые в проблемы повседневного выживания, этого практически не заметили. На всполошившихся юристов, как обычно, не обратили внимания: мало ли о чём они там кудахчут? Ну, а чиновники — те были откровенно рады: зачем что-то менять, когда (у них) и так всё хорошо? Ибо нет для чиновника большей беды, за исключением увольнения от должности, как смена вышестоящего руководящего лица. Тем более, что за неприятностью номер два, в силу очевидного развития событий, нередко приходит и неприятность номер один.

Одно отступление от конституционного порядка влечёт за собой другое, третье, десятое... Появляется необходимость поправить действующее законодательство и нормы Конституции. В результате возникает ситуация, разрешить которую в конституционных рамках невозможно, потому что сами эти рамки остались где-то далеко позади.

В практике имел место случай, когда на 99-й конференции Межпарламентского союза, в которой автор принимал участие, председатель этого объединения попросил продлить ему полномочия, чтобы провести под своим председательством

юбилейную 100-ю конференцию. После чего был немедленно переизбран на той же самой 99-й конференции. Старые, опытные демократии знают, насколько опасен любой сбой в передаче власти. Появляется множество других искушений, и возникает правовая трясина, из которой трудно выбраться, не ободрав бока и не испачкавшись с головы до ног. Что мы и имеем в России к настоящему моменту.

Осуждение Навального на три с половиной года лишения свободы стало событием, которое прояснило текущую ситуацию — действующая в России власть выбрала для страны «белорусский вариант» дальнейшего развития. Фактически это означает постепенное сползание к военно-полицейскому режиму: освобождение от остатков законности и конституционности; социальные конфликты по всему полю; их разрешение путём лавирования, раскола противников, разовых подачек и полицейского насилия; тотальный контроль над СМИ; попытки взять под контроль Интернет и социальные сети. В результате Россия будет обложена ещё более жёсткими международными санкциями и в иностранном общественном мнении прочно займет место страны-изгоя. О соблюдении в этих условиях каких-либо гражданских прав и свобод можно забыть надолго. Таковы наши ближайшие перспективы.

Какое время всё это может продолжаться? Трудно сказать. Как карта ляжет. Режим может рухнуть мгновенно, в течение нескольких дней, если совершит фатальную ошибку. Например, согласится принять настойчиво навязываемую Рамзаном Кадыровым помощь по наведению «законности и порядка» в Москве. Уверен, что воевать вместе с чеченскими боевиками против собственного народа ОМОН и Росгвардия не будут, скорее, они помогут народу снести обезумевший режим.

Существует мнение, что военные перевороты в России невозможны. Действительно, армия, плотно прошитая во всех направлениях органами безопасности, до последних пор оставалась вне политики. В драматических событиях 1990-х гг., включая ГКЧП и распад СССР, она как самостоятельная политическая сила себя никак не проявила. Военные пишут в социальных сетях, что все сколь-нибудь активные и самостоятельные элементы из её рядов последовательно удаляются, в цене по-прежнему не рассуждающие исполнители приказов. Однако нынешний режим, отбросивший все мыслимые приличия, в конце концов может «достать» и армию, и другие силовые структуры. Нормальные мужики, владеющие оружием, призванные защищать страну, не станут бесконечно терпеть своих разложившихся, утонувших в коррупции и злоупотреблениях командиров. В конце концов, армия — часть российского общества, в ней служат грамотные люди, которые вполне понимают, что происходит. И присягу они приносили Российской Федерации, народу и Отечеству, а не личностям, временно присосавшимся к власти. В случае выхода армии на политическую арену особо беспринципным апологетам режима будет трудно позавидовать. Вряд ли все они успеют добежать до аэропорта и купить билеты на ближайший международный рейс.

События могут растянуться на годы, если режим будет более или менее успешно маневрировать, умеренно используя силу, гася протесты денежными вливаниями и раскалывая ряды своих политических противников. Но стать вечным он ни при каких условиях не сможет, поскольку представляет собой социальное отклонение, нарушение правовых и моральных норм, принципов международного права, да и просто представлений людей о нормальной человеческой жизни.

Имеет смысл взглянуть на то, как Россия в очередной раз оказалась в точке, когда приходится выбирать между плохим и ещё более худшим. В ретроспективном плане отчётливо видно, что возможность сползания в военно-полицейский режим не появилась внезапно и ниоткуда. Она постоянно маячила на горизонте.

21 февраля 1991 года, за несколько месяцев до Беловежского соглашения, шесть руководителей Верховного Совета РСФСР, среди которых был и автор этих строк, подписали «Политическое заявление Верховному Совету РСФСР, народным депутатам РСФСР», в котором сказали о готовящемся развале СССР и возможном последующем развале Российской Федерации. Прочитую дословно: «Игнорируя отчётливо выраженную волю III Съезда народных депутатов РСФСР, Борис Николаевич Ельцин не желает замечать, что подобной политикой он разваливает не только Союз, но и Российскую Федерацию». Эти слова не были каким-то пророческим предвидением, подобного рода настроения тогда витали в воздухе. На авторов «Политического заявления» обрушился поток клеветы, средства массовой информации их буквально заплевали. Ещё бы! Позволили себе покритиковать Бориса Николаевича Ельцина, который находился тогда в зените славы, семимильными шагами шёл к президентской власти. Но в конце 1991 г. Советского Союза действительно не стало. И это был первый момент, когда страна реально стояла на грани хаоса и массовых беспорядков.

Вторым эпизодом, когда Россия едва не свалилась в военно-полицейский режим, я считаю разгон Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР в сентябре-октябре 1993 г. Сегодня только самые упёртые демагоги продолжают утверждать, что это депутаты пытались свергнуть Президента и захватить государственную власть. Опубликованные и многократно подтверждённые свидетелями факты говорят о другом. Получив от Вашингтона согласие на «бескровный и быстрый» государственный переворот, Б.Н. Ельцин под аплодисменты Запада его успешно осуществил. Правда, переворот получился так себе, не вполне бескровным — количество жертв до сих пор посчитать не могут. Но кто будет считать жертвы, когда на кону стояло, как полагали на Западе, возвращение коммунистов к власти? Тогда — чем больше, тем лучше.

К некоторому удивлению западников, Ельцин не стал затягивать авторитарные меры переходного периода, и уже в конце 1993 г. была вынесена на голосование и принята (не без фальсификаций, разумеется) изуродованная, написанная под Президента, но всё же в целом демократическая по своему духу Конституция Российской Федерации. Правда, уже через два года, в 1995 г., имела место очередная попытка разгона парламента — Государственной Думы, давшей нелицеприятную политическую оценку действиям Президента и признавшей недействительными Беловежские соглашения. Помощники, советники и секретари, повисшие на Президенте с мольбами и увещаниями, смогли предотвратить опубликование и вступление в силу уже подписанного указа. Второй разгон парламента не состоялся.

Следующим рубежом, когда страна едва не свалилась в чрезвычайщину, стали президентские выборы 1996 г., когда, по многим опубликованным сегодня данным, победил не Ельцин, а лидер коммунистов Зюганов.

Ничуть не сомневаюсь, что в преддверии замаячившей возможной победы к Зюганову и его однопартийцам хлынули толпы безбашенных авантюристов, требо-

вавших установить «новую диктатуру пролетариата». Огромное искушение! Однако все предложения на эту тему, судя по всему, были отклонены. Возможно, с уклончивой формулировкой «сейчас не время это обсуждать», но отклонены.

По итогам прошедших выборов Зюганов не стал настаивать на своей победе и согласился на «серебро». Многие упрекают за это коммунистов и Зюганова лично, но я полагаю, что они трезво оценили свои перспективы. Прийти к власти они теоретически ещё могли, но вот удержать её — вряд ли. Плановая экономика была к этому моменту разрушена, а рыночная — находилась в фазе становления. По стране полным ходом шёл передел государственной и общественной собственности, которая в огромных объёмах переходила в частные руки. СМИ и влиятельная часть интеллигенции в тот период однозначно выступали за Ельцина. США и западное сообщество никогда и ни при каких условиях не стали бы поддерживать вернувшихся к власти коммунистов. Да и само российское общество в своей массе питало иллюзии, что российский капитализм, испечённый из того же самого теста, будет много лучше российского социализма. Для того чтобы удержать власть, коммунисты должны были бы пойти на крайне непопулярные меры, по сути дела, ввести тот же самый военно-полицейский режим, но они не были к этому готовы.

Кто же пришёл к власти в России? На мой взгляд, это союз четырёх политических сил: высшей бюрократии, взявшей в руки бразды государственного управления; крупного капитала, ставшего олицетворением экономической власти; коррумпированных структур безопасности и правоохранительных органов, оказавшихся у рычагов силового подавления; влиятельного криминала. К этому перечню можно добавить власть на местах, которая, как это принято в России, более или менее успешно копировала структуру, методы и повадки федеральной власти.

Этот конгломерат сформировался и поделил влияние уже во времена Ельцина, продолжает он править и сегодня. В сложившейся текущей ситуации их позиция понятна и однозначна: заменить В.В. Путина, превратившегося из гаранта в угрозу существования системы, но саму систему бережно сохранить в целостности и неприкосновенности. Все разговоры о формировании в России среднего класса и передаче ему власти давно забыты и списаны в утиль. Нынешняя деформированная, деградирующая, глубоко несправедливая и коррумпированная система должна быть сохранена в целостности и сохранности в интересах тех, кто в ней удобно устроился. Кстати, это вполне соответствует интересам наших американских и европейских «партнёров», которые обоснованно надеются, что благодаря очередному бездарному руководителю эта великая и несчастная страна, наконец, окончательно рухнет и освободит своё место на планете.

Из произошедшего за последние три десятилетия следует извлечь урок на будущее, который не является чем-то принципиально новым, поскольку он прописан чёрным по белому в конституциях многих стран, в том числе в нашей российской Конституции. Этот урок заключается в том, что смена власти должна происходить через выборы, строго в сроки, обозначенные в Конституции, и должна быть именно сменой власти, а не имитацией таковой. Неизвестно, было бы в России много лучше, если бы это правило неуклонно соблюдалось, но в такой глухой тупик, как сегодня, мы бы точно не зашли. В итоге произошедшего сбой страна погрузилась в такие хляби, из которых неизвестно как и когда выберется. Регулярная смена вла-

сти — альфа и омега мировой политики, написанная на первой странице всемирной истории — страницы, увы, нами до сих пор не прочитанной и не усвоенной.

Кстати, ещё одна великая держава, Китай, под руководством господина Си недавно тоже официально отказалась от регулярной сменяемости власти, которая, собственно, и вывела эту страну на светлую дорогу. Для меня это очевидный признак, что интересы высшей китайской номенклатуры вновь взяли верх над интересами страны в целом. Посочувствуем китайцам: через какое-то время у них, как и у нас, возникнет застой, и начнётся деградация власти и общества. При том, что сама номенклатура будет жить всё лучше и лучше.

Проблема заключается ещё и в том, что действующий режим не просто засиделся, он позаботился, чтобы власть было некому передать. Политическая система страны — это пестрый конгломерат партий и организаций, представляющих все оттенки политического спектра. Но среди них нет ни одной, которая заслуживала бы доверия избирателей, на которую можно было бы возложить груз ответственности за управление страной. Создание стабильной политической системы, формирование авторитетных для населения политических партий, воспитание современных политиков — всё это требует сознательных постоянных усилий, внимания и немалого времени. Национальные лидеры — золотой капитал любой страны. У нас этот капитал не просто не развивали, наоборот, сделали всё, чтобы серьёзные авторитетные лидеры и перспективные политики в стране не появились. Ну, как же — явные конкуренты власти! Вместо них на каждые очередные выборы на арену выпускались новые шуты и скоморохи, развлекавшие публику пустыми программами-хлопушками и несбыточными обещаниями.

Партия власти «Единая Россия», набравшая некоторый вес и влияние в обществе, на мой взгляд, шатается на краю обрыва. Судьба её незавидна. Связав себя неразрывной цепью с действующим Президентом, беспрекословно голосуя за все его безумные «хотелки», она должна будет и уйти вместе с ним. Не случайно от шапкозакидательских утверждений о «новом конституционном большинстве» на предстоящих выборах постепенно перешли к более скромным оценкам в 40–45%. Но не будет и этого. «Новое конституционное большинство» этой партии, вырванное на выборах путём силового давления, обмана и фальсификаций, неизбежно взорвёт страну так же, как это произошло в Белоруссии.

Место социал-демократического «центра» и представителя «среднего класса» у нас занимает партия «Справедливая Россия», возглавляемая невнятным господином М. Уже одно то, что эту партию протаскивают в парламент путём подбрасывания ей голосов (по крайней мере, так утверждается в СМИ), говорит о степени её влияния и авторитета.

О партии Жириновского вообще говорить не буду — она доживает последние годы. С уходом Жириновского, с которым сегодня все раскланиваются, как с заслуженным ветераном политической сцены, уйдёт и эта партия.

Наибольшую досаду лично у меня вызывает КПРФ, которая, похоже, от старости окончательно потеряла политический нюх. Занимая место главной партии оппозиции, она постепенно примирилась с системой, а затем и удобно устроилась в ней. Злые языки утверждают, что так и было изначально задумано: миссия Зюгано-

ва и его партии заключалась в том, чтобы направить протест прокоммунистического электората в безопасное русло, а затем и просто слить его в песок.

Немного зная Зюганова и его однопартийцев по совместной работе в парламенте, полагаю, что это всё же не так. В любой партии нет абсолютного единomyслия, всегда есть разные «крылья». В КПРФ, к сожалению, взяло верх сильно постаревшее, осторожное, консервативное, обывательское «крыло».

Прошедший год КПРФ начала с того, что поддержала путинские поправки к Конституции. Члены фракции их не отвергли, не отвратили, хотя направленность этих поправок на сворачивание демократических институтов и дальнейшую концентрацию власти была очевидна с самого начала. Трудно сказать, что было причиной — «куриная слепота» партии или банальная закулисная договоренность. Парламентские коммунисты «прозрели» только тогда, когда дело дошло до «обнуления» президентских сроков. Вот тут возмущению «обманутой вдовы» не было предела. До этого она полагала, что поправки к Конституции ей на пользу.

Примерно то же самое происходит сейчас с Навальным. Активная часть общества, прежде всего молодёжь, верит Навальному и выступает в его защиту. Где в данном случае должен быть политический авангард оппозиции? Не с Навальным, разумеется, но с народом. С Навальным разберётесь позже, когда дело дойдёт до выборов (если дойдёт, конечно). Надо было бы в любом случае жёстко выступить против лиц и фигур, которые отдают приказы лупить народ на улицах, творят насилие и произвол. Вместо этого КПРФ, как кисейная барышня, брезгливо поджав губки, присоединилась к хору тех, кто клеймит и осуждает Навального.

В сложившихся условиях КПРФ, на мой взгляд, следовало давно уйти из парламента, превратившегося в бесполезную и вредную организацию, и возглавить несистемную оппозицию. В этом случае у неё могли бы быть какие-то перспективы. Сегодня же таковых не просматривается. Ввиду политической невнятицы, ошибок и колебаний от этой партии сначала отвернётся молодёжь, а затем и остальная часть активного голосующего электората, кроме тех, кто уже не способен к критической переоценке своей закостеневшей позиции. В результате на ближайших выборах КПРФ, скорее всего, уже не получит необходимого числа голосов и не пройдёт в Государственную Думу.

На предстоящих парламентских выборах, если они состоятся в срок, даже с учётом неизбежных фальсификаций будет избрана достаточно активная и оппозиционная Государственная Дума. Надо отдать должное разработчикам поправок к Конституции — они это спрогнозировали. Именно поэтому в поправках к Конституции предусмотрено запасное «пятое колесо» — Госсовет. Казалось бы, бессмысленный и никому не нужный государственный орган. Который, однако, будет востребован, когда новая Государственная Дума попытается начать работу, но будет заблокирована и отправится в отпуск. В этом случае Госсовет будет выступать в роли некоего «протеза» — обманки, замещающей в политической системе отсутствующую российскую представительную власть.

Таковы, на мой взгляд, наши далеко не радостные и не очень сияющие надежды и перспективы. Вся мировая практика свидетельствует: беззаконие нельзя исправить другим беззаконием. В этих условиях роль юридического сообщества видится в том, чтобы начать подготовку нового «Нюрнбергского процесса» — про-

цесса над теми, кто творит насилие и убийства, разворовывает и вывозит за рубеж принадлежащие народу национальные богатства, занимается коррупцией, бессовестно лжёт народу в СМИ, — теми, кто виноват в кризисе, в очередной раз поставившем страну на грань хаоса и распада¹.

Приложение

Из письма Д. Дудаева Б.Н. Ельцину (1993 г.)

Уважаемый господин Президент, Правительство Чеченской Республики одобряет Ваши действия по подавлению коммунистическо-фашистского мятежа в Москве, имевшего своей целью захватить власть в России и потопить в крови демократию, возродить в стране исторически изжившую себя систему. Реакции, пытающейся взять реванш, нанесён серьёзный удар, однако не исключены возможности новых вылазок. Поэтому желаем Вам и Вашим сторонникам решительности и стойкости в закреплении достигнутого успеха, последовательности в осуществлении курса демократических реформ.

Ранее Правительство Чеченской Республики доводило до сведения Вашей администрации о полной солидарности с курсом Президента России в демократизации страны и готовности оказать Вам в этом тяжелейшем деле всемерную, всестороннюю поддержку. В этот суровый час, когда решается судьба России, мы ещё раз хотим заверить Вас, что мы верны слову и готовы помочь в любой момент всеми средствами, которыми располагаем...

Примите, господин Президент, уверения в моём высоком уважении.

Президент Чеченской Республики Джохар ДУДАЕВ
г. Грозный, 7 октября 1993 г. № 06-353

*А.А. Кондрашев,
заведующий кафедрой конституционного, административного
и муниципального права ЮИ СФУ,
доктор юридических наук, профессор (Красноярск)*

Форма правления и форма государственного устройства в России в контексте конституционной реформы 2020 года

После принятия Конституции 1993 г. в науке российского конституционного права не одно десятилетие существуют два подхода к пониманию российской формы правления. Согласно первому её именуют президентской, обычно обосновывая этот тезис ссылками на прямое избрание Президента, подчинение ему исполнительной власти (Правительства) и, по сути, внепарламентский метод формирова-

¹ Необходимо поддержать инициативу юриста из Москвы Н. Бобринского и правозащитника из Нижнего Новгорода С. Дмитриевского, которые практически приступили к данной работе. См. их доклад: Между мстью и забвением: концепция переходного правосудия для России / Институт права и публичной политики. М., 2020. 224.

ния Правительства, а также право Президента принимать нормативные акты по широкому кругу вопросов¹.

Сторонники второго подхода относят нашу форму правления к полупрезидентской республике². Обычно в числе её признаков называют то, что Президент избирается народом, существует дуализм исполнительной власти, Президент наделён исполнительными и иными властными полномочиями, Правительство частично ответственно перед Государственной Думой, которая может быть распущена Президентом в чётко оговоренных Конституцией случаях, при назначении Председателя Правительства требуется согласие нижней палаты парламента, депутаты Государственной Думы не могут совмещать свой мандат с правительственной должностью.

Однако в науке имеется и точка зрения, согласно которой президентские модели постоянно эволюционируют, гибридизируются и преобразуются в особые типы президентских республик, называемые латино-американскими или афро-азиатскими³.

Распространённым в доктрине также стало мнение, что изменения, внесённые в российскую конституционную систему в 1993 г., превратили изначально задуманную модель в её противоположность. По мнению ряда российских юристов, изначально полупрезидентская система была трансформирована в «суперпрезидентскую»⁴.

Нельзя не согласиться с Д.А. Авдеевым, который выделил исходя из анализа конституционных положений, устанавливающих организацию высших органов государственной власти, несколько ключевых особенностей отечественной формы правления: неопределённость места Президента в системе высших органов государственной власти; неспособность Госдумы фактически влиять на формиро-

¹ См.: *Суворов В.Н.* Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений // Труды МГЮА. 1999. № 4. С. 8; *Эбзеев Б.С.* Предисловие // *Радченко В.И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации. М., 2000. С. 8; *Дзидзовев Р.М.* Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 36.

² См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 123; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2006. С. 152; *Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин; 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 106; Краснов М.А.* Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. 2003. № 10. С. 16; *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 272; *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Конституционное право России. М., 2001. Т. 1. С. 332. *Республики «смешанной формы правления»* обозначают тем, что верховная исполнительная власть в них отмечена «бицефальностью» (двуглавием), «распределена между президентом и правительством». См.: *Пилипенко А.Н.* Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999. С. 225.

³ См.: *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20–22.

⁴ Один из её разработчиков, известный юрист А.Г. Орлов, пишет: «„Суперпрезидентская“ форма правления — это фактически такая система государственного управления, основной чертой которой является гипертрофированная, неконтролируемая президентская власть». См.: *Орлов А.Г.* «Суперпрезидентская» республика латиноамериканского типа // Современное буржуазное право. Т. 2. М., 1987. С. 112.

вание Правительства; ответственность Правительства только перед Президентом; дуализм природы исполнительной власти; отсутствие процедуры контрасигнации актов главы государства Председателем Правительства (соответствующим министром), который брал бы на себя юридическое обязательство по их исполнению; отсутствие реальной системы сдержек и противовесов при формальном провозглашении принципа разделения властей¹.

В результате внесённых президентских поправок 2020 г. в России была создана предельно персонализированная система власти, где Президент становится формально руководителем Правительства (это фактически его кабинет, руководствующийся поручениями и распоряжениями главы государства), полностью самостоятельно формирует контрольную власть (прокуратура формируется им полностью, а Счётная палата — по его представлению). Это вступает в явное противоречие со статьями 10 и 11 главы 1 Конституции, так как полностью уничтожает конституционный принцип разделения властей.

Давайте проанализируем поправки в главы 3–7 Конституции России с позиции изменения формы правления и дополнительного усиления президентских полномочий.

Назначение премьер-министра возможно без учёта мнения Госдумы. Следует оговориться, что замена термина «согласование» на термин «утверждение» и фактически, и юридически не меняет формат участия Госдумы в этой процедуре. До принятия поправок, если Дума трижды отказывала Президенту в назначении премьера, то он обязан был её распустить. А это гипотетически могло быть выгодно оппозиции, так как на досрочных выборах она могла бы увеличить число своих депутатов в Думе. Теперь же Президент не обязан распускать Думу, это теперь его право.

Изменяется порядок отставки премьер-министра, отставки министров. До вступления в силу поправок Президент России назначал премьера и мог отправить его в отставку только вместе с Правительством (пункт «в» статьи 83 Конституции). Теперь, согласно новой редакции пункта «а» статьи 83 изменённой Конституции, Президент может отправить премьера в индивидуальную отставку, не распуская Правительство. Это опять же делает премьера ещё более зависимым от Президента, так как ранее новый премьер представлял Президенту структуру новых органов исполнительной власти, кандидатуры зампредов и министров, а теперь все старые министры, в случае отставки премьера, достанутся новому Председателю Правительства. Кроме того, Президент сам может отправить в отставку любого утверждённого Госдумой вице-преьера или министра, теперь ему даже формально не нужно заручаться предложением главы Правительства, как раньше.

Президент «осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации». Эта формулировка добавлена в пункт «б» статьи 83. Кроме того, изменена часть 1 статьи 110: раньше в ней говорилось, что исполнительную власть в России осуществляет Правительство, а теперь — Правительство «под общим руководством Президента Российской Федерации». Смысл этой поправки очевиден —

¹ См.: Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 18.

легализовать полное подчинение Правительства Президенту (сделать его полностью «президентским») и ликвидировать даже элементы самостоятельности кабинета министров, ранее имевшиеся в тексте прежней Конституции.

Генпрокурора, его заместителей, прокуроров субъектов и ещё ряд высокопоставленных сотрудников прокуратуры назначает и отправляет в отставку Президент. Ключевое изменение статьи 129 Конституции в том, что до июля 2020 г. Генпрокурора в России назначал и освобождал от должности Совет Федерации «по представлению Президента» (часть 2 статьи 129). После поправок Президент назначает Генпрокурора и иных прокуроров своим решением «после консультаций» с Советом Федерации (не имеющих никакого юридического значения, кроме выступлений кандидатов перед Советом Федерации), а увольнять Генпрокурора («освободить от должности») Президент может и вовсе своим единоличным решением.

Инициирование отстранения судей высших судов становится правом Президента, а собственно отстранение стало полномочием Совета Федерации (пункт «в.3» статьи 83). Кроме того, состав Конституционного Суда сокращается с 19 до 11 судей (а фактически в его составе может быть восемь судей, так как обязанность назначения новых судей появляется у главы государства только после того, как состав будет менее восьми!). До вступления в силу поправок судьи Верховного и Конституционного судов назначались Советом Федерации по представлению Президента, а отстранялись от должности самими судьями¹ (при участии квалификационных коллегий судей). Теперь назначать и увольнять судей сможет Президент и во многом зависимый от него Совет Федерации. Более того, в число судей, на которых распространяется этот порядок, вошли судьи недавно созданных апелляционных и кассационных судов. В поправках в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде»² появилось и дополнительное новшество, призванное политизировать систему формирования руководства Конституционного Суда: теперь Председателя Суда и его заместителя можно будет назначать не из числа судей, а сразу — при согласовании кандидата на пост судьи. Таким образом, Конституционный Суд становится органом, фактически зависимым исключительно от воли Президента. Цель таких поправок очевидна — упростить процесс формирования Суда, усилив возможности для подбора «лояльных» кандидатов, и контроля за принятием Судом решений со стороны Президента и его Администрации³.

¹ В литературе отмечается явная спорность поправок в части изменения порядка привлечения судей Конституционного Суда к ответственности. См.: *Брежнев О.В.* Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 5.

² Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 46. Ст. 7196.

³ Особенно, если сопоставить состав Конституционного Суда РФ и аналогичных органов в некоторых зарубежных европейских странах: ФРГ — 16 судей, Италия — 15 судей, Польша — 15 судей, Украина — 18 судей, Венгрия — 15 судей, Чехия — 15 судей, Словакия — 13 судей, Беларусь — 12 судей. Самый малочисленный суд в Европе работает в Молдове и состоит из шести судей.

Увеличивается число назначаемых Президентом сенаторов. До вступления в силу поправок Президент, согласно части 2 статьи 95 Конституции, мог назначать 10% состава Совета Федерации, но не более 17 человек. Согласно исправленной по инициативе главы государства версии основного закона он может назначать «не более 30 сенаторов», причём семерых — пожизненно¹. Следует отметить, что в цивилизованных странах уже давно (в XIX-м и XX вв.) отказались от «пожизненного» и даже просто назначения членов верхней палаты парламента Президентом (исключение — только Италия, но там Президент назначает только пять сенаторов, причём в условиях парламентской республики!). Совет Федерации, таким образом, превращается из органа представительства регионов в федеративном государстве в представительство интересов собственно высших органов исполнительной власти самой федерации. Надо сказать, что он и сейчас стал почти таковым (так как кандидатуры на должности представителей губернаторов в Совете Федерации подбираются зачастую в Администрации Президента РФ). И поправки только дополнительно институционализируют этот статус.

Совет Федерации, согласно изменениям, внесённым в статью 102 Конституции, получил право «участия в консультациях по предложенным Президентом Российской Федерации «кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности». Следует сказать, что роль Совета Федерации фактически сводится лишь к возможности заслушивания кандидатов на должности «силовых» министров и руководителей спецслужб, назначаемых единолично главой государства. Налицо очередная симулякр, имитация участия парламента в процедуре формирования Правительства и прокуратуры.

Парламент утрачивает возможность преодоления «вето» Президента посредством включения в законодательный процесс Конституционного Суда, зависимость от главы государства. Несмотря на то что на практике Госдума давно не пытается конфликтовать с Президентом (с 2004 г. не было ни одного случая преодоления Госдумой «вето» Президента), она имела возможность выразить несогласие с позицией главы государства и принять закон в редакции, устраивающей большинство парламента. Стоит вспомнить, что в период с 1996-го по 2004 г. Дума преодолевала «президентское вето» почти в 40% случаев. Согласно статье 107 Конституции, если Президент отклоняет закон, а Госдума и Совет Федерации вновь его одобряют 2/3 голосов, то Президент обязан его подписать. Новая редакция статьи 107 предусматривает участие в данной процедуре Конституционного Суда (причём, помимо сокращения его численности, Президент теперь получил «дубинку» в форме инициирования процедуры прекращения полномочий судей), и если Конституционный Суд признает закон не соответствующим Конституции, то Президент возвращает его Госдуме без подписания.

¹ И только у наших соседей по СНГ, причём в странах с недемократическими режимами, такой порядок формирования верхних палат является нормой — Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, а также в трёх странах тропической Африки — Конго, Руанда и Бурунди.

Именно поэтому рассуждения некоторых конституционалистов, что «полномочия Государственной Думы заметно расширяются, что в некоторой мере наблюдается их балансировка с Президентом РФ и Советом Федерации»¹, представляются политически мотивированными и не имеющими фактологической основы.

Также следует согласиться с мнением бывшего заместителя Председателя Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой, что поправки существенно снизили самостоятельность судебной власти, в особенности Конституционного Суда РФ, и превратили его в «некоего юрисконсульта при Президенте»².

Если рассматривать изменения, внесённые в главу 3 («Федеративное устройство»), то по объёму изменений и появлению новых статей она может стать лидером среди иных глав основного закона. Причём надо подчеркнуть, что собственно поправок, серьёзно изменяющих параметры конституционной модели российского федерализма, было внесено сравнительно немного. Понятно, что некоторые из них к федерации имеют крайне опосредованное отношение (те же социальные поправки, которые были внесены в статью 75 о финансовой системе РФ, или та же новая статья 75.1 об экономическом росте и взаимном доверии между государством и обществом). Мне вообще непонятно, почему в главе о федеративном устройстве появилась статья 79.1 о поддержании мира и безопасности. В науке вполне обоснованно звучит критика искусственности включения разнородных по своему содержанию положений в текст главы 3 основного закона, тогда как более логично «было бы их нахождение в тексте преамбулы или глав 1 и 2»³. Такое ощущение, что их вставили в Конституцию по принципу — ну, хоть куда-то же надо это втиснуть.

Много вопросов вызывает и включение в состав конституционных органов власти Госсовета (статья 83). Причём этот орган не имеет самостоятельных полномочий, которые он реализует без участия главы государства. Фактически по статусу это некий аналог Совета Безопасности, за исключением того, что последний осуществляет именно функции в рамках исключительного ведения РФ. А Госсовет фактически ставит под полный контроль федерации исполнительную власть субъектов (включив глав исполнительной власти субъектов в состав органа под руководством главы государства), что противоречит как принципу разделения властей, так и принципам федеративного устройства.

Многие конструкции, включённые в модернизированные формулировки предметов ведения и полномочий в статьях 71 и 72 Конституции, являются недостаточно теоретически разработанными и допускающими произвольное толкование. Например, вставка «организация публичной власти» в пункт «Г» статьи 71 даёт неогра-

¹ Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 6.

² См.: Баренбойм П.Д. Концепция противовесов в доктрине разделения властей и в поправках к Конституции России. Ответственность институтов гражданского общества в новой конституционной всероссийской действительности (НКВД) // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. С. 99.

³ Баринов Э.Э. Конституционная реформа-2020: особенности процедуры и юридической техники // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 6.

нические возможности для Федерации полностью определять параметры организации как системы органов власти субъектов, так и органов местного самоуправления. Появившееся в пункте «е» статьи 71 «установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования» существенно ограничивает права (полномочия) субъектов Российской Федерации. По сути — это очередная полная централизация правового регулирования социальной сферы и в значительной мере сокращение сферы «совместного ведения».

Много вопросов вызывает конституционная легализация института федеральных территорий (часть 1 статьи 67). Причём с точки зрения статьи 5 главы 1 Конституции у нас попросту невозможен иной уровень публично-правовых территориальных образований, кроме самой Федерации, её субъектов и муниципальных образований.

Во-первых, автор статьи отнюдь не является противником существования федеральных территорий в России. Более того, в работах конца 1990-х — начала 2000-х гг. он прямо предлагал их внедрить в Конституцию¹. Но для этого надо менять главу 1, а следовательно, производить пересмотр Конституции. Один из авторов этой поправки сенатор Андрей Клишас, сопредседатель рабочей группы по разработке поправок, говорил на стадии их обсуждения, что «федеральными территориями», которыми напрямую будет руководить федеральный центр, могут стать «закрытые территориальные образования и военные городки, а также территории Арктической зоны»². Но, как мы увидели позднее, этот статус получила территория, не соответствующая данным ранее комментариям разработчиков указанной поправки.

Во-вторых, то, что предложено в Федеральном законе о первой создаваемой федеральной территории «Сириус»³, существенно искажает смысл этого института, который существует десятки лет в зарубежных федерациях. Там он используется для защиты среды обитания коренных аборигенных народов (Пакистан, Канада, Австралия), или для регулирования статуса островных территорий (США), или для придания особого статуса бывшим колониальным владениям стран Европы в Индии (Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу, Пудучерри), крупным городам (Дели, Чандигарх) или тем же островным территориям (Андаманские и Никобарские острова). В нашем же случае от Краснодарского края отрезали небольшой кусок территории (Имеретинская низменность), где проживают всего 12 тысяч человек, но находятся

¹ См., например: *Кондрашев А.А.* Правовые проблемы совершенствования государственно-территориального устройства России // Российский юридический журнал. 2008. № 2 (59). С. 105. Правда, автор предлагал использовать этот институт только в случае, когда органы государственной власти субъекта допускают систематическое нарушение норм федерального законодательства после получения заключения Конституционного Суда и учёта мнения населения субъекта при принятии федерацией такого решения.

² См.: Клишас: в Конституции может появиться понятие «федеральных территорий» // <https://ria.ru/20200206/1564316849.html> (дата обращения: 25.12.2020).

³ Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории „Сириус“» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

множество объектов недвижимости, переданных государством и олигархами общественной организации — фонду, возглавляемому близкой знакомой главы государства, и где будет создана не просто особая система отдельных органов государственной власти (причём только половина состава коллегиального органа будет избираться на прямых выборах), но и не будет применяться законодательство Краснодарского края. Фактически имеет место ситуация, когда без согласия населения и органов власти субъекта из его состава выведена территория и изменены его границы. А как же статья 66 Конституции? Также абсолютно неясно, как на такой территории может быть реализовано конституционное право на местное самоуправление? Если мы всё же посчитаем нужным сохранить этот институт в нашей Федерации, необходимо определить правовые основы его образования (цели, основания, процедуру участия населения соответствующей территории в принятии решения и т.д.) в федеральном конституционном законе общего характера. И всё равно остаётся вопрос о соотношении статей 5 и 67 Конституции...

А как вообще реализовывать пункт «ж» статьи 72, имеющий такой предмет ведения, как «защита института брака как союза мужчины и женщины»? Конституционный Суд решил, что такая формулировка конституционна¹. С одной стороны, «одно из предназначений семьи — рождение и воспитание детей», с другой — Россия никогда не брала на себя обязательств «по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола». В то же время ни сам текст поправки, ни решение Конституционного Суда прямо не запрещают легализацию однополых отношений, например, в форме гражданского партнёрства — но при этом они заведомо лишают их государственной поддержки. При этом судьи Конституционного Суда довольно цинично отметили, что государство должно бороться с «ущемлением прав и законных интересов лиц по мотиву их сексуальной ориентации». Но ведь это же фактически ущемление прав негетеросексуальных семей на признание их юридического статуса, грубое нарушение конституционного принципа равенства (статья 19).

Заключение

В ходе проведённой летом 2020 г. конституционной реформы новые контуры обрели форма правления и форма государственного устройства РФ.

Конечно, изменения формы правления выглядят более глобальными и объёмными, так как основная идея поправок — усиление полномочий главы государства и освобождение его от ответственности за деяния, совершённые в период президентства, при одновременном ослаблении самостоятельности Правительства и сокращении возможностей парламента участвовать в формировании высших органов государственной власти. В результате можно говорить о формировании нового ва-

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 2.

рианта суперпрезидентской формы правления — «российского суперпрезидециализма». В рамках данной модели можно говорить о том, что Президент выполняет функции «квазимонарха», формируя всю систему высших органов государственной власти от исполнительной власти до судов (за исключением Госдумы). Но с помощью недопуска к выборам представителей так называемой несистемной оппозиции, прямых фальсификаций результатов выборов состав депутатов Думы в значительной мере контролируется Президентом и его Администрацией.

Возникает простой вопрос: а что можно сделать, чтобы вернуть «демократизм» исправленному в 2020 г. основному закону? Есть два пути.

Первый основан на том, что следующий глава государства (по факту — преемник В. Путина, им же подобранный и согласованный) пойдёт на демонтаж «путинского» строя, отменит ряд поправок и, возможно, повернёт в сторону реального полупрезидециализма, хотя бы французской модели. Но надежд на это реально немного...

Второй вариант связан с «мягкими» революционными изменениями (например, по образцу той же Армении или Грузии), когда власть резко сменится после всенародных протестов. Тогда есть вариант создания в стране парламентской республики, так как именно эта форма правления сможет гарантировать существование демократического политического режима, реальное функционирование институтов гражданского общества, политическую конкуренцию на выборах, реальную многопартийность и невозможность сосредоточения власти «в руках» одного лица. Именно тогда можно будет говорить о реальном федерализме в нашей стране, а не симулякре федерации, созданной в «путинской» России.

*М.А. Краснов,
профессор-исследователь НИУ «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук*

Что означает «охранять и защищать конституцию»?¹

Вопрос, вынесенный в заголовок, не так прост, как может показаться. В первых, одно дело, если этот вопрос обращён к обществу. И тогда, скорее всего, речь пойдёт о гражданском сопротивлении узурпации власти или другим формам покушения на существующий правопорядок. И другое — если мы имеем в виду деятельность публично-властных институтов по предупреждению и устранению нарушений, а в случае необходимости восстановлению нормального функционирования государственного организма — деятельности *всех* государственных органов на *всей* территории данной страны в рамках своей компетенции, т.е. восстановления верховенства конституции².

¹ Научная этика требует от меня сообщить, что в *основе* настоящей статьи лежит статья, направленная для опубликования в журнал «Сравнительное конституционное обозрение».

² Поскольку речь не идёт о конкретной конституции, постольку это слово пишу со строчной буквы.

Но есть и второй аспект поставленного вопроса. Означает ли охрана и защита конституции охрану и защиту установленного государственного порядка или ещё и того, что, с одной стороны, весьма ощутимо обществом, а с другой — трудно формализуемо? Имею в виду **конституционные принципы и ценности** (неважно, провозглашённые или нет). Для меня ответ очевиден: именно их, в первую очередь, и следует защищать, если мы говорим о защите конституции, ибо они и составляют её дух, именно в них сущность конституционализма. В своём *подлинном* смысле конституция и есть, так сказать, институализированный конституционализм, т.е. набор определённых *принципов и ценностей, направленных на обеспечение человеческого достоинства*. Конституция в таком понимании и сама является концентрированным выражением права¹, и презюмирует правовое поведение субъектов конституционно-правовых отношений. И вот с охраной и защитой конституции в *этом* смысле — большая проблема, которая связана, в свою очередь, с проблемой «*гаранта конституции*».

Согласно Карлу Шмитту идея *специального охранительного/защитного института* возникла в Англии ещё в XVII в. — «после смерти Кромвеля (1658), т.е. после первых современных попыток создания писаных конституций во время внутривнутриполитического распада республиканского правительства — ввиду неспособности парламента принимать предметные решения — и непосредственно перед реставрацией монархии. Тогда предлагалось, например, создать *особую корпорацию* (курсив в цитатах мой. — М. К.), которая наподобие спартанского эфората должна была охранять существующий порядок *Commonwealth* и не допускать реставрации монархии»². Однако как теоретическое, так и практическое развитие идеи гаранта конституции с самого начала пошло по пути понимания этого института как **хранителя государственного спокойствия** — защитника государственного суверенитета, государственного единства и нормального функционирования государственного организма — деятельности публично-властных институтов в рамках своей компетенции. Но ведь даже если государственные органы формально не нарушают свою компетенцию и не вторгаются в компетенцию других органов, это ещё не значит, что их решения и вообще совокупная государственная политика соответствуют духу конституции. В таком случае будет ли представлять собой ценность конституционный порядок? И не правильнее ли его назвать, например, *государственным* порядком, ибо такой (даже более строгий) порядок существует и в антиконституционном государстве?

Между тем содержание, вкладываемое в понятие «гарант конституции», ограничивается именно формальными проявлениями конституционного порядка.

¹ Именно конституция как бы примиряет юснатурализм и позитивизм, поскольку, с одной стороны, эксплицирует естественные права, а с другой — является актом высшей юридической силы. В части 1 статьи 8 польской Конституции верно провозглашается, что она «*есть верховное право* Республики Польша».

² Шмитт К. Гарант конституции // Шмитт К. Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2013. С. 30.

Л.Б. Волков, бывший народным депутатом РСФСР/РФ и принимавший участие в разработке некоторых конституционных проектов, критиковал *эскизность* ряда проектируемых конституционных институтов и, в частности, заметил, что «такие формулы, как „Президент — гарант Конституции“ или „Президент обеспечивает согласованное функционирование органов власти“, *недостаточны*»¹. Представляется, однако, что проблема не в степени подробности конституционных норм, а в особенностях политических условий, в которых разрабатывался и дорабатывался проект Конституции РФ²: он насыщался теоретически непроработанными и содержательно размытыми понятиями в целях придания институту президента, так сказать, ореола «надмирности», что должно было служить обоснованием выведения его из системы разделения властей. Другими словами, концепт «гарант конституции» в наш конституционный текст «проник» не столько как инструментальное, сколько как «*статусное*» понятие. Ответственный секретарь Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР/РФ О.Г. Румянцев пишет, что разработчики (и доработчики) конституционного текста «прямо подводили к выводу о неизбежности *особенного института*, „*ствола власти*“, который смог бы стоять на страже конституционного строя, выступая *гарантом* и посредником между ветвями власти на „переходный период“»³.

Как раз отсутствие инструментального смысла и чувствуется в большинстве трактовок понятия «гарант конституции». Ведь его содержание наполняется теми конституционными функциями и полномочиями, которые и без того присущи президенту смешанной республики (правда, есть и чисто российские особенности), но далеко не все из них укладываются в логику «гарантирования конституции». Так, помимо обеспечения согласованного функционирования органов государственной власти (формулировка в редакции до 2020 г.), в том числе использования согласительных процедур⁴, обращения в Конституционный Суд РФ с запросами о конституционности тех или иных нормативных правовых

¹ Волков Л.Б. Всплеск русского конституционализма. 1990–1993 годы (Вступительная статья) // *Из истории создания Конституции Российской Федерации*. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Фонд конституционных реформ, 2009. С. 71.

² О факторах, повлиявших на конституционную модель власти, см., например: Краснов М.А. Создание Конституции России как особый случай эффекта «*path dependence*» // Труды по руссиеведению: сб. науч. трудов / РАН. ИНИОН. Центр руссиеведения; гл. ред. Глебова И.И. Вып. 6. М., 2016.

³ Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов.). М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. С. 189.

⁴ См., например: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М.: Изд. группа ИНФРА-М Норма, 1996. С. 36; *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: ЭКСМО, 2009. С. 681; Ку-тафин О.Е. Глава государства. М.: Проспект, 2012. С. 324.

актов¹, приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ² и отмены актов Правительства РФ³, отклонения федеральных законов (права вето)⁴, комментаторы указывают также на право законодательной инициативы⁵, обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений Конституции посредством официального опубликования актов, принятых в порядке статей 136 и 137 Конституции⁶, обращение с ежегодным посланием к Федеральному Собранию⁷ и даже на функции определения основных направлений внешней и внутренней политики⁸ и представительства Российской Федерации в международных отношениях⁹. К сожалению, недалеко от такой позиции ушла и Е.А. Абаева, которая посвятила теме «гаранта» отдельную статью. Правда, она относит к гарантированию полномочия Президента, закреплённые не только в Конституции РФ, но и в федеральном законодательстве (в том числе, однако, и такие, которые сами противоречат некоторым принципам конституционного строя)¹⁰.

Есть, впрочем, исследователи, которые представляют себе содержание гарантирования конституции в более общем виде. Например, в Комментарий к Конституции РФ под редакцией В.В. Лазарева говорится о двух основных проявлениях этого статуса. Во-первых, «Президент *цементирует* всю государственную систему и охраняет самую сердцевину того, что принято называть государством», поэтому «„расшифровкой“ основной

¹ См., например: *Комментарий к Конституции Российской Федерации*. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 259; *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под общ. ред. В.Д. Карповича; 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. С. 596; *Садовникова Г.Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. И.А. Конюхова (Умнова); 7-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 135; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 324.

² См., например: *Комментарий... / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева*. С. 680, 681; *Комментарий... / под общ. ред. В.Д. Карповича*. С. 595; *Садовникова Г.Д.* Указ. соч. С. 135; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 324.

³ См., например: *Комментарий... / под общ. ред. В.Д. Карповича*. С. 595; *Садовникова Г.Д.* Указ. соч. С. 135; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 324.

⁴ См.: *Комментарий... / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева*. С. 680; *Комментарий... / под общ. ред. В.Д. Карповича*. С. 595; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 324.

⁵ См., например: *Комментарий... / под общ. ред. В.Д. Карповича*. С. 595; *Комментарий... / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева*. С. 680; *Баглай М.В.* Президенты Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия: монография / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 23; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 322.

⁶ См., например: *Комментарий... / под общ. ред. В.Д. Карповича*. С. 596.

⁷ См., например: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 322.

⁸ См., например: *Окуньков Л.А.* Указ. соч. С. 36–37; *Комментарий к Конституции Российской Федерации*. С. 259.

⁹ См., например: *Комментарий к Конституции Российской Федерации*. С. 259.

¹⁰ См.: *Абаева Е.А.* К вопросу о статусе Президента как гаранта Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. Вып. 18. С. 25–31.

нормы о гаранте Конституции, прав человека и гражданина» является второе предложение той же части 2 статьи 80 Конституции РФ¹. В ней, напомним, говорится, что Президент «принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (формулировка в редакции до 2020 г.). И, во-вторых, «Президент *главенствует* в государственной системе», и это обязывает его обеспечивать условия, при которых все «институты власти способны выполнять своё предназначение», а также играть роль «верховного контролера, следящего, чтобы ни один институт власти не мог посягнуть на прерогативы другого, не мог узурпировать власть в стране или присвоить чьи-либо властные полномочия»². Таким образом, практически *невозможно отличить роль главы государства от роли гаранта Конституции* (это, кстати, свойственно почти всем комментаторам).

Примерно в таком же ключе подходит к понятию «гарант» и Конституционный Суд РФ. Проанализировав все постановления и определения Суда, а также особые мнения конституционных судей, где фигурирует понятие «гарант конституции» (а их было всего 15 — с 1999-го по 2012 г.), я пришёл к выводу, что так и *не было выявлено специфических признаков* данного понятия. Суд либо уравнивает понятия «гарант Конституции» и «глава государства», либо ставит гарантирование Конституции в один ряд с задачами (функциями), которые являются проявлениями статуса главы государства, либо выводит эти функции из роли гаранта. В таком случае остаётся непонятным, является ли «гарант Конституции» ипостасью главы государства или лишь одной из его функций наряду с другими. Это, кстати, отмечено и некоторыми комментаторами. Так, австрийский конституционалист, занимающийся российским конституционным правом, Бернд Визер, под редакцией которого издан фундаментальный двухтомник Комментария к российской Конституции, пишет: «Рос. КС (сокращения в источнике. — М. К.) до сих пор в многочисленных реш. обращался к ч. 2 ст. 80 КРФ, но *аккуратно истолкования содержания отдельных функций и их понятного разграничения проведено не было*. Напр. уже неясно, следует ли названные в предл. 2 ч. 2 ст. 80 КРФ функции понимать только как подвиды упомянутой в предл. 1 (основной) функции (основных функций) или — что более вероятно, [...] — как самостоятельные функции»³.

Не помогают понять смысл гарантирования и те *полномочия*, для обоснования которых Конституционный Суд обращается к статусу «гаранта». Например, весьма странно выглядит тезис о том, что именно *как гарант* Конституции Президент (речь шла о Б.Н. Ельцине) отказался её нарушать или требовать её изменения ради права баллотироваться на президентский пост (Определение от 5 ноября 1998 года⁴).

¹ См.: *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации* / под ред. В.В. Лазарева; 4-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт, 2009. С. 512–513.

² Там же. С. 513.

³ *Комментарий к Конституции Российской Федерации*: в 2 т. Том II / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Бернда Визера. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 1148–1149.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 года № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго „Заключительные и переходные положения“ Конституции Российской Федерации».

Оставляю при себе саркастические комментарии по поводу изменения Судом этой позиции в 2020 г. и обращаю внимание на другое: отказ от совершения правонарушения или от использования своего статуса в личных целях даже логически не может быть проявлением гарантирования. Вряд ли можно счесть проявлением гарантирования и такое «техническое» полномочие, как включение Президентом РФ в конституционный текст поправок и изменений (Постановление от 28 ноября 1995 года¹). А такое закреплённое законодательством полномочие, как проведение Президентом консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность руководителя субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения (Постановление от 24 декабря 2012 года²), не просто далеко отстоит от идеи гарантирования Конституции, но прямо противоречит принципам федерализма и политического многообразия.

Проблема, однако, даже не в том, что понятие «гарант конституции» в общепринятом смысле стало означать охрану государственной стабильности, а в том, что в современных моделях организации власти **нет института, способного осуществлять такую миссию.**

Ганс Кельзен, отстаивая гарантирующую роль конституционного суда, рассуждал вполне логично. Он писал, что «политическая функция конституции — установление правовых ограничений осуществлению власти. Гарантия конституции — это обеспечение *соблюдения этих правовых ограничений*»³. А кроме конституционного суда, по его мысли, никто не может это обеспечить⁴, ибо «гарантия существует, только если отмена неправомерного акта решается непосредственно *органом отдельным и независимым* от органа, издавшего неправомерный акт»⁵. Всё это верно. Но только в условиях **стабильного** состояния государства!

Ни у какого суда нет *самостоятельной* силы для того, чтобы заставить исполнять его решения (тем более, что у суда, как правило, отсутствует право по собственной инициативе рассматривать конкретные дела). Ведь возможны ситуации, когда какой-то публично-властный институт отказывается подчиняться конституции и, в частности, исполнять судебное решение (например, Р. Познер напоминает о

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации».

² Постановление от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

³ Кельзен Г. Кто должен быть гарантом конституции? // Шмитт К. Государство: Право и политика. С. 360.

⁴ К слову, ещё А. Токвиль считал, что гарантом «соблюдения законности народом», а значит, и его представителями выступает судебная власть (см.: Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с фр.; предисловие Гарольда Дж. Ласки. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 515).

⁵ Кельзен Г. Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция). Часть 1 // Право и политика. 2006. № 8. С. 13.

том, что Авраам Линкольн, приостановивший действие Билля о правах, «отказался исполнять распоряжение Верховного судьи Тейна о *habeas corpus*»¹). Сила судебной власти всегда и везде опирается на совокупную силу государственных институтов. Так что обязательность исполнения судебных решений есть лишь *иллюзия собственной силы суда*.

Да, известны случаи, когда эта иллюзия побуждает орган конституционной юстиции сыграть роль самостоятельного политического субъекта в условиях «критического конституционного состояния»² (американские политологи Н. Браун и Д. Уоллер называют этот период «разрывом конституционной преемственности», когда «основы конституционного порядка в политическом, а иногда даже юридическом смысле сами по себе являются предметом разногласий и острой дискуссии»³). Но, во-первых, в этих ситуациях речь идёт не о защите конституционного строя, а, скорее, о попытке конституционного суда приподнять собственное политическое значение, и во-вторых, следование такому соблазну обычно имеет для суда (и как институции, и как коллегии судей) печальные последствия⁴.

В 1924 г. Симонс — председатель германского Имперского суда⁵ — объявил его «защитником и хранителем» рейхсконституции⁶, а в 1927 г. сам Суд в одном из решений официально провозгласил себя «гарантом имперской конституции»⁷. В таком случае представим, что он в реальности попытался бы выступить гарантом Веймарской Конституции и, в частности, признал бы не соответствующим ей инспирированный рейхсканцлером (Гитлером) декрет Президента от 4 февраля 1933 года «О защите немецкого народа», открывший путь к установлению однопартийной системы (позднее будут приняты акты, открыто вводящие такую систему и объединявшие НСДАП с государством)⁸. Вряд ли у кого-то могут быть сомнения в том, какая участь ждала бы судей. К. Шмитт хотя и не симпатизировал понятию «правовое государство», как и другим понятиям «либерального правоведения», и неизменно, как и в советской доктрине, прибавлял к нему слово «буржуазное», но Веймарская республика была государством именно правовым. И только с приходом Гитлера перестала таковым быть.

¹ Познер Р. А. Рубежи теории права / пер. с англ. И.В. Кушнareвой; под ред. М.И. Одинцовой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. С. 28.

² Это выражение Карла Шмитта, который писал, что само «требование [учреждения] гаранта и хранителя конституции чаще всего есть признак *критического конституционного состояния*» (Шмитт К. Указ. соч. С. 30).

³ Браун Н. Дж., Уоллер Д. Дж. Конституционные суды и политическая неопределённость: разрыв конституционной преемственности и «правление судей». Часть 1 // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4. С. 31.

⁴ Об этих последствиях говорится в той же статье Брауна и Уоллера.

⁵ Официальное название этого Суда по Веймарской Конституции 1919 г. — *Верховный государственный суд Германской империи* (иногда его называли также «Государственный суд»).

⁶ См.: Шмитт К. Указ. соч. С. 32.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Баев В.Г. Германский конституционализм (конец XVIII — первая треть XX вв.). Историко-правовое исследование: монография. 2-е изд., доп. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 330–332.

Итак, орган конституционной юстиции, с правовой точки зрения, конечно же, наиболее квалифицированный институт. И он мог бы наилучшим образом защищать конституционные принципы и ценности. Если бы только занимал *такое* место в системе публичной власти и имел *такую* институциональную силу, чтобы быть *способным* заставить другие институты власти следовать его решениям. Предотвратить крушение конституционного строя (а содержательно это не всегда совпадает с крушением государственности) **по силам только президенту**.

Разумеется, не всякий глава государства имеет силу, достаточную для защиты конституционного ядра. Таковы, прежде всего, президенты парламентских республик и конституционные монархи (хотя последние имеют больше возможностей хотя бы смягчать конституционные кризисы благодаря своему сакральному авторитету). Немецкий конституционалист Торстен Штейн дал несколько обидную, но точную характеристику президентской должности в парламентской республике, сказав, что в ФРГ она «рассматривается некоторыми политическими партиями так слабо поддерживающей государство, что спокойно можно себе позволить не вполне серьёзно баллотироваться „ради развлечения“, как сделал бывший комиссар из телевизионного детективного сериала, который недавними высказываниями впечатляюще продемонстрировал свою явную непригодность»¹.

Вряд ли гарантом можно считать и главу президентской республики, хотя некоторые исследователи считают таковым, например, американского президента². Конечно, и в такой модели президенты несут ответственность за конституционный порядок, к чему призывает даже их присяга. Тот же Президент США обязуется «поддерживать, охранять и защищать Конституцию Соединённых Штатов» (раздел 1 статьи II), Президент Аргентины — «обеспечивать соблюдение Конституции Аргентины» (статья 93), а Президент Чили — «соблюдать и заставлять соблюдать других Конституцию и законы» (статья 70). Но в этой модели президенты, как бы они ни старались выглядеть чуть ли не беспартийными «президентами всего народа»³, остаются активными субъектами *politics*. Правда, тут многое зависит ещё и от личности президента. Президентура Д. Трампа и его поступок в её конце (6 января 2021 года) являет, конечно, крайний случай действий по расколу общества, но я бы не сказал, что он сильно выбивается из принципа президентской партийности.

Иное дело — **институционально сильные президенты в смешанной (полупрезидентской) модели**. С «лёгкой руки» Шарля де Голля утвердилась (стала распространённой) точка зрения, согласно которой президент как бы стоит *над* всеми ветвя-

¹ Stein T. Der Bundespräsident als «pouvoir neutre»? // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Max-Planck-Institut. Band / Volume 69 (2009). S. 250.

² См., например: *Паречина С.Г.* Институт президентства: история и современность / под общ. ред. Е.В. Матусевича. Минск: ИСПИ, 2003. С. 66.

³ Например, в США такая традиция была заложена ещё Дж. Вашингтоном, и впоследствии многие президенты при инаугурации говорили о своей политической нейтральности (см., например: *Инаугурационные речи президентов США от Джорджа Вашингтона до Джорджа Буша (1789–2001 гг.) с историческим комментарием* / пер. с англ.; общ. ред. и комментарий Э.А. Иваняна. М.: Изд. дом «Стратегия», 2001. С. 160; *Римини Р.* Краткая история США / пер. с англ. О. Александяна. М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2018. С. 92; *Wilson W.* Constitutional Government in United States. N.-Y. Columbia University Press, 1917. P. 69).

ми власти¹ и уже в силу этого имеет возможность и даже обязан предупреждать и устранять конфликты между разными государственными органами. А в некоторых конституциях (например, российской) это закреплено как исключительно президентская функция: «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» (часть 2 статьи 80 Конституции РФ в редакции 2020 г.). Я не буду говорить о том, что вовсе не координация, согласование, медиаторство, примирение и проч. составляют смысл концепта гарантирования конституции. Хочу сказать о другом: во-первых, в смешанной республике президенты не только не обеспечивают сохранность основных конституционных ценностей, но и сами могут стать их главными могильщиками. А во-вторых, в этой модели концепт «гарант конституции» является одним из факторов, облегчающих переход к персоналистскому режиму (режиму личной власти), который несовместим с конституционализмом².

Дело в том, что *нигде нет политически нейтрального президента*, как бы ни убеждал в обратном К. Шмитт³, при этом справедливо считая, что «необходимы инстанции и процедуры, нейтральные по отношению к плюралистическим методам партийно-государственного волеобразования, т.е. независимые от сил такого рода партийного государства»⁴. Сегодня президентская власть в полупрезидентской модели устроена так, что возможности главы государства по защите конституции скованы заложенной в его природу двойственностью: он **одновременно и «гарант», и «управленец»** (в разных конституционных моделях соотношение между ними различно, но существует везде, как существовала такая двойственность, вопреки мнению Шмитта, и в Веймарской Германии). Противоречие же между этими ролями

¹ В отечественной литературе см., например: *Радченко В.И.* Президент Российской Федерации в системе разделения властей: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 1; *Окуньков Л.А.* Указ. соч. С. 5; *Ковалев А.М.* Институт президента в системе разделения властей: сравнительный опыт Франции и России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 10; *Старилов Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Книга первая: субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. С. 66; *Дёгтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юристъ, 2005. С. 67; *Шхагал-соев З.Л.* Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль // *Общество и право.* 2007. № 2. С. 25–27; *Гончаров В.В., Поярков С.Ю.* Состояние и специфика институциональной организации политической системы в Российской Федерации // *Studia politologiczne* (на рус. яз.). Vol. 48. Варшава: Институт политических наук Варшавского университета, 2018. С. 111, 113.

² Б. Визер в начале своей статьи «Российский президент как гарант Конституции», опубликованной в 2009 г., шутивно замечает, что её название может показаться читателю, хорошо знакомому с новейшей историей, «иронической отстранённостью» автора или, наоборот, породит подозрение, «не скрывается ли за (явно не русским) именем автора западный апологет „путинизма“ или, по меньшей мере, наивный сторонник молодого (в двойном смысле) Президента Медведева» (*Wieser B.* Der russische Staatspräsident als Garant der Verfassung // *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.* Max-Planck-Institut. Band / Vol. 69 (2009). S. 195).

³ См.: *Шмитт К.* Указ. соч. С. 195, 215, 220 и др.

⁴ Там же. С. 148.

порождает у президентов иерархию мотивов: **мотив (соблазн) продлить как можно дольше роль ключевого политического актора (сохранять собственную власть) оказывается приоритетнее мотива защищать конституционализм.**

Было бы, однако, полбеда, если бы проблема заключалась только в приоритетности мотивов. В конце концов, в устоявшейся конституционной государственности ценности конституционализма защищаются (по крайней мере, в ординарных условиях) всеми публично-властными институтами и гражданским обществом. А вот там, где отсутствуют традиции конституционности и гражданское общество слабо либо вообще не сформировалось, **сам концепт «гарант конституции» становится одним из факторов, способствующих авторитарному тренду президента.** В этом смысле может показаться, что теоретические позиции, сужающие содержание данного понятия до функций и полномочий, лишь прямо закреплённых конституцией за президентом, вызваны как раз опасениями перед возможностью установления режима личной власти. Но именно — *«может показаться»*.

Во-первых, многие президентские функции и полномочия *сами* несут с собой идею возвышения главы государства над другими публично-властными институтами, и статус «гаранта» эту идею подкрепляет. Яркий пример здесь даёт Конституция РФ. В её статье 80 (часть 3) установлено, что российский Президент «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Следовательно, Президент является не просто политическим актором, вне зависимости от его формальной партийности/беспартийности, а «указующим перстом». И хотя это в корне противоречит принципу разделения властей, Конституционный Суд РФ не только «не увидел» этого, но ещё и пришёл к выводу об императивности президентского видения политики. В 1998 г. он признал, что Правительство РФ обязано следовать направлениям политики, определённым Президентом¹. Но ещё большее удивление вызывает решение 2006 г., в котором содержится пассаж, фактически оправдывающий выведение Президента из системы разделения властей: «Исходя из вытекающего из Конституции Российской Федерации (?! — М. К.) требования *обязательности для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики* государства, определяемых в соответствии с её статьей 80 (ч. 3), все субъекты права законодательной инициативы, наделённые властными полномочиями, включая законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, обязаны в процессе осуществления своих полномочий действовать таким образом, чтобы не ставить под угрозу стабильность установленных Конституцией Российской Федерации государственно-правовых форм жизнедеятельности общества и должный баланс общественных интересов»².

И, во-вторых, президент в смешанной модели обладает рычагами (во многих государствах ключевыми) контроля над исполнительной властью. Соединение этих условий в государстве с давними традициями персоналистского построения и вос-

¹ См. пункт 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

² Пункт 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».

приятия власти приводит к тому, что концепт «гарант конституции» оборачивается своей противоположностью.

«Амбивалентности» данного концепта многие конституционалисты не видят или предпочитают не замечать, упорно продолжая исходить из презумпции строгого следования президентом букве и духу конституции. В результате невольно оправдываются режимы и системы, далёкие от конституционализма. Например, не так давно польский исследователь Яцек Залесны на одной научной площадке так сказал о белорусском президенте: «Ролью президента *не является осуществление какой-либо определённой, той или иной политики*¹. Его конституционная роль определена иным способом и служит достижению другой цели. Она заключается в действиях, направленных на достижение конкретной цели, а именно — защиты суверенности государства, его национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечения политической и экономической стабильности, непрерывности работы органов государственной власти. [...] Он не квалифицируется в рамках какой-либо из трёх властей (законодательная, исполнительная, судебная), а — аналогично России и Казахстану — *размещается выше разделённой на три ветви власти*. Его задачи в государственном устройстве выходят за рамки функций, соотносимых с органами государственной власти. Они имеют принципиально другой характер в аспекте государственного устройства. Не заключаются в осуществлении текущей политики государства, текущем участии в создании его правовых рамок или оперативном принятии решений по административным вопросам. Президент стоит над этим. *Он находится выше всей суеты, связанной с актуальными политическими спорами, существующими соревнованиями за доступ к ресурсам власти, возможности управлять и перераспределять их*. В борьбе за политическую поддержку он не должен действовать в угоду крупным общественным группам и заботиться об осуществлении частных интересов влиятельных лобби или олигархов»². Злая усмешка истории: эти слова были произнесены на «Круглом столе», состоявшемся в Минске в конце марта 2020 г., т.е. всего за четыре месяца до того, как А.Г. Лукашенко показал, как именно он понимает свою роль гаранта конституции.

¹ И это при том, что именно Президент Беларуси определяет направления политики. Хотя Конституция как бы размывает это утверждение. В статье 79 сказано, что Президент *гарантирует реализацию* основных направлений внутренней и внешней политики; в пункте 13 статьи 84 — он сам «обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики»; в статье 107, оказывается, Правительство «разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации», однако не нужно забывать, что этот орган полностью формируется и контролируется именно Президентом. А полномочие Палаты представителей принимать законы «об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» (пункт 2 статьи 97), если рассматривать его в системе взаимоотношений органов власти, является совершенно номинальным.

² Залесны Я. Президент как гарант национальной и территориальной целостности Республики Беларусь // *Актуальные направления развития демократии в Республике Беларусь на современном этапе: сб. материалов «Круглого стола», посвященного 26-летней годовщине принятия Конституции Республики Беларусь*, Минск, 27 марта 2020 г. Минск: БГУ, 2020. С. 24–25.

Разумеется, сам концепт «гаранта» и даже неблагоприятные институциональные условия не означают фатальной неизбежности авторитаризма. Например, многие опасались «диктаторских устремлений» де Голля после принятия в 1958 г. Конституции Пятой Республики. М.А. Крутоголов в своей книге, посвящённой французскому президенту, часто говорил о «персонализации власти» и даже о возможном переходе к диктатуре (в основном как раз в связи со статьёй 16)¹. Тем не менее за шесть с лишним десятков лет Франция сохранила систему политической конкуренции. И во многом это обязано французской политической культуре, сформировавшейся с конца XVIII в. Британо-американский политолог Ларри Зидентоп отмечает, что хотя «французская модель остаётся сугубо бюрократической», но «французская политическая культура порождает группы, которые время от времени переходили к так называемым „прямым действиям“». Когда подобные группы приходят к выводу, что государственная машина не реагирует на их требования, они считают себя вправе нарушать закон, прибегать к угрозам и даже к насилию для достижения своих целей. В таких случаях французская полиция смотрит подчас сквозь пальцы на незаконные действия, так как *государство, по сути, ритуализирует эти периодические вспышки насилия*, считая их одним из условий своего выживания в столь централизованной форме»².

Но! Во-первых, французский пример не может успокоить общество тех стран, чья национальная история сформировала иную — персоналистскую политическую культуру. А во-вторых, всё в этом мире стремительно меняется, и никто не может исключить, что сложатся такие условия, которые и французов побудят погасить свою антибюрократическую и антиавторитарную активность. Так что общественное сознание и традиции — важный фактор, но в социальном конструировании недопустимо ориентироваться на благоприятные условия. Требуется институциональная трансформация института президента.

¹ См.: Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М.: Наука, 1980. С. 297–323.

² Зидентоп Л. Демократия в Европе / пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2001. С. 137.

*О.Н. Кряжкова,
доцент кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук*

Три причины отменить запрет на публикацию особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации

1. Введение

В ноябре 2020 г. состоялась самая масштабная на данный момент реформа Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (далее — ФКЗ о КС). Среди прочего был ликвидирован институт публичных особых мнений и мнений судей Конституционного Суда². Теперь особое мнение судьи не может публиковаться, а будет только приобщаться к протоколу заседания Конституционного Суда и храниться вместе с ним (часть третья статьи 76 ФКЗ о КС). Судья больше не вправе обнародовать его «в какой-либо форме» или публично на него ссылаться (часть четвёртая статьи 76 ФКЗ о КС). Одновременно судье стало запрещено критиковать «в какой бы то ни было форме» решения Конституционного Суда (часть четвёртая статьи 11 ФКЗ о КС).

Этот аспект реформы конституционного правосудия мог пройти без привлечения общественного внимания: поправки к статьям 11 и 76 ФКЗ о КС возникли только перед вторым чтением законопроекта и заранее не афишировались. Однако они сразу были замечены юристами. В итоге запрет судьям публиковать особые мнения стал в этом сообществе одним из самых обсуждаемых событий 2020 г. По сведениям интернет-портала *pravo.ru*, именно он вызвал больше всего возмущения у юристов в соцсетях³.

Инициаторы поправок были вынуждены отреагировать на ситуацию и всё-таки объяснить свои мотивы. Они ссылались на отсутствие повсеместного распространения особых мнений членов органов конституционного контроля в мире, необходимость придать единообразию процессуальному регулированию (особые мнения судей в рамках других видов судопроизводства не публикуются), потребность поддержать авторитет Конституционного Суда и уберечь судей от политизации⁴, а так-

¹ Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // Российская газета. 2020. 11 нояб.

² Разница между особыми мнениями и мнениями судей объясняется далее. В качестве обобщающего термина в статье используется словосочетание «особое мнение».

³ См.: *Климачёва К., Малаховский А.* Конституция, банкротство и пандемия: о чём спорили юристы в Facebook // <https://pravo.ru/story/228690/> (дата обращения: 09.02.2021).

⁴ Цит. по: *Аскерова Т.* Крашенинников заявил, что конституционное правосудие нужно оградить от политизации // <https://www.pnp.ru/politics/krasheninikov-zayavil-cto-konstitucionnoe-pravosudie-nuzhno-ogradit-ot-politizacii.html> (дата обращения: 27.02.2021).

же почему-то на требование о незамедлительном опубликовании решений Суда¹. Для юридической общественности эти объяснения оказались неубедительными², а одной из версий об истинных причинах отмены публичности особых мнений судей Конституционного Суда стала гипотеза о раздражённости политического руководства страны позицией судьи К.В. Арановского, который подверг сомнению тезис о России как о правопреемнице советского репрессивного режима в своём мнении к Постановлению Конституционного Суда от 10 декабря 2019 года № 39-П о праве на жильё потомков жертв политических репрессий³. При рассмотрении законопроекта во втором чтении против поправки проголосовали 32 депутата Государственной Думы (7,1%) при 330 голосах «за» (73,3%) и 88 (19,6%) не голосовавших, что выделяется на фоне существенно меньшего числа голосов, поданных против других поправок (максимум 4 голоса)⁴.

Произошедшее — отнюдь не проходной пункт реформы конституционного правосудия, а знаковый шаг, который будет иметь последствия для судебной системы. Его продуманность нуждается в осмыслении, что и будет сделано в настоящей статье. В статье описана динамика правового регулирования института публичных особых мнений судей Конституционного Суда, приведена статистика особых мнений, рассмотрено состояние доктрины по этому вопросу и с учётом этого дана оценка рассматриваемому запрету.

2. Динамика правового регулирования

Институт особых мнений судей Конституционного Суда никогда не регулировался в России на конституционном уровне⁵, зато имеет долгую историю в законодательстве, а также в подзаконном акте — Регламенте этого Суда.

«Предтечей» Конституционного Суда⁶ принято считать Комитет конституционного надзора СССР. В Законе СССР от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР» для членов Комитета предусматривалось право изложить своё особое мнение в письменной форме, которое включалось самостоятельной частью в заключение этого органа (часть третья статьи 18).

¹ Цит. по: *Вятчанин Н.* Клишас объяснил поправку о необязательном приобщении к делу особого мнения судей КС // <https://www.pnp.ru/social/klishas-obyasnil-popravku-o-neobyazatelnom-priobshhenii-k-delu-osobogo-mneniya-sudey-ks.html> (дата обращения: 27.02.2021).

² См., например: *Бородихин А., Ясеницкая А.* «Медведь муху убивает камнем у кого-то на лбу». Почему Госдума хочет запретить судьям Конституционного суда публично высказывать своё мнение // <https://zona.media/article/2020/10/19/ks> (дата обращения: 27.02.2021).

³ См.: Там же; *Черных А.* Статья найдётся. Как корреспондент «Ъ» сломал российскую Конституцию // <https://www.kommersant.ru/doc/4637590> (дата обращения: 27.02.2020).

⁴ См.: Результаты голосования по законопроекту № 1024643-7 // <http://vote.duma.gov.ru/?convocation=AAAAAAA7&number=1024643-7> (дата обращения: 27.02.2020).

⁵ Для сравнения: согласно Конституции Индии от 26 ноября 1949 года «решение и заключение может быть вынесено Верховным судом только с согласия большинства присутствующих на слушании дела судей, но ничто в настоящем пункте не может помешать судье, который не согласен с решением, вынести особое мнение» (пункт 5 статьи 145). Цит. по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Термин М.А. Митюкова.

В России Конституционный Суд существует с осени 1991 г. Закон РСФСР от 12 июля 1991 года № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР», служивший правовой основой его организации и деятельности до конституционной реформы 1993 г., тоже гарантировал право судьи на письменное особое мнение, а также устанавливал, что изложение особого мнения «подлежит опубликованию в качестве приложения к постановлению или заключению Конституционного Суда РСФСР» и что судья «вправе лично изложить собственное особое мнение для опубликования» (статья 45). Единственное существовавшее на тот момент нормативное ограничение — это запрет судьям излагать свои особые мнения совместно (часть вторая статьи 20 данного Закона).

После конституционной реформы 1993 г. на смену Закону РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» пришёл ФКЗ о КС, разработанный силами Конституционного Суда, в котором регулирование было несколько изменено: особые мнения ограничивались от мнений судей, и для них устанавливалась разная степень публичности (статья 76). Особые мнения, означавшие несогласие судьи с решением, подлежали опубликованию «вместе с решением Конституционного Суда» без указания на конкретный источник публикации. Мнения касались иных вопросов, например, мотивов решения, и должны были публиковаться в официальном издании Суда — «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

По словам судьи Конституционного Суда Г.А. Гаджиева, участвовавшего в подготовке проекта ФКЗ о КС, в то время возникла дискуссия о целесообразности сохранения нормы, допускающей возможность публикации особого мнения. Некоторые находили это чреватым опасностью использования расхождений правовых позиций судей в политических целях: в практике бывали случаи, когда особое мнение публиковалось в средствах массовой информации раньше, чем решение Суда, что превращало последнее в «хромую утку». Однако идея запретить особые мнения не реализовалась, потому что «интересы обеспечения независимости и равенства судей Конституционного Суда показались законодателю более значимыми, нежели опасение, связанное с возможным использованием норм об особом мнении для политизации суда»¹.

Необходимо отметить, что тогда особые мнения обычно публиковались вместе с решениями Конституционного Суда, в том числе на страницах официальной «Российской газеты»².

С 1 марта 1995 года в системе правового регулирования организации и деятельности Конституционного Суда начал действовать Регламент Суда, который установил срок представления судьёй особого мнения — не позднее 14 дней со дня провозглашения итогового решения (§ 38).

¹ Гаджиев Г.А. Публикация особого мнения судьи, или история нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства. Тирасполь, 2005. С. 33–39, 33.

² См., например, публикацию Постановления Конституционного Суда от 14 января 1992 года № 1 с особым мнением Э.М. Аметистова в «Российской газете» от 4 февраля 1992 года, Постановления от 22 ноября 2001 года № 15-П с особыми мнениями Н.В. Витрука и А.Л. Кононова в «Российской газете» от 8 декабря 2001 года и т.д.

В декабре 2001 г. статья 76 ФКЗ о КС подверглась правке¹. Новая редакция части первой этой статьи стала закреплять, что особое мнение судьи, как и мнение, подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Это положение возникло при обстоятельствах, схожих с теми, что имели место в 2020 г. при введении запрета на публикацию особых мнений. Они заслуживают более подробного рассмотрения.

Первоначальный текст законопроекта был внесён в Государственную Думу Президентом Российской Федерации. Законопроект затрагивал гарантии неприкосновенности судей Конституционного Суда (статья 15 ФКЗ о КС) и механизм исполнения решений Конституционного Суда (статьи 79, 80 и 87 ФКЗ о КС)². С инициативой дополнения его новым пунктом, изменяющим редакцию части первой статьи 76 ФКЗ о КС обозначенным выше образом, выступил перед вторым чтением заместитель председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству, член фракции «Единство» депутат О.В. Уткин.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы дало своё отрицательное заключение на поправку, отметив, что требование о публикации особого мнения судьи вместе с решением в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» не согласуется со статьёй 79 ФКЗ о КС и статьями 7, 8 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Последние устанавливают более широкий круг источников официальной публикации решений Суда³. Несмотря на это, Комитет по государственному строительству рекомендовал поправку к принятию, после чего законопроект был утверждён своим чередом. Ни при внесении поправки Уткина, ни на этапе второго чтения законопроекта в Государственной Думе никто не дал объяснения предложенному ограничению. Более того, поправка на заседании Государственной Думы даже не озвучивалась⁴.

Упомянув о том, что поправка об особых мнениях судей отсутствует в первоначальном тексте законопроекта, правовед А.Н. Верещагин справедливо заметил: «Весьма вероятно, что большинство парламентариев даже не обратили на неё вни-

¹ Федеральный конституционный закон от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // Российская газета. 2001. 20 дек.

² Информация об этом содержится в Заключении Комитета по государственному строительству на внесённый Президентом Российской Федерации проект федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» от 22 июня 2001 года // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/95371-3> (дата обращения: 21.02.2021).

³ См.: Заключение на проект № 95371-3 федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» от 25 октября 2001 года (второе чтение) // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/95371-3> (дата обращения: 21.02.2021).

⁴ См.: Стенограмма заседания Государственной Думы от 22 ноября 2001 года // <http://transcript.duma.gov.ru/node/1826/> (дата обращения: 21.02.2021).

мания. Так что судить о реальных „намерениях законодателя“ в данном случае просто невозможно»¹. Г.А. Гаджиев, в свою очередь, сделал вывод, что новшества 2001 г. в статье 76 ФКЗ о КС «не связаны с какими-либо объективными, назревшими общественными потребностями и не могут быть отнесены к проявлениям дальновидной продуманности со стороны федерального законодателя»².

Следующий этап изменения правового регулирования особых мнений судей приходится на 2004 г., когда в § 38 Регламента Конституционного Суда отражается требование к содержанию особых мнений: в них «не должны высказываться суждения и оценки, не относящиеся непосредственно к вопросу о конституционности или неконституционности рассматривавшихся положений нормативного правового акта либо их конституционно-правовому истолкованию»³.

Это правило воспроизводится в редакции Регламента 2011 г. (§ 59), существенно обновлённой после реформы внутренней организации Суда годом ранее.

Одновременно в этой же редакции Регламента появилось новое положение о направлении текстов особых мнений судей для размещения в электронных базах данных (справочных правовых системах) и в базе данных информационной системы Конституционного Суда (§ 62).

В 2020 г. ситуация кардинально меняется. Упомянем ещё раз, что формально право судьи Конституционного Суда письменно изложить своё особое мнение сохранилось. Но в ФКЗ о КС появилась оговорка, что оно приобщается к протоколу заседания Суда и хранится вместе с ним. Судья не вправе его обнародовать или публично на него ссылаться (части третья и четвёртая статьи 76).

Пока шёл законодательный процесс, не было понятно, смогут ли получить доступ к особым мнениям участники конституционного судопроизводства⁴. Последующие изменения в § 59 Регламента Конституционного Суда внесли ясность в этот вопрос: «При предоставлении протокола проведённого Конституционным Судом слушания для ознакомления сторонам, иным участникам процесса особое мнение или мнение судьи не предоставляется». Кроме этого, § 62 Регламента перестал упоминать о направлении особых мнений и мнений судей для размещения в каких-либо информационных базах данных.

Динамика правового регулирования института особых мнений судей Конституционного Суда свидетельствует об отсутствии однозначного отношения к нему со

¹ *Верещагин А.* Особые мнения в российских судах // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4 (57). С. 165–175 (сноска 30 на с. 173–174).

² *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 38.

³ Ввиду того, что редакции Регламента Суда до 2011 г. широко не публиковались, информация приводится по: *Ултургашев П.Ю.* Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые аспекты регулирования // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 19–22. М.В. Никифоров указывает на предположительную дату внесения поправки — 9 июля 2004 года. См.: *Никифоров М.В.* Регламент Конституционного Суда Российской Федерации как подзаконный нормативный правовой акт // Юрист. 2017. № 21. С. 22–25. Цит. по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Кряжкова О.* Судьям Конституционного суда запретят критиковать его решения. К чему это приведёт? // <https://meduza.io/cards/sudyam-konstitutsionnogo-suda-zapretyat-kritikovat-ego-resheniya-k-chemu-eto-privedet> (дата обращения: 27.02.2021).

стороны законодательной ветви власти и самого Конституционного Суда. Отношение не было линейным. Один вектор — стремление ограничить доступ широкой публики к особым мнениям, по первой задумке, опубликовавшимися официально в многотиражных изданиях вместе с решением Суда (1994–2004). Ограничение доступа выразилось в следующем:

- обособление в 1994 г. такого жанра, как мнение судьи, каковое сразу предназначалось к публикации только в официальном издании самого Конституционного Суда;
- синхронное лишение судьи права самостоятельно опубликовать своё особое мнение;

- введение в 1995 г. срока представления судьёй особого мнения — 14 дней после провозглашения решения;

- запрещение в 2001 г. публикации особых мнений в иных официальных изданиях, кроме «Вестника Конституционного Суда Российской Федерации»;

- появление в 2004 г. ограничительных требований к содержанию особых мнений. Тем не менее все эти ограничения не были абсолютными.

В период 2004–2011 гг. регулирование не менялось, а в 2011 г. наметился другой вектор — признание Конституционным Судом возможности публикации особых мнений в справочных правовых системах и на официальном сайте Суда.

Таким образом, ограничительных тенденций в отношении права судьи публично высказывать особые мнения в правовом регулировании не существовало с середины 2004-го до конца 2020 г., т.е. 16 с лишним лет. С 2011 г. правовое регулирование, наоборот, стало демонстрировать некоторое смягчение отношения к доступности особых мнений.

3. Статистика по особым мнениям судей Конституционного Суда

Практика показывает, что институт особых мнений оказался востребованным уже в период работы Комитета конституционного надзора СССР в 1990–1991 гг.: члены Комитета высказали три особых мнения, которые были опубликованы вместе с заключениями этого органа¹.

Что касается судей Конституционного Суда, то и они сразу оказались готовыми к написанию и обнародованию своих особых мнений. Судьи пользовались этой возможностью с большей или меньшей интенсивностью на протяжении всего времени существования этого института в его прежнем виде и вынесли, по последней информации, 411 особых мнений и мнений. Их количество по годам отображено на рис. 1. Материалом для графика послужили данные А.Н. Верещагина с 1992-го по 2010 г.², дополненные подсчётами автора настоящей статьи на основании сведений

¹ См.: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 25 октября 1990 года № 9 (2–9) с особым мнением членов Комитета Босхолова С.С. и Быкова А.Г.; Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 26 октября 1990 года № 10 (2–7) с особым мнением члена Комитета Инцкирвели Г.З.; Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 24 мая 1991 года № 22 (2–24) с особым мнением члена Комитета Инцкирвели Г.З.

² См.: *Верещагин А.* Особые мнения в Конституционном Суде России // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. В.В. Волкова. М.: Статут, 2012. С. 250–266.

об особых мнениях и мнениях судей к постановлениям и определениям Конституционного Суда, размещённым в СПС «КонсультантПлюс» (2011–2020 гг.). Сам Суд такую статистику не публикует.

Количество особых мнений и мнений судей Конституционного Суда (1992–2020)¹

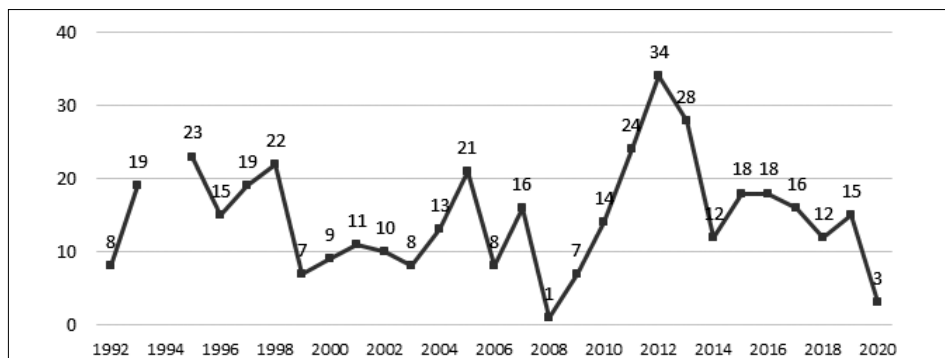


Рис. 1

В период с 1992-го по 2020 г. в Конституционном Суде работали в общей сложности 32 судьи, и лишь пятеро из них никогда не выступали с публичными особыми мнениями:

- О.И. Тиунов (судья с 1991-го по 2003 г.);
- Н.В. Селезнёв (судья с 1991-го по 2015 г.);
- В.А. Туманов (судья с 1994-го по 1997 г.);
- А.Я. Слива (судья с 1998-го по 2010 г.);
- А.И. Бойцов (судья с 2010-го по 2020 г.).

Другая, куда как большая часть судей, напротив, была весьма активной в этом плане. По данным Е.В. Дриго, актуальным на 2016 г., таковых 13:

- К.В. Арановский (действующий судья);
- Н.В. Витрук (судья с 1991-го по 2003 г.);
- А.Л. Кононов (судья с 1991-го по 2010 г.);
- Г.А. Гаджиев (действующий судья);
- А.Н. Кокотов (действующий судья);
- С.Д. Князев (действующий судья);
- Т.Г. Морщакова (судья с 1991-го по 2002 г.);
- С.М. Казанцев (действующий судья);
- Г.А. Жилин (судья с 1999-го по 2016 г.);
- Н.С. Бондарь (судья с 2000-го по 2020 г.);
- Б.С. Эбзеев (судья с 1991-го по 2008 г.);
- В.О. Лучин (судья с 1991-го по 2005 г.);
- В.Г. Ярославцев (действующий судья)².

¹ В 1994 г. Суд не выносил решений, так как его деятельность была приостановлена.

² См.: Дриго Е. Институт особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации: регулирование и практика применения // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3 (112). С. 79–93.

Остальные судьи пользовались (или пользуются) своим правом на особое мнение эпизодически.

После вступления в 2020 г. в силу запрета на публикацию особых мнений и до конца февраля 2021 г., когда готовился этот материал, не было обнародовано ни одного особого мнения судьи. Некоторым исключением выглядит комментарий к Постановлению Конституционного Суда от 26 ноября 2020 года № 48-П, написанный судьёй Г.А. Гаджиевым в качестве профессора кафедры гражданского права и процесса НИУ «Высшая школа экономики» совместно с доцентом той же кафедры А.П. Ревякиным, опубликованный на интернет-портале юридических блогов: *zakon.ru*¹. Попытки средств массовой информации выяснить, были ли в этот период подготовлены особые мнения, пока не увенчались успехом².

Итак, приведённые данные говорят о том, что за время функционирования Конституционного Суда сложилась устойчивая традиция публичного высказывания судьями особых мнений, которую не поддерживало меньшинство из них. До сих пор не было ни одного года, когда в Суде не появилось хотя бы одного особого мнения, даже если правовое регулирование менялось не в самую благоприятную для их высказывания сторону.

4. Состояние доктрины

Главный вопрос об особых мнениях судей, по поводу которого обычно ведутся доктринальные споры, имеет концептуальный характер: следует разрешать или запрещать само право судьи высказывать его?

Единой для всех государств правовой доктрины, которая оправдывала бы или, наоборот, отрицала бы институт особых мнений судей, не существует. В национальных правовых системах³ и практике международных судов⁴ имеются примеры и того, и другого отношения. Вместе с тем Венецианская комиссия Совета Европы зафиксировала в 2018 г. мировую тенденцию разрешать особые мнения судей кон-

¹ См.: https://zakon.ru/blog/2020/12/22/kommentarii_k_postanovleniyu_ks_rf_ot_26_noyabrya_2020_g__48-p (дата обращения: 21.02.2021).

² Интернет-портал *zakon.ru* направил в Конституционный Суд запрос об особых мнениях судей, приложенных к решениям конца 2020-го — начала 2021 г., в соответствии с Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации», но получил отказ Секретариата со ссылкой на статью 76 ФКЗ о КС. См.: https://zakon.ru/discussion/2021/2/16/ks_otkazyvaet_v_informacii_o_tom_est_li_osoby_mneniya_i_mneniya_sudej_k_novym_postanovleniyam_rassk (дата обращения: 27.02.2021).

³ Например, по данным Венецианской комиссии Совета Европы, особые мнения не разрешены в семи из 27 государств — членов Европейского Союза (Бельгия, Франция, Италия, Люксембург, Нидерланды, Австрия, Мальта). См.: Report On Separate Opinions Of Constitutional Courts Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14–15 December 2018). P. 4 // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)030-e) (дата обращения: 27.02.2021).

⁴ См.: «Открытое несогласие судьи с судебным решением — это публичная атака на мнение большинства». Интервью с Алексеем Исполиновым // https://zakon.ru/discussion/2020/11/03/otkrytoe_nesoglasie_sudi_s_sudebnym_resheniem_-_eto_takzhe_fakticheski_publichnaya_ataka_na_mnenie_b (дата обращения: 27.02.2021).

ституционных судов. Венецианская комиссия положительно относится к праву таких судей на особое мнение, но в то же время признаёт весомость аргументов, выдвигаемых против его существования. Аргументы «за» и «против» обычно сводятся к следующему: критики опасаются, среди прочего, что особые мнения ставят под угрозу единство суда и подрывают его авторитет, а по мнению сторонников, особые мнения демократизируют судебную систему, делают её более прозрачной и тем самым укрепляют авторитет суда. В этом состоит «парадокс несогласия»: участники дискуссии апеллируют к одному и тому же доводу¹.

По поводу же публичности особых мнений позиция Венецианской комиссии однозначная: особые мнения являются частью решения суда, и поэтому их следует публиковать в каждом случае вместе с решением большинства *ex officio*, а не только по запросу судей, которые формулируют их². Аналогичной точки зрения придерживается Консультативный совет европейских судей, на чьё заключение ссылается Венецианская комиссия: особое мнение судьи в случае наличия данного института в стране «должно быть опубликовано вместе с решением большинства» (пункт 51)³. Как представляется, это не случайно: в силу специфической функции конституционного контроля и свойства окончательности решений конституционных судов и эквивалентных им органов только публичность обеспечит достижение целей института особых мнений — как внешних (изменение практики суда; изменение законодательства; разъяснение общественности и адвокатуры позиции суда), так и внутренних (повышение качества решения суда, в процессе подготовки которого написаны особые мнения; самовыражение судей)⁴. Иначе в них просто нет смысла.

Авторы академических публикаций об особых мнениях судей российского Конституционного Суда, как правило, констатируют неоднозначное отношение к этому институту, отталкиваясь в том числе от истории его законодательного регулирования⁵ и частоты использования конкретными судьями права на особые мнения⁶. В то же время описание положительных черт особых мнений отчётливо превалирует над их отрицательными оценками. Например, Д.А. Басангов в своей статье:

– приводит три позиции, выражающие сомнение в целесообразности особых мнений (первая — они порождают двойственность толкования при выражении воли Конституционного Суда как коллегиального органа; вторая — тем самым сво-

¹ См.: Report On Separate Opinions Of Constitutional Courts Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14–15 December 2018). P. 4, 8, 17.

² См.: Ibid. P. 17.

³ Заключение № 11 Консультативного совета европейских судей «О качестве судебных решений» (CCJE(2008)5) от 18 декабря 2008 года. Цит. по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Перечень целей со ссылкой на судью Верховного Суда США А. Скалиа приводит М.А. Кокотова. См.: Кокотова М.А. Цели существования особых мнений в Конституционном Суде РФ и Верховном суде США // Российский юридический журнал. 2019. № 4. С. 23–28. Цит. по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Ултургашев П.Ю. Указ. соч. С. 20–21.

⁶ См.: Дриго Е. Указ. соч. С. 87–91.

дится на нет необходимость исполнения требования ФКЗ о КС о неразглашении результатов голосования судей по решению; третья — вынесение особого мнения не способствует укреплению авторитета Конституционного Суда как коллегиального органа и может сделать уязвимым содержание принимаемых им решений);

– оппонирует этим позициям;

– формулирует четыре тезиса о пользе особых мнений (гарантируют свободное волеизъявление судьи, его независимость и равенство прав с другими судьями; способствуют поиску истины и формированию новых подходов к развитию практики официального толкования Конституции Российской Федерации; позволяют в последующем в ряде случаев упрочить мотивировочную часть решения Суда по делу; создают предпосылки для глубокого изучения проблемы, для формирования научных доктрин)¹.

В других публикациях соотношение аргументов «за» и «против» и предпочтения авторов тоже со всей определённой находят на стороне особых мнений². Вполне обоснованной является в связи с этим следующая констатация правоведа М.А. Алябышева: «Позиция юридической общественности, полагающей, что доступность особых мнений способствует укреплению принципа независимости судей, стимулирует их к творческому правоприменению, обеспечивает открытость, прозрачность судебной системы, выступает как очень важный канал информирования общественности о сути юридических дискуссий, протекающих в суде, и т.д., является преобладающей»³.

К слову, и сам Конституционный Суд в 2019 г. высказался об этом институте положительно. С его позиции, по смыслу ФКЗ о КС «право судьи на особое мнение (мнение) выступает процессуальной гарантией принципа его независимости, закреплённого в статье 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации»⁴.

Насколько об этом возможно судить по доступным источникам, запрет на публикацию особых мнений при сохранении права судьи на их высказывание никогда

¹ См.: *Басангов Д.А.* Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 2. Цит. по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

² Например, Г.А. Гаджиев считает, что публикация особого мнения, доступного для всех пользователей судебных решений, «это, безусловно, благо» (См.: *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 35). С позиции П.Ю. Ултургашева, «ценность особого мнения судьи Конституционного Суда в том, что оно акцентирует внимание на наиболее острых проблемах, послуживших поводом к дискуссии в Конституционном Суде, вскрывает неявные тенденции развития национального права. Думается, что анализ особых мнений в комплексе с решениями Конституционного Суда необходим не только научным работникам, но и практикующим судьям, поскольку это стимулирует их к выработке проработанной, научно обоснованной позиции» (*Ултургашев П.Ю.* Указ. соч. С. 21). Как полагает Е.В. Дриго, «необходимость более детального освещения деятельности Конституционного Суда посредством раскрытия особых мнений судей исходит из самой сущности конституционного правосудия» (См.: *Дриго Е.* Указ. соч. С. 83).

³ *Алябышев М.С.* Особое мнение судьи — пора поставить точку // Российский судья. 2016. № 2. С. 37–41. Цит. по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Определение Конституционного Суда от 19 декабря 2019 года № 3359-О.

не предлагался к обсуждению, потому что представляет собой явно нелогичное решение: как уже отмечалось, цели института особых мнений достижимы только в условиях, когда они доступны неограниченному кругу адресатов.

Как косвенное подтверждение ошибочности шага законодателя по упразднению публичных особых мнений судей Конституционного Суда в 2020 г. возможно расценивать слова видного конституционалиста, члена рабочей группы по подготовке поправок к Конституции Российской Федерации С.А. Авакьяна, предложившего воспринимать этот запрет как введённый именно для судей. «Но нигде же не сказано, что сами по себе особые мнения являются чем-то секретным. Кто-то другой, кто получил доступ к особому мнению, может его опубликовать, и не думаю, что у нас возникнут какие-то проблемы с их обнародованием», — предполагает он. С.А. Авакьян допускает возможность изменения закона и прогнозирует обесценивание этой нормы на практике¹.

5. Заключение

Оценивая введённый в 2020 г. законодательный запрет на публикацию особых мнений судей, необходимо обратить внимание на ряд моментов, важных для определения будущего этого правового установления:

– оно появилось спонтанно, вызвало большой резонанс в юридической среде и было преимущественно воспринято как негативное решение;

– обоснованием для запрета послужили аргументы, либо непригодные, такие как ссылки на опыт зарубежных государств, например, Франции (где института особых мнений судей не существовало изначально, в то время как у нас шла речь об изменении уже сложившегося подхода, допускающего публичность особых мнений), либо оценочные, отвергнутые на предыдущих этапах развития правового регулирования института особых мнений судей Конституционного Суда (политизация Суда, утрата им авторитета);

– запрет публичности особых мнений судей Конституционного Суда фактически тождественен запрету на их высказывание, потому что существование таковых имеет смысл исключительно в условиях их широкой доступности.

По результатам проведённого исследования возможно обозначить как минимум три причины для отмены этого запрета.

Во-первых, полный запрет на публичность особых мнений судей Конституционного Суда представляет собой радикальный поворот в правовом регулировании этого института в России, не соответствующий тренду, сложившемуся до его введения, притом что конституционные принципы, на которых базируется право на особое мнение (право каждого на информацию, принцип независимости судьи), остались неизменными.

Во-вторых, тем самым необоснованно и грубо пресекается традиция высказывания судьями Конституционного Суда особых мнений, сложившаяся с начала 1990-х гг. и не прерывавшаяся всё время, пока функционирует Суд.

¹ См.: Слово «власть» не должно пугать. Интервью с Суреном Авакьяном // Закон. 2020. № 12. С. 8–16.

В-третьих, это новшество идёт вразрез с мировыми тенденциями и не основывается на консенсусе российских правоведов, что запрет подобного рода необходим или как минимум целесообразен.

В.И. Лафитский,

профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); член Научного совета и приглашённый профессор Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия); вице-президент Фонда конституционных реформ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права (Париж, Франция); Заслуженный юрист Российской Федерации; член рабочей экспертной группы Конституционной комиссии Российской Федерации (1992–1993 гг.); заместитель директора по научной работе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2007–2015 гг.); оценщик Группы государств против коррупции (2013–2015 гг.), замещающий член Венецианской комиссии Совета Европы (2013–2017 гг.)

Конституционные заветы правового регулирования коммуникационных отношений: от забвения к реальности законодательной и правоприменительной практики Российской Федерации

1. Конституционные заветы коммуникационного взаимодействия государства и общества

При создании Конституции Российской Федерации 1993 г. Конституционная комиссия и Конституционное совещание обращали особое внимание на необходимость создания механизмов коммуникационного взаимодействия между государством и гражданским обществом, между административными органами и коммерческими структурами, между властью и научным сообществом, между управленческими структурами и работниками организаций, предприятий и учреждений, между поколениями, религиозными, этническими и социальными сообществами многонационального народа Российской Федерации.

На одном из первых пленарных заседаний Конституционной комиссии, состоявшемся 31 августа 1990 года, эту задачу сформулировал народный депутат и член рабочей группы Конституционной комиссии Р.И. Пименов: «Главное, что должен учитывать законодатель, когда он принимает такой документ, как Конституция, — это „сопротивление материалов“. Как всякий скульптор должен знать сопротивле-

ние материала, из которого он мост строит, так Конституционная комиссия должна знать сопротивление материала, психики народной, в данном случае»¹.

Сказанное, безусловно, относилось не только к конституционному правотворчеству, но и к повседневной законотворческой и правоприменительной деятельности, став, по сути, манифестом идеи создания механизма коммуникационного взаимодействия государства и гражданского общества как средства решения многих задач:

- пресечение постоянно возрастающего потока плохо продуманных либо умозрительных законов, иных нормативных правовых актов;
- сокращение практики волюнтаристских решений, действий (бездействия) министерств и других ведомств, государственных и муниципальных служащих, руководства организаций, предприятий и учреждений;
- предупреждение социальных, межконфессиональных и межэтнических конфликтов;
- мобилизация материальных и интеллектуальных ресурсов, необходимых для обеспечения социально-экономического развития страны;
- укрепление социальной, политической, духовной сплочённости народа Российской Федерации;
- недопущение использования коммуникационных механизмов для достижения противоправных целей.

Разработанный Конституционной комиссией проект Конституции, положенный в основу ныне действующей Конституции Российской Федерации, содержал много положений, направленных на реализацию идеи коммуникационного взаимодействия.

К этому призывали положения преамбулы Конституции Российской Федерации о необходимости утверждения гражданского мира и согласия, сохранения веры в добро и справедливость, обеспечения благополучия и процветания России, ответственности граждан за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Требование коммуникационного взаимодействия государства и гражданского общества отражены в правовой норме части 1 статьи 5 Конституции, провозгласившей, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ».

В развитие указанных общих положений Конституция Российской Федерации: запрещала разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (часть 5 статьи 13); обязывала органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не было предусмотрено законом (часть 2 статьи 24); закрепила право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4 статьи 29); гарантировала свободу массовой информации и запрет цензуры (часть 5 статьи 29);

¹ *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). Том первый: 1990 год / под ред. О.Г. Румянцев. М., 2007. С. 172.*

установила право каждого на объединение для защиты своих интересов и не допускала ограничений свободы деятельности общественных объединений (часть 1 статьи 30); подтвердила право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Конституция подчёркивала, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечёт за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (часть 3 статьи 41), и подтверждала право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42).

Вместе с тем она обязывала Президента Российской Федерации обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (часть 2 статьи 80).

Но конституционные положения, призывавшие к созданию полноценных механизмов коммуникационного взаимодействия, реализованы не были. И вскоре они были преданы забвению, что обрекало Россию оставаться на обочине цивилизационного развития, а её многонациональный народ — безмолвным...

Следует отметить, что авторы конституционных поправок 2020 г. предприняли попытку возродить идею механизмов коммуникационного взаимодействия как средства обеспечения социально-экономического развития и безопасности страны.

В частности, статья 75.1 Конституции призывает к созданию условий «для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества», гарантирует защиту достоинства граждан, ставит задачи обеспечения сбалансированности прав и обязанностей граждан, социального партнёрства, экономической, политической и социальной солидарности.

Существенно расширены и предметы исключительного ведения федерации, в том числе посредством включения в их перечень вопросов безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий и обороте цифровых данных (пункт «м» статьи 71 Конституции).

Но какого-либо заметного продвижения в реализации указанных конституционных поправок не было, что ведёт к девальвации провозглашённых в Конституции задач по укреплению взаимного доверия государства и общества, развитию социального партнёрства, обеспечению экономической, политической и социальной солидарности.

В последние годы появилось несколько научных работ, авторы которых обращали внимание на необходимость комплексных подходов к правовому регулированию механизмов коммуникационного взаимодействия. В частности, в моей статье, посвящённой уголовно-правовым ограничениям права быть избранным в представительные органы власти¹, отмечалось, что они дают возможность решения за-

¹ См.: *Лафитский В.И.* Уголовно-правовые ограничения права быть избранным в историческом и сравнительно-правовом контексте // *Избирательное законодательство и практика.* 2020. № 3. С. 18–232.

дач не только гармонизации отношений между государством и гражданским обществом и концентрации усилий по борьбе с преступностью, но и оздоровления общественного сознания, очищения власти, исцеления многих других хронических социальных и экономических болезней, регенерирующих криминогенные факторы.

В этой статье впервые были описаны общие контуры подготовленной автором совместно с О.Г. Румянцевым в рамках проекта Ассоциации коммуникационных агентств концепции общего, системообразующего проекта федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации, а также развивающих его положения проектов федеральных законов о совершенствовании административных коммуникационных процедур, о мониторинге общественных отношений и др.

Теперь настало время для более подробного обсуждения подходов к правовому регулированию механизмов коммуникационного взаимодействия и концепции проекта федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации.

2. Требуемые и существующие подходы к правовому регулированию коммуникационных отношений в Российской Федерации

Кризисные явления в экономической, социальной, духовно-культурной жизни настоятельно требуют создания полноценных механизмов коммуникационного взаимодействия в Российской Федерации, суть которых около полутора столетий назад раскрыл великий немецкий учёный Рудольф фон Йеринг, утверждая, что право — это «конечный пункт», где должны сходиться, пересекаясь, интересы разных политических и социальных сил¹.

Как показывает история, только при этом условии обеспечивается необходимый уровень доверия к государству, и оно становится достоянием не отдельных правителей (вспомним изречение короля Франции Людовика XIV: «*L'état c'est moi*» — «Государство — это я»), а общества в целом и каждого из граждан, а также каждого из социальных, региональных, иных объединений граждан.

А это предполагает, что их голос, интересы, воля должны быть, по меньшей мере, услышаны и, по возможности, учтены в законодательстве и правоприменительной практике.

В Российской Федерации указанным критериям коммуникационного взаимодействия не соответствуют ни процедуры подготовки, обсуждения и принятия законодательных и иных нормативных правовых актов, ни порядок формирования и состав консультативных советов и комиссий, созданных при федеральных, региональных и муниципальных органах власти, ни требования к мониторингу процессов экономического и социального развития. Об этом свидетельствуют многие правовые акты, в том числе Регламент Государственной Думы², в котором нет норм, обя-

¹ См.: Йеринг Р. Цель в праве. Первый том. Спб., 1881. С. 387, 400, 406–408, 410 и др.

² Регламент Государственной Думы принят Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД. Действующую редакцию Регламента с внесёнными в его текст поправками см.: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations>.

зывающих учитывать при подготовке законопроектов интересы тех предприятий, организаций, отраслей экономики, социальных групп, которые становятся объектом законодательного регулирования, дополнительных административных издержек, налоговых и иных обременений.

Для внесения законопроекта в Государственную Думу субъекту права законодательной инициативы достаточно представить:

– пояснительную записку к законопроекту, содержащую предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости его принятия или одобрения;

– текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы;

– перечень законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с возможным принятием проекта закона;

– финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого требует материальных затрат);

– заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации);

– дополнительные документы и материалы, предусмотренные в отношении отдельных законопроектов Бюджетным кодексом, иными актами федерального законодательства (часть первая статьи 105 Регламента).

Каких-либо форм согласования законопроектов с представителями институтов гражданского общества, обсуждения и учёта их интересов и правовых позиций не требуется. Достаточным считается согласование с соответствующими государственными органами. И такое положение дел сохраняется не только в законотворческой, но и в иных сферах деятельности Государственной Думы.

В частности, Регламент Государственной Думы указывает, что на заседаниях её комитетов (комиссий) вправе присутствовать: полномочные представители Президента и Правительства; Председатель и аудиторы Счётной палаты Российской Федерации; представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета или комиссии; статс-секретари — заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти, а при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом экспертизы Общественной палаты, — члены Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты, но в количестве не более пяти человек (часть вторая статьи 26).

Регламент допускает возможность приглашения на заседания комитетов (комиссий) Государственной Думы экспертов, представителей заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации. Но цель и возможности их активного участия в таких заседаниях не определены (часть третья статьи 26).

Согласно Регламенту комитетам (комиссиям) Государственной Думы предоставлено право проводить парламентские слушания, конференции, совещания, «круглые столы», семинары для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законотворческой деятельности. Но и в этом случае

возможности участвующих в них лиц не определены. Такие вопросы оставлены на усмотрение Председателя Государственной Думы по согласованию с Комитетом Государственной Думы по контролю и Регламенту (часть пятая статьи 26).

Не соответствует критериям коммуникационного взаимодействия и порядок проведения парламентских слушаний. Право на участие в них предоставлено достаточно узкому кругу высокопоставленных должностных лиц (часть третья статьи 65) и как наблюдателям (зрителям) — представителям средств массовой информации, что недостаточно для обеспечения полноценного обсуждения вопросов законотворческой деятельности (часть первая статьи 63, часть первая статьи 65).

Ещё более ущербной предстаёт регламентация в Регламенте совещаний, «круглых столов», семинаров, конференций, других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы и проводимых по инициативе её комитетов, комиссий и фракций (статья 72).

При таком формате организации деятельности Государственной Думы институты гражданского общества, иные заинтересованные лица лишены возможности представить информацию в обоснование своих интересов и правовых позиций.

С другой стороны, и Государственная Дума ограничена в возможности получения той информации, которая необходима для обеспечения законотворческой деятельности. Регламент не позволяет направлять парламентские запросы государственным корпорациям, иным субъектам коммерческой и некоммерческой деятельности (статья 47).

Такие же ограничительные подходы применяются в регулировании законотворческой и иных форм деятельности Правительства, министерств и других ведомств Российской Федерации, законодательных собраний и органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов публичной власти муниципальных образований.

В частности, Регламент Правительства Российской Федерации¹ устанавливает, что проекты нормативных правовых актов вносятся в Правительство с пояснительной запиской, содержащей:

- информацию о соответствии проектов положениям Договора о Евразийском экономическом союзе и иным международным договорам Российской Федерации;
- анализ правоприменительной практики, обусловившей необходимость изменения правового регулирования;
- прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также сведения о государственной программе Российской Федерации, для реализации которой принимаются эти решения либо к сфере реализации которой они относятся, или сведения об отсутствии влияния предлагаемых решений на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

¹ Утверждён Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». См.: <http://government.ru/docs/all/49012>.

В пояснительную записку дополнительно включается также информация о согласовании проектов нормативных правовых актов с соответствующими государственными органами.

Так, по вопросам заключения международных договоров Российской Федерации необходимо согласование с Министерством иностранных дел и, при необходимости, с Министерством юстиции Российской Федерации.

Проекты нормативных правовых актов, устанавливающие, изменяющие или отменяющие обязательные к исполнению правовые нормы, могут быть внесены в Правительство только с протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы или её подкомиссии.

Регламент Правительства фактически отказывает представителям гражданского общества в праве участвовать в обсуждении проектов нормативных правовых актов, которые регулируют отношения субъектов предпринимательской деятельности, определяют обязанности граждан и структур гражданского общества перед государством, оказывают влияние на макроэкономические показатели развития страны. Проекты таких актов должны быть представлены с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний соответствующих государственных органов и направлены на заключение в Министерство экономического развития Российской Федерации, которое даёт оценку возможного влияния соответствующих нормативных правовых актов на макроэкономические показатели, а также их последствий для субъектов предпринимательской деятельности (пункты 53–60).

Участие негосударственных органов в правотворческой деятельности Правительства допускается крайне редко. Одно из немногих исключений — Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, в которую направляются проекты нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социально-трудовых отношений (пункт 60.5).

3. Опыт зарубежных государств в правовом регулировании механизмов коммуникационного взаимодействия

Россия отстаёт от многих государств в развитии механизмов коммуникационного взаимодействия, что хорошо иллюстрирует законодательство США.

Согласно Закону США «Об административной процедуре» (*Administrative Procedure Act*) 1946 г. принятию каждого административного нормативного акта должны предшествовать комплексные исследования, экспертные оценки, слушания с участием всех заинтересованных сторон — государственных органов, коммерческих структур, общественных объединений и т.д.

Такой вектор правового развития сохраняется и в современном законодательстве США.

24 января 2017 года Президент США Дональд Трамп издал Меморандум об упрощении разрешительных процедур и сокращении регулирующего бремени для национальных производителей (*Presidential Memorandum Streamlining Permitting and Reducing Regulatory Burdens for Domestic Manufacturing*), который обязывал федеральные министерства и ведомства поддерживать развитие производства в США посредством ускоренного пересмотра существующих правил рассмотрения и одоб-

рения проектов, направленных на расширение и (либо) создание новых производственных объектов, а также на сокращение бремени регулирующего воздействия на отечественных производителей.

В целях реализации поставленной задачи Министру торговли было поручено в течение 60 дней провести, во взаимодействии с министрами энергетики и сельского хозяйства, руководителями Агентства по охране окружающей среды, Администрации развития малого бизнеса, Административно-бюджетного управления, широкие общественные обсуждения с заинтересованными представителями бизнеса и гражданского общества по вопросам совершенствования правового регулирования национальной производственной сферы.

В развитие задачи по снижению административного бремени было издано много правовых актов, в ряду которых особое место занимает Исполнительный приказ Президента США от 28 марта 2017 года «Об обеспечении энергетической независимости и экономическом росте» (*Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth. March 28, 2017*), установивший следующие требования:

«(а) Главы всех ведомств обязаны осуществить пересмотр всех действующих ведомственных правил, приказов, руководств, политических заявлений, иных правовых актов, которые потенциально обременяют развитие или использование внутренних энергоресурсов, уделяя особое внимание таким источникам, как нефть, природный газ, уголь и атомная энергия. Указанный пересмотр не касается тех правовых актов ведомств, издание которых предусмотрено законом; которые необходимы для обеспечения публичных интересов...

(b) Для целей настоящего Исполнительного приказа под „бременем“ понимается ненужное препятствование, отсрочка, сокращение либо иное установление существенных обременений на разведку, лицензирование, производство, утилизацию, транспортировку и поставку энергоресурсов.

(c) В течение 45 дней с даты издания настоящего Исполнительного приказа руководитель каждого ведомства, в котором есть правовые акты, указанные в пункте „а“ настоящей статьи, должны разработать и представить Директору Административно-бюджетного управления план реализации требований по пересмотру правовых актов, указанных в пункте „а“. Такие планы должны быть также направлены Вице-президенту, Помощнику Президента США по экономической политике, Помощнику Президента США по внутренней политике, Председателю Совета по качеству окружающей среды...

(d) В течение 120 дней с момента издания Исполнительного приказа руководители каждого ведомства должны представить проект итогового доклада с детальным описанием ведомственных правовых актов, указанных в пункте „а“ настоящей статьи, Вице-президенту, Директору Административно-бюджетного управления, Помощнику Президента США по экономической политике, Помощнику Президента США по внутренней политике, Председателю Совета по качеству окружающей среды. Доклад должен содержать конкретные рекомендации, которые в рамках, допускаемых законом, могут смягчить либо устранить такие нормы ведомственных правовых актов, которые обременяют производство внутренних энергоресурсов.

(е) Итоговый доклад должен быть завершён в течение 180 дней с момента издания Исполнительного приказа, если только Директор Административно-бюджетного управления по согласованию с другими должностными лицами, получившими проект итогового доклада, не примет решение о продлении срока его представления.

(f) Директор Административно-бюджетного управления по согласованию с Помощником Президента США по экономической политике несёт ответственность за координацию действий по реализации рекомендаций, указанных в итоговых докладах ведомств, входящих в структуру Исполнительного ведомства Президента США.

(g) По каждому правовому акту, в отношении которого в итоговом докладе были сделаны конкретные рекомендации, руководитель соответствующего ведомства должен, по возможности, в кратчайшие сроки приостановить действие, пересмотреть либо отменить такой правовой акт либо опубликовать извещение и дать комментарии по поводу отсрочки, изменения либо отмены таких правовых актов в том порядке, который является надлежащим и соответствующим закону. Ведомства должны стремиться к тому, чтобы скоординировать такое реформирование правового регулирования с теми действиями, которые они предпринимают в соответствии с Исполнительным приказом № 13771 от 30.01.2017 г.» (пункт 2).

Полноценные механизмы коммуникационного взаимодействия государства с предпринимательским сообществом, гражданским обществом действуют в Великобритании, Франции, ФРГ, Испании, Италии, многих других государствах.

Ещё одна тенденция современного правового развития — дерегулирование. В последние годы нормотворческие органы значительного числа государств отказываются от разработки актов технического регулирования, делегируя эту функцию соответствующим саморегулируемым организациям.

Всё более широко распространяется и практика принятия «корпоративных» нормативных актов, которые разрабатываются транснациональными компаниями, в частности, Лондонской фондовой биржей.

Дерегулирование даёт много преимуществ: процесс разработки и согласования правовых актов становится менее трудоёмким; обеспечивается бóльшая гибкость регулирования в условиях непрерывного обновления технологических процессов; повышается ответственность участников предпринимательской деятельности, и, вместе с тем, существенно снижается нагрузка административных барьеров.

Ещё одна тенденция — использование информационных технологий, в том числе Интернета, для выявления общественного мнения, обсуждения вопросов социального и экономического развития, принятия решений (нормативных правовых актов) не только по вопросам местного, но и общенационального значения. Такие проекты дистанционного голосования реализуются либо тестируются в Эстонии, Швейцарии, Франции, Канаде, Мексике, в ряде других государств.

4. Концептуальные подходы к правовому регулированию коммуникационных отношений в Российской Федерации

В условиях усиления глобальной конкурентной борьбы, ужесточения международных санкций, углубления кризисных явлений в экономике и социальной сфере Российской Федерации необходима не только максимальная концентрация всех ре-

сурсов, но и гармонизация отношений между государством и обществом, федерацией, регионами и муниципальными образованиями, национальными и религиозными сообществами, разными поколениями и социальными группами, что предполагает принятие значительного числа нормативных правовых актов:

– общего, системообразующего федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации;

– федеральных законов о совершенствовании административных коммуникационных процедур, о лоббизме, о совершенствовании механизмов народовластия, о мониторинге общественного мнения, иных актов федерального законодательства;

– указа Президента Российской Федерации об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

– постановлений о внесении изменений в регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации;

– постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации;

– постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии;

– законов субъектов Российской Федерации и нормативных актов органов местного самоуправления.

– нормативных правовых актов саморегулируемых организаций, действующих в сфере коммуникационных отношений, и т.д.

Принятие указанных актов позволит сформировать самостоятельный комплекс законодательства о коммуникационных отношениях, что представляется оправданным с учётом не только условий международного и социально-экономического положения Российской Федерации, но и высокого уровня развития коммуникационных технологий, а также наличия хорошо организованных и активно участвующих в общественной жизни различных структур коммуникационной индустрии, в том числе Ассоциации коммуникационных агентств России, Ассоциации больших данных, Ассоциации директоров по коммуникациям и корпоративным медиа России, Союза предприятий печатной продукции, Российской ассоциации по связям с общественностью, Национальной лиги специалистов по связям бизнеса и государства, Ассоциации по связям с общественностью и коммуникациям и т.д.

Разработка комплекса законодательства о коммуникационных отношениях предполагает, как уже отмечалось, первоочередное принятие системообразующего федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации с широким охватом вопросов, которые предварительно могут быть сгруппированы в следующей структурной композиции:

- 1) понятие, принципы и субъекты коммуникационных отношений;
- 2) правовые механизмы и средства регулирования коммуникационных отношений;

3) коммуникационный менеджмент в правовом регулировании и обеспечении коммуникационных отношений;

4) основные направления и особенности правового регулирования в следующих сферах:

– коммуникационные механизмы законодательной и правоприменительной деятельности Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований;

– коммуникационные стандарты организации деятельности органов публичной власти, коммерческих и некоммерческих предприятий, организаций и учреждений;

– коммуникационные средства обеспечения социального диалога;

– коммуникационный потенциал диалога поколений;

– коммуникационные стандарты гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений;

– коммуникационные механизмы защиты культурного и природного наследия;

– коммуникационные средства развития институтов гражданского общества;

– коммуникационные стандарты правозащитной деятельности;

5) контроль за исполнением и ответственность за нарушения норм федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации;

6) внесение изменений и дополнений в иные акты федерального законодательства.

Разработка столь сложного по содержанию новаторского законопроекта исключает какие-либо умозрительные, не основанные на изучении существующей практики правовые концепции и механизмы. Поэтому на первом этапе планируется создание двух рабочих групп по обобщению правового регулирования в сфере коммуникационных отношений:

1) в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в институтах гражданского общества и саморегулируемых организациях коммуникационной индустрии;

2) в зарубежных государствах, в том числе в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Франции, ФРГ, Мексике, Бразилии, Китае, Индии, Болгарии, Чехии, Беларуси, Украине, Казахстане, Узбекистане и др., а также в Европейском Союзе и других интеграционных объединениях.

На основе аналитических обзоров практики правового регулирования механизмов коммуникационного взаимодействия в Российской Федерации и зарубежных государствах будет подготовлена концепция проекта федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации с подробным обоснованием необходимости его принятия, структуры и основных правовых конструкций; описанием его места в системе законодательства Российской Федерации.

Следующий этап — подготовка проекта федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации и широкое обсуждение его концептуальных подходов на конференциях и «круглых столах».

В процессе работы над текстом законопроекта представляется целесообразным согласование его отдельных правовых конструкций с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Завершение работы по созданию проекта федерального закона о коммуникационных отношениях в Российской Федерации планируется на август-сентябрь 2021 г.

*А.Н. Медушевский,
доктор философских наук, профессор,
ординарный профессор Высшей школы экономики*

Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации¹

Процессы глобализации, охватившие мир в новейшее время, поставили проблему формирования космополитического, транснационального или наднационального права, стимулировав дискуссию о глобальном конституционализме². Понятие глобального конституционализма, при всей его теоретической неопределённости, позволяет обсуждать перспективы конвергенции международного и конституционного права, отражая появление принципиально новых форм правового регулирования и глобального управления³. В рамках этой дискуссии ключевое значение имеет соотношение интеграционных и фрагментационных тенденций, т.е. вопрос о динамике их соотношения в системе международных, региональных и национальных правовых отношений. Если на рубеже XX–XXI вв., с окончанием Холодной войны и образованием Европейского Союза, тезис о преобладании транснациональных тенденций и наступлении эпохи постнационального правового регулирования получил фактически всеобщее признание, то в последнее десятилетие он стал объектом возрастающих сомнений.

Критики продемонстрировали фактический перевес фрагментационных процессов над интеграционными, сохранение доминирующей роли государственного суверенитета в конструировании как национального, так и международного права, сформулировали идею эрозии легитимности конституционализма под воздействием процессов глобализации. Эта критика получила сильное развитие в тех регионах и государствах, где общественное мнение оказалось особенно подверженным воздействию консервативной политической романтики и популизма как её проявления. С этих позиций российская версия текущих конституционных преобразований выглядит не столько исключением, сколько наиболее последовательным выражением теории и практики правового протекционизма. Как она соотносится с доминирую-

¹ Статья подготовлена в ходе / в результате проведения исследования/работы (№ проекта 20-01-006) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета „Высшая школа экономики“ (НИУ ВШЭ)» в 2020–2021 гг.

² См.: Handbook on Global Constitutionalism. Lang A.F., Wiener A. (eds.). Cambridge: Edward Elgar Publishing. 2017.

³ Обзор позиций см.: Медушевский А.Н. Глобальный конституционализм как правовая теория и идеология переустройства мирового порядка // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 1 (134). С. 15–42.

щими тенденциями правового конструирования и каков её эффект в сравнительной перспективе?

Осуществление программы конституционных изменений в России 2020 г., ставшей наиболее радикальной ревизией Конституции 1993 г. за всё время её существования, вызвало диаметрально противоположные оценки в экспертном сообществе — от их представления как модернизации основного закона в свете интернационального и национального опыта до признания «конституционным переворотом», фиксирующий отказ от международных обязательств и разрывающим преемственность российского конституционного развития¹. Очевидно, что разрешение этого спора о значении реформы предполагает содержательную оценку выдвинутой легитимирующей формулы власти с учётом тенденций глобального конституционного развития, сравнительных подходов, реконструкции логики национальной правовой традиции.

Глобальный конституционализм: интеграция и фрагментация правовых отношений

Глобальный конституционализм — теоретическая конструкция, призванная выразить совокупность интеграционных процессов правового развития, основанных на взаимодействии и пересечении международного и национального конституционного права. Выражением этого тренда предстаёт *процесс конституционализации в международном праве*, который имеет две стороны — включение в международные договоры положений конституций и обратное влияние этих договоров на национальное право отдельных государств и их судебную практику (которая оказывается всё более связана международными нормами)². По мнению сторонников глобального конституционализма, этот процесс ведёт к формированию особого транснационального, наднационального или глобального конституционализма³. Его достижениями признаются: появление норм транснациональных конституций (в виде Хартии ООН или права ЕС), которые обеспечивают более прямой доступ к праву — снизу вверх и позволяют индивиду обойти традиционную государственную бюрократию; возникновение многоуровневого конституционализма; создание новых мультikonституционных и квазиконституционных рамок, которые бросают вызов традиционному балансу власти между государствами и делают доминирование одного государства всё более трудным; влияние этого тренда на транснациональные правительственные и неправительственные институты, которое стимулирует интенсификацию диалога между транснациональными и национальными

¹ Представлен ряд «круглых столов» по обсуждению поправок 2020 г. в ведущих журналах: *Метаморфозы Конституции России* // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 33–96; «Круглый стол»: «Изменения в Конституции РФ и публичная политика» 27 февраля 2020 // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. С. 9–42; Стенограмма совместного заседания Конституционного клуба и Комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания от 21 января 2020 г. // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 55–75; *Обнуление и дух Конституции: дискуссия* // Закон. 2020. № 3. С. 23–37.

² См.: *The Constitutionalization of International Law*. Klabbbers J., Peters A., Ulfstein G. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2009.

³ См.: *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*. Belov M. (ed.). London: Hart, 2018.

парламентами и судами, в целом определяя продвижение демократии на разных уровнях глобального управления — международном, региональном, национальном и местном. В перспективе это означает отказ от ключевых принципов Вестфальской системы, выдвигающих национальный суверенитет как основу международных отношений и государственного конституционализма.

Этим процессам продвижения глобального конституционализма противопоставляется *фрагментация международных правовых режимов*, выражающая растущую (и превалирующую на современном этапе) тенденцию к дезинтеграции международных отношений — распаду глобального правового пространства на отдельные глобальные регионы, отказу от следования государств универсальным (международным) принципам права, связанного с поиском собственной правовой «идентичности» и попытками восстановить утраченный в ходе глобализации «национальный суверенитет», иногда в форме популистской реакции на изменения¹. Негативные следствия проекта глобального конституционализма его противники усматривают в следующем: унификация стандартов правового развития, не отражающая его региональные и исторические особенности; усложнение системы правового регулирования, затрудняющее реализацию прав; ослабление демократического участия граждан с передачей части государственного суверенитета на наднациональный уровень; передача полномочий от национальных парламентов международным бюрократическим институтам; трансфер власти от демократически избранных парламентов к не избираемым судам, прежде всего — международным, демонстрирующим феномен «правления судей», а в конечном счёте — дефицит демократической легитимности как результат растущего давления могущественных транснациональных акторов на суверенные государства².

Конфликт двух подходов — интеграционного и фрагментационного — охватывает практически все темы дебатов о перспективах конституционного устройства, а от способов его разрешения зависит судьба конституционализма национальных государств, в том числе — его российской версии. В основе когнитивного диссонанса разработчиков реформ повсюду лежит конфликт ориентаций — на глобальный конституционализм (приоритет норм международного права), отказ от него (приоритет национальной конституции) или выстраивание баланса этих принципов, который не может быть бесконфликтным.

Правовой антиглобализм как теория и практика конституционных преобразований

Для понимания любой инициативы конституционного реформирования важно понять её концептуальные основы, определяющие масштаб и направленность про-

¹ См.: Fragmentation vs the Constitutionalisation of International Law: A Practical Inquiry. Jakubowski, A., Wierczyńska K. (eds.). London: Routledge, 2016.

² См.: Парламентаризм в условиях глобализации: сохранит ли жизнеспособность классическая модель? Доклад и дискуссия по нему // Таврические чтения 2019. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. Международная научная конференция, С.-Петербург, Таврический дворец, 5–6 декабря 2019 г.: сб. науч. статей: в 2 ч. / под ред. А.Б. Николаева, 2020. Ч. 2. С. 7–43.

ектируемых изменений. В развернувшемся споре о теоретических предпосылках российской конституционной реформы до последнего времени почти полностью игнорировался вклад теоретиков интернационального правового антиглобализма, который заслуживает внимания. В качестве противовеса доминирующей либеральной интерпретации глобального конституционализма критиками выдвигаются альтернативные проекты мирового устройства, направленные в целом на отказ от правовой унификации и защиту «многообразия» и включающие в том числе антиглобалистские интерпретации. Глобальный конституционализм возможен, по их убеждению, не через механическую унификацию, но как синтез региональных моделей. Их центр тяжести концентрируется поэтому на фрагментации международного регулирования в форме регионального конституционного самоопределения, которое рассматривается с положительным знаком. Конструкция глобального региона позволяет артикулировать особенности принятой конституционной формулы, включая не только общие принципы, но логику их практического применения и юридической интерпретации, основанной на специфических региональных, культурных и исторических подходах.

Этот подход представлен, главным образом, критической школой международного права, обсуждающей новую реальность «постнационального права» как серьёзную опасность конституционализму, плюрализму и правам человека¹. Критическая школа подчёркивает растущую роль фрагментированной региональной идентичности по следующим параметрам: поляризацию глобального Центра и периферии, конструирование Глобального Востока и Юга², позиционирование отдельных континентов — Европы³, Азии⁴, Африки⁵, Латинской Америки, субрегионов (например, Центрально-Восточной Европы), а также наиболее влиятельных стран — США, России и Китая, которые в целом не готовы полностью следовать предписаниям международного права во многих важных вопросах⁶.

В рамках данного подхода продемонстрирован рост глобальной тенденции к фрагментации культурных основ различных подходов к конституционализму. Подход исламских стран представляет один из этих альтернативных путей, подчёркивая роль «исламских религиозных ценностей» в качестве интегральной части повестки прав человека. Китай, вероятно, представляет наиболее выдающийся пример «особого пути», основанного на оригинальной конфуцианской версии правовой философии и практики, явно противопоставляющей демократию и меритократию как

¹ См.: *Kirsch N.* Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law. Oxford: Oxford University Press, 2010.

² См.: *Constitutionalism of the Global South.* Maldonado D.B. (Ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

³ См.: *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond.* Avbelj M., Komarek J. (eds.). Oxford: Hart Publishing, 2012.

⁴ См.: *Asian Approaches to International Law and the Legacy of Colonialism.* Jin-Hyun Paik, Seok-Woo Lee, Kevin Y.L. Tan (Eds.). London: Routledge, 2012.

⁵ См.: *Frosini J., Biagi F.* Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors. London: Routledge, 2014.

⁶ См.: *Bhandari S.* Global Constitutionalism and the Path of International Law. Leiden: Brill-Nijhoff, 2016.

два различных принципа социальной и правовой организации. Даже в тех странах Азии, которые приняли западную модель конституционализма, её интерпретация получается существенно иной, примером чему являются Индия, Япония и Южная Корея. Частью этих дебатов становится поиск «мостов» между западными и азиатскими представлениями о глобальном конституционализме путём реконструкции сходств и различий позиций и возможности диалога между ними¹.

В большой литературе, отстаивающей подходы Третьего мира к проблематике глобального конституционализма, либеральной концепции «трансцивилизационной перспективы глобального правового порядка», противопоставлена идея преодоления «Западно-центричной» и ориентированной на суды модели в международно-правовой мысли². Этот альтернативный подход основан на принятии так называемых постлиберальных ценностей прав человека: солидаризма, коллективных прав на нематериальные ценности, защиты экологии, общественной собственности на недра и природные ресурсы, прав на информацию, признание различий культурной или национальной идентичности, защиты прав разнообразных ранее дискриминируемых меньшинств в транснациональном конституционном регулировании и глобальном управлении³. Если глобальному конституционализму суждено стать реальностью, то он призван выразить интересы всех акторов, включая тех, которые не вписываются в текущую международную повестку прав человека. В теории становится всё более понятно, что конструкция глобального конституционализма, если её принимать не как этический принцип, а практическую повестку, не обязательно получит либеральные формы воплощения, но должна соотноситься с различными гибридными режимами, не исключая даже возможности установления Глобально-го Левиафана⁴.

Этот теоретический подход, особенно в наиболее радикальном выражении, доходит до отрицания позитивной роли существующей системы международного права как преимущественно «западной» конструкции, исторически созданной и используемой основными европейскими странами для легитимации колониального и неоколониального правления и доминирования в других регионах мира⁵. Он включает призыв к пересмотру таких ключевых понятий, как демократия, суверенитет, верховенство права, правовое государство и права меньшинств, сконструированных и традиционно интерпретируемых с позиций западных либеральных стандартов. Понятно, что этот «запрос на справедливость» для развивающихся регио-

¹ См.: *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives*. Suami T., Kumm M., Peters A., and Vanoverbeke D. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

² См.: *Onuma Y. A Transcivilizational Perspective on Global Legal Order in the Twenty-first Century: A Way to Overcome West-centric and Judiciary-centric Deficits in International Legal Thoughts // International Community Law Review*, 2006. Vol. 8. P. 29–63.

³ См.: *Carducci M. Cross-constitutionalism and Sustainable Comparison // Sociology of Constitutions: A paradoxical perspective*. Febrajo A., Corsi G. (eds.) 2016. London: Routledge, 2016. P. 137–165.

⁴ См.: *Global Constitutionalism without Global Democracy? Coradetti C., Sartor G. (eds.)*. 2016 // Working Paper LAW 2016/21. Badia Fiesolana: European University Institute, 2016.

⁵ См.: *Kumar V. «Towards a Constitutionalism of the Wretched»*, *Völkerrechtsblog*, 27 July 2017. Accessed: <https://voelkerrechtsblog.org/towards-a-constitutionalism-of-the-wretched/>.

нов легко может быть трансформирован в консервативную правовую идеологию с использованием старых культурных и идеологических стереотипов массового сознания, как это хорошо демонстрирует набор популистских программ последнего времени. Но предстоит выяснить, является конституционный популизм причиной или следствием сбоя либерально-правовой модели, уже определяемых некоторыми как «сумерки конституционализма»¹. Ответ не очевиден в силу споров о содержании ключевых терминов (включая понятие конституционализма), вариативности предложенных стратегий и технологий конституционного развития в условиях глобализации.

Эти теоретические дебаты включают переоценку или, скорее, изобретение концепции правовой идентичности как формы регионального самоопределения в категориях политической культуры. Они включают в том числе различные концепции периферийных, гибридных или имитационных режимов «ограниченного плюрализма», «нелиберальной демократии», «переходных стадий», настаивая на движении от права к «реальной политике» в форме конституционного авторитаризма. В этом контексте теоретические основы российской конституционной реформы становятся вполне объяснимы, коренясь в ведущих интернациональных подходах правового антиглобализма.

Правый поворот: «защитный конституционализм» как новая политическая реальность глобализирующегося мира?

Международная дискуссия по вопросу: «насколько велик мир глобального конституционализма»², активно шедшая в первое десятилетие XXI в., изначально включала скептические замечания о её предмете и эвристическом потенциале, основанные на недостаточной определённости обсуждаемого феномена³ и закончилась достаточно пессимистическими выводами. В последние годы мир глобального конституционализма действительно оказался гораздо более суженным, чем это казалось в эпоху «либерального триумфализма» 1990-х гг. Решающая роль Запада в «управлении миром»⁴, по мнению скептиков, постепенно трансформировалась в обратную сторону — «управления пустотой»⁵. Эрозия правовой интеграции (отчётливо проявившаяся в деструктивных процессах в Европейском Союзе), признание «дефицита легитимности», вакуума ответственности и эффективности институтов глобального управления — только наиболее видимые последствия.

Реакцией на эти тенденции справедливо признаётся популизм, как правый, так и левый, ставящий под сомнение либеральную модель демократии или её ключе-

¹ См.: *Louglin M.* 2010. What is Constitutionalisation? // *The Twilight of Constitutionalism?* Dobner P., Louglin M. (eds.). Oxford: Oxford University Press. 2010. P. 47–69.

² См.: *Kumm M., Lang A., Tully J., Wiener A.* How Large is the World of Global Constitutionalism? // *Global Constitutionalism*, 2014. N. 3. P. 1–8.

³ См.: *Brown G.W.* The Constitutionalisation of What? // *Global Constitutionalism*, 2012. Vol. 1. No. 2. P. 201–228.

⁴ См.: *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance.* Dunoff J. L., Trachtman J. P. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁵ См.: *Mair P.* Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy. London: Verso, 2013.

вые параметры¹. Правый поворот в конституционном развитии обычно интерпретируется и осуждается как простое отступление от демократии — примитивная популистская реакция на позитивные глобальные изменения и ответ неподготовленного массового сознания на раздражающие внешние импульсы, такие как дефицит демократии и легитимности, экономический и финансовый кризис, миграционный кризис и политическая нестабильность. Согласно этим интерпретациям, представленным в мейнстримной литературе, глобальная либеральная конституционная повестка столкнулась со сложным вызовом, но не выработала достаточной защиты от него, способной предостеречь нежелательный ход событий.

Проявлениями этого стали: «*Brexit*», проходивший под лозунгами восстановления суверенитета Соединенного Королевства по отношению к ЕС, консервативно-протекционистский курс администрации Д. Трампа, нанёсший «наиболее сильный удар по глобальному конституционализму»², распространение популистских движений в странах Запада, особенно в ходе и после миграционного кризиса 2015 г., а сегодня — в связи с дезинтеграционными процессами, связанными с пандемией *Covid-19* и противоречивой эгоистической реакцией на неё национальных правительств. Констатируется деградация либерального конституционализма в Восточной Европе с приходом к власти консервативных популистских правительств (Венгрия, Польша, Румыния, Чехия, Балканы, страны Прибалтики), последовательно осуществлявших ревизию принципов правового государства с позиций национализма, ограничения прав меньшинств, эрозии независимости судебной власти в рамках последовательного пересмотра либерального консенсуса³. Данный консенсус, определявший картину мира и взгляд в будущее всего восточно-европейского региона, сформировался в ходе демократических революций 1990-х гг., но ныне распался с признанием «конца посткоммунистического проекта», определив рост неуверенности этих стран в отношении интеграционного тренда ЕС⁴. В странах постсоветского региона (республиках, ранее входивших в состав СССР) эти проблемы накладываются на трудности формирования новых национальных государств, отсутствие полноценных демократических традиций и общую неустойчивость конституционных систем. Реальность нестабильного и противоречивого олигархического конституционализма плохо вписывается в систему ожиданий, закладывавшихся инициаторами его принятия. Данная логика развития не менее очевидна за пределами Европы, где она охватывает практически все регионы мира, включая страны, дотоле определявшиеся как «новые демократии», способные адаптировать и

¹ См.: Populism as a Common Challenge. Crawford C. et al. (ed.). 2017. Berlin-Moscow: ROSSPEN. 2017.

² См.: Havercroft J., Wiener A., Kumm M., Dunoff J. Editorial. Donald Trump as Global Constitutional Breaching Experiment // *Global Constitutionalism*, 2018. Vol. 7. N. 1. P. 1–13. См. также: *Феномен Трампа*. М.: ИНИОН РАН, 2020.

³ См.: *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe*. Fruhstorfer A. Hein M. (Eds.). Berlin: Springer, 2016.

⁴ См.: *Buden B. Zone des Übergangs: Vom Ende des Postkommunismus*. Berlin: Suhrkamp, 2009. См. также: *Конец посткоммунизма: К 30-летию демократических революций 1990-х гг. XX в. (11 ноября 2020 г.)* // Фонд «Либеральная Миссия». Глобализация и либеральная демократия. Адрес в Интернете: <http://liberal.ru/globalization/7690>.

транслировать западные конституционные ценности за пределами Запада — от Индии и Индонезии до Бразилии, Турции и Южной Африки, где сегодня констатируется подъём конституционного авторитаризма¹. Повсюду отмечается разрыв между ранее не ставившейся под сомнение приверженностью к либеральной демократии (по крайней мере, как цели правового развития) и растущей неуверенностью в будущем, компенсируемой популистской реакцией во всех регионах, испытавших так называемый демократический транзит.

Можно согласиться с диагнозом «правого поворота», но не с его объяснением. Интерпретация отступления глобального конституционализма и превалирования фрагментации над интеграцией едва ли может быть сведена к концепции консервативной популистской реакции на либеральные ценности с целью установления авторитарного правления. В рассуждение следует включить более широкий круг факторов: провал международного сообщества в создании непротиворечивой концепции будущего; растущая асимметрия в международных отношениях и информационной повестке; ощущаемый недостаток доказательной информации, ведущей к подмене полноценного обсуждения суррогатными мифами («*fake news*»); угроза непредсказуемых последствий транснациональной экономики и регулирования управления для национальных перспектив; ошибки либерального мейнстрима в оценке текущих проблем; растущая подозрительность гражданского общества многих стран в отношении местных элит как простых ретрансляторов приказов, исходящих от глобальных элит. В результате мы располагаем социологически подтверждаемым запросом на стабильность и порядок, конкурирующим с запросом на защиту индивидуальных прав. Его следствие — растущее размежевание двух формально сходных, но содержательно совершенно различных концепций глобального и национального конституционализма — лично-ориентированной и государственно-ориентированной моделей².

Сияющий конституционный идеал остаётся на месте, но его полное практическое осуществление отодвигается многими странами в неопределённое будущее. Смысл этого тренда — в осознанном движении от идеализма к реализму, от ценностей к интересам, от гражданских прав к государственной медиации и от завышенных ожиданий к достижимым возможностям юридически защитить себя любым допустимым способом, включая апелляцию к «сильному» национальному лидеру, способному противостоять внешним и внутренним вызовам. «Защитный конституционализм» есть, возможно, формула этой международной реальности, которая означает ограниченное принятие международных ценностных стандартов с целью защиты национальных «интересов» — культурной идентичности, традиционных ценностей, экономических приоритетов, институциональных рамок и суверенной политической стабильности от новых деструктивных глобальных трендов. Хорошо это или плохо, но данный тренд есть новая и непредвиденная реальность междуна-

¹ См.: *Daly T.G.* Democratic Decay in 'Keystone' Democracies: The Real Threat to Global Constitutionalism? // *International Journal of Constitutional Law*. 2017. Accessed: <http://www.i-connect-blog.com/2017/05/democratic-decay-in-keystone-democracies-the-real-threat-to-global-constitutionalism-i-connect-column/>.

² См.: *Law D.S., Versteeg M.* The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism // *California Law Review*, 2011. Vol. 99. No. 5. P. 1163–1258.

родных отношений. Возможно, наиболее ярким выражением этой новой тенденции и следует признать текущую реформу российской Конституции 1993 г.

Легитимность и легальность в условиях конституционных преобразований

Дефицит легитимности, по общему признанию, — главный сбой конституционализма эпохи глобализации, порождённый передачей на транснациональный уровень ряда традиционных прерогатив национальных государств. Следствием возникшего на этой основе многоуровневого конституционализма становится эрозия демократической ответственности и механизмов её осуществления, не реализуемых на транснациональном уровне, но подрывающих эффективность национальных правительств, в силу передачи ключевых решений не избираемым международным институтам и судам, бюрократизация управления, ослабление легитимности национальных правительств и, как следствие — «сумерки конституционализма» в его классическом понимании. Реакция на эти процессы в виде требований о «восстановлении суверенитета» очерчивает новый комплекс вопросов соотношения легитимности и легальности национальных правительств, заставляя вернуться к восстановлению аутентичного содержания понятий легитимности и легальности конституционных установлений. Понятно, что требование о восстановлении предположительно утраченного государственного суверенитета само становится легитимирующей основой различных политических режимов — как демократических, так и авторитарных.

Легитимность интерпретируется обычно как согласие управляемых на принятие управляющей ими власти, основанное на вере в то, что эта власть, в конечном счёте, соответствует их представлениям о благе и справедливости. В классической теории легитимности, восходящей к М. Веберу, выделяется ряд идеальных типов её обеспечения — традиционный, рациональный и харизматический, причём только один из них (рациональный) связан с определением права на власть «посредством рационально установленных норм (законов, предписаний, правил) таким образом, что легитимность господства выражается в легальности общих, целенаправленно продуманных, корректно сформулированных и обнародованных правил»¹. Конфликт легитимности и легальности стал центральной проблемой осмысления конституционных кризисов XX в.² В современных условиях, когда подавляющее большинство государств приняли рационально-правовой тип легитимности власти и конституционализм как форму её выражения и обеспечения, классическая теория легитимности требует пересмотра или, как минимум, уточнения — введения более детализированной классификации типов легитимности и конфликтов, связанных с её обеспечением.

В этом контексте важно различать такие формы конституционной легитимности, как негативная и позитивная (отказ от определённых ценностей или принятие новых); внешняя и внутренняя (с позиций международного и национального права); содержательная (основанная на ценностях) и инструментальная (основанная на

¹ Вебер М. Попытка сравнительного исследования в области социологии религии // Вебер М. Избранное. Образ общества. М.: Юрист, 1994. С. 71.

² См.: Schmitt C. *Legalität und Legitimität*. Berlin: Dunker und Humblot, 1968.

институтах); правовая и экстраправовая (конституционная и метаконституционная) легитимность режима. Параметрами внеправовой легитимности следует признать факторы исторической, идеологической, социальной, функциональной и персонафицированной легитимности режима. С позиций вклада легитимности в устойчивость государства она подразделяется на стабильную и нестабильную, демократическую и авторитарную, общенациональную и региональную (локальную); институциональную и процедурную (электоральную, судебную, административную и т.д.). В конечном счёте легитимность выступает как динамический процесс воспроизводства доверия общества к власти, и, следовательно, её состоятельность определяется отношением общественных ожиданий и результатов, права и политики, взаимодействия всех акторов конституционной реформы. Все эти проблемы не только не исчезают, но воспринимаются гораздо острее с выходом правового регулирования на надгосударственный или транснациональный уровень¹.

В правовом государстве структура легитимности включает три компонента — согласие суверена (народа) на делегирование власти определённым институтам и представителям; представление правительства о том, что оно имеет народный мандат на управление; согласие обеих сторон в отношении правил и процедур поддержания этого баланса во времени. Определяющую роль среди этих правил играют конституционные нормы о пересмотре конституции, поскольку они теоретически обеспечивают воспроизводство консенсуса гражданского общества и политической власти во времени, а также институты и процедуры гражданского контроля над властью (референдумы, периодические выборы, юридическая и политическая подотчётность правительства парламенту, транспарентность осуществления власти, её сменяемость и т.д.). Однако в условиях слабого или нестабильного конституционализма существует много способов обойти эти ограничения, представив волю правящего режима как конституционное решение, особенно если дело сводится к пересмотру баланса внешней и внутренней легитимности.

В этой логике блок конституционных поправок 2020 г. предстаёт попыткой системной реконструкции легитимности политического режима, осознающего растущую угрозу своему положению с позиций внешних и внутренних вызовов. Это позволяет объяснить механизм конституционной ревизии в России, сочетавший формальное сохранение международных гарантий с объёмом их практического воздействия на внутреннее право и конституционной преемственности с её фактическим пересмотром на уровне ценностей, принципов, норм и институтов². Противоречие двух устремлений — к сохранению конституционных норм о поправках (имеющих принципиальное легитимирующее значение) и необходимости их факти-

¹ См.: Constitution-Making in Transnational Legal Order. Shaffer G., Ginsburg T., Holliday T.C. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

² См.: Медушевский А.Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления // *Общественные науки и современность*. 2020. № 1. С. 39–60; *Он же*. Конституционные поправки-2020 как политический проект переустройства государства // *Публичная политика*. 2020. Т. 4. № 1. С. 43–66; *Он же*. Возрождение Империи? Российская конституционная реформа-2020 на фоне глобальных изменений // *Вестник Европы*. 2020. Т. 54 (<http://www.vestnik-evropy.ru/issues/the-revival-of-the-empire-russian-constitutional-reform-2020-against-the-background-of-global-change.html>).

ческой ревизии было снято балансированием разработчиков на грани конституционности, хотя и без формального отказа от неё. Технически задача была решена с помощью «поправки-отмены» (следуя французской формуле) — одномоментного разрыва конституционной преемственности при её немедленном воспроизводстве — в рамках принятия проекта Закона о поправке¹ с одновременным признанием его соответствия Конституции Конституционным Судом РФ — проекта, наделявшего КС правом определять его конституционность².

Содержание и структура легитимности российской власти: направления пересмотра

Ревизия ценностей российской Конституции поправками, предпринятая в русле идеи «защитного конституционализма», позволяет выявить общий замысел реформы и затрагивает три ключевых аспекта легитимности³.

Это, во-первых, *пересмотр соотношения позитивной и негативной легитимности* в категориях пространства, времени и смысла существования. В пространственном измерении это выстраивание нового баланса международного и конституционного права, а также интернациональных и национальных судов в пользу последних, а в хронологическом измерении — дополнение рационально-правовых её основ апелляцией к традиции: исторический аспект обоснования государства не ограничивается посткоммунистическим периодом, но включает всю многовековую историю российской государственности. В интерпретации смысла существования государства поправками акцент сделан на его идентичность, раскрываемую в понятиях общности судеб, национального суверенитета и территориальной целостности. Концентрированное выражение этих легитимирующих параметров представлено в конституционных положениях о «национализации элит» — вводимыми ограничениями для замещения государственных и муниципальных должностей, цель которых состоит в ослаблении космополитических устремлений элиты и отсечении от власти пребывающих за границей оппозиционных элементов.

Во-вторых, *пересмотр соотношения содержательной и инструментальной легитимности*. Первая (основанная на ценностях) предполагает существование определённого социального консенсуса — «общественного договора» общества и власти, вторая (основанная на институтах) — меры его обеспечения. Конституционными поправками предложена новая версия такого договора — понимания принципа социального государства с позиций идеологии солидаризма, интерпретация которой поправками тяготеет к воспроизводству традиционалистских представле-

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

² Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».

³ Подробнее см.: *Медушевский А.Н.* Конституционная реформа-2020 с позиций теории легитимности // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2020. № 4. С. 15–30.

ний о социальной ответственности, государственном попечительстве и вертикальных коммуникаций, характерных для неоконсервативного (неокорпоративистского) типа легитимации власти. Но содержательная легитимность идеологии солидаризма сведена к трём инструментальным параметрам — гарантиям определённых социальных обязательств государства; возрождению элементов социального патернализма и формированию институтов, способных дать определённый репрессивно-мобилизационный эффект в отношениях общества и государства.

В-третьих, *пересмотр соотношения уровней легитимности в федеративном государстве* — общегосударственной, региональной и локальной. Эта концепция реализуется по трём направлениям — расширение полномочий федерального центра, ограничение полномочий субъектов и встраивание местного самоуправления в единую вертикаль власти. Данный итог закреплён поправками, вводящими в Конституцию новый легитимирующий принцип «единой системы публичной власти»: суверенная власть политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определяемых Конституцией. В этой конструкции государственности неоперского типа растворяются полномочия регионов и автономия институтов местного самоуправления. Конфликты разных типов легитимности на трёх уровнях отныне едва ли могут получить адекватное конституционное или судебное разрешение, но предполагают преимущественно политическое решение — в соответствии с принципом «функционального единства» всех уровней власти и управления.

Цели и средства трансформации публичной власти: от содержательной к инструментальной легитимности

Конфликт содержательной легитимности (основанной на ценностях) и инструментальной (основанной на эффективности) — характерный признак авторитарной модернизации. Перестройка публичной власти поправками, причём вполне созвучно с международно-признанными основами демократической легитимности, декларировала в качестве общественно значимой цели расширения парламентского компонента для повышения подотчётности и гибкости политической системы, но в реальности существенно скорректировала механизм разделения властей в направлении централизации власти. С одной стороны, поправки действительно фиксируют определённое расширение полномочий всех трёх ветвей власти по горизонтали — их балансировку в отношении друг друга для придания системе большей гибкости. С другой стороны, поправки проводят существенное ослабление полномочий всех ветвей власти в отношении Президента. Данный результат был достигнут за счёт совокупности отдельных корректирующих поправок в отношении каждой из ветвей власти, общий эффект которых состоял в ослаблении их влияния по отношению к институту главы государства. Таким образом, в поправках представлено противоречие публично заявленных целей (расширение парламентаризма) и использованных средств — делегирование существенной части полномочий всех трёх властей главе государства, выполняющего не только функции арбитра, но и легитимного центра координации и направления их деятельности.

Общий вектор изменений состоит в *дальнейшем пересмотре модели смешанной формы правления* со свойственной ей системой разделения властей, изначально-

но заложенной в российской Конституции, хотя и с существенными отступлениями. Поправки отражают движение в направлении президентской формы правления. Ключевой инновацией на этом пути следует признать формальное наделение главы государства функцией руководства правительством (судьбу которого он решает по своему усмотрению), что является элементом президентской формы, но при полном элиминировании свойственных ей сдержек и противовесов (классическая президентская система не предусматривает роспуска парламента президентом). Это позволяет заключить о переходе от одного типа институциональной легитимности (дуалистической президентско-парламентской) к другому — монистическому квазипрезидентскому режиму, с практически неограниченными полномочиями главы государства.

Возможность трансформации такого масштаба связана с тем, что правовой контроль конституционности в России, как и в других странах ограниченного плюрализма, фактически уступает место политическому. Конституция 1993 г. за всё время её существования так и не стала восприниматься большей частью населения как работающий документ, способный ограничить политическую власть, закладывая действенные инструменты её контроля. Это, как показывает сравнительный опыт, открывает перспективы теоретического обоснования и принятия соответствующих изменений¹, которые могут быть осуществлены в форме как единовременной реформы Конституции, так и проведения корректировок смысла конституционных норм путём последовательного и растянутого во времени принятия корректирующего законодательства или их судебной интерпретации². Все эти возможности, вообще характерные для постсоветских стран, так или иначе присутствуют в российской реальности, а выбор соответствующей технологии определяется, скорее, тактическими соображениями. В этом смысле реформа-2020 действительно систематизировала и кодифицировала практики, на деле функционировавшие в течение длительного времени, демонстрируя перевес инструментальной легитимности над содержательной.

Баланс конституционных и метаконституционных основ легитимности власти

Поправки изменяют *баланс конституционных и метаконституционных основ легитимности власти*. Конституционные параметры легитимности вытекают из юридически зафиксированных полномочий главы государства или их толкования судебной властью, которое может иметь расширительный характер (так называемые явные и скрытые полномочия, выводимые из совокупности конституционных норм). Метаконституционные полномочия — те, которые опираются на роль президента как символической фигуры в публичном пространстве, высшего представителя государства в международных отношениях, медиатора в разрешении социальных, национальных и политических конфликтов.

¹ См.: Sajo A., Uitz R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

² См.: *Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст*. Аналитический доклад. М.: ИППП, 2014.

Данный тренд не является специфически российским, но представлен в тех регионах и странах, где исторически существовала власть правителей, наделённых не только формальной неограниченной властью, но и атрибутами религиозного и идеологического её освящения. В новое и новейшее время, с принятием конституций и закреплением принципа разделения властей, монархическая традиция, формально прекращая существование, воплощается прежде всего в институте главы государства, а действующие лидеры продолжают восприниматься как персонифицированное выражение системы публичной власти, в известной мере соответствуя представлениям общества о необходимости контроля над всеми институтами и защиты от бюрократии в интересах населения. Об устойчивости этой конструкции государственно-центричного конституционализма с персонифицированным лидерством говорит её воспроизводство во многих регионах мира — от Азии до Латинской Америки, где метаконституционные полномочия президентов-диктаторов выводились некоторыми исследователями из традиций деспотий древности или, например, империи Ацтеков. Сходные наблюдения делались в многочисленных работах о принципе самодержавия в Российской империи и существенных элементах преемственности с ним советских и постсоветских конструкций верховной власти. Одним из текущих проявлений этих «монархических иллюзий» стала практика общения главы государства со страной, создание приёмных для сбора жалоб от населения и воспроизводство элементов «ручного управления», опирающегося на веру в то, что с самого верха можно устранить все местные недостатки и обуздать произвол бюрократии¹.

Конституционные поправки создают основу для реконструкции легитимности главы государства — в направлении объединения правового и экстраправового компонентов с усилением их метаконституционного понимания — в виде нового символического статуса главы государства как гаранта «гражданского мира и согласия в стране». Вводя формальную фиксацию практически неограниченной власти главы государства, поправки одновременно включают расширенную трактовку его иммунитета от преследований, меняют баланс между правовой и персоналистской легитимностью в пользу последней и открывают перспективы неограниченного пребывания у власти действующего лидера. В совокупности всех этих параметров данная система может быть определена понятием конституционного авторитаризма² или, точнее, — конституционной диктатуры³, используемым для описания ситуаций установления неограниченной власти формально конституционным путём (в отличие от обычной диктатуры, как правило, индифферентной к конституционным рамкам). Совокупность полномочий главы государства, интер-

¹ К этой теме по разным поводам неоднократно обращались участники конституционных дебатов. См.: Стенограмма совместного заседания Конституционного клуба и Комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания от 21 января 2020 г. // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 55–75.

² См.: *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Ginsburg T., Simpser A. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

³ См.: *Медушевский А.Н.* Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы-2020 // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 33–50.

претируемых обычно как чрезвычайные, становится безусловной и конституционно закреплённой нормой.

Процедурная составляющая процесса легитимации

С позиций теории легитимности процедурная составляющая включает не только юридические, но также политические и технологические параметры её обеспечения, взаимосвязь которых принципиальна для успеха всего проекта направленной конституционной ревизии.

В юридическом отношении формой репродукции легитимности было избрано не принятие новой конституции, но системная корректировка её фундаментальных принципов — введение блока частичных поправок к менее защищённым разделам основного закона. Поправки действительно формально не выходят за рамки процедурных ограничений (соответствуют статьям 136 и 108) — не затрагивают наиболее защищённые главы Конституции, что позволило избежать запуска процедуры созыва Конституционного Собрания. Не противоречат они и Федеральному закону от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», не позволяющего объединять поправки разного содержания в один блок, поскольку, вопреки критикам, демонстрируют как раз наличие единой логики и внутренней взаимосвязи — в пересмотре легитимирующих основ политической системы. При этом, однако, масштаб изменений оказался настолько значителен, что позволяет говорить о «юридическом перевороте» — трансформации (в нарушение части 2 статьи 16 Конституции) смысла фундаментальных конституционных принципов.

Ключевым элементом *механизма конституционной реформы* стал пересмотр (расширенная интерпретация или корректировка) самого способа пересмотра действующей Конституции в момент её изменения — специальным законом и совокупностью принципов их толкования с позиций изменившейся правовой и политической реальности. В литературе справедливо указывалось на юридическую спорность трёх элементов процедуры принятия Закона о поправке: её увязка с обращением Президента в Конституционный Суд; сомнительность содержания и юридических оснований Заключения последнего, а также введение конституционно непредусмотренного дополнительного института «общероссийского голосования». Проблема была снята на политическом уровне единодушной поддержкой Закона о поправке и способов его принятия всеми ветвями власти — Государственной Думой и всеми региональными законодательными ассамблеями, Советом Федерации и Конституционным Судом (что не удивительно в силу доминирования в них одной партии власти).

Самостоятельным фактором продвижения и легитимации поправок в обществе следует признать *политические технологии*. Они включали: тайный характер разработки поправок; информационную кампанию по подготовке общественного мнения; точный выбор формы и времени выдвижения поправок (в послании Президента Федеральному Собранию, перенесённому для этого на начало года); стремительность продвижения поправок и прохождения формальных этапов их «обсуждения» и принятия (в течение трёх месяцев); включение элементов корректирующего или отвлекающего пиара (в виде идеи Госсовета); дозированную подачу обществу по-

правок тремя отдельными блоками (социальные, институциональные и связанные с продлением президентского мандата); своевременное подключение «общественности» для внесения идеологических поправок; привлечение Конституционного Суда к оценке поправок и прежде всего важнейшей из них — об обнулении сроков полномочий действующего Президента; проведение квазиконституционного общероссийского голосования с последующим утверждением его результатов как дополнительной легитимирующей акции.

Определяющим фактором успеха легитимации конституционных поправок следует признать *информационную монополию власти*, организацию развёрнутой пиар-кампании и её продуманную адресную направленность. Её результаты представлены в аналитическом обзоре ВЦИОМ об отношении населения к конституционным поправкам 2020 г.¹ Парадоксален факт, что большинство населения, ранее проявлявшее устойчивую апатию к Конституции (о чём свидетельствуют предшествующие опросы Левада-Центра и ФОМ), в целом изменило своё отношение к ней — поддержало реформу и позитивно отнеслось к потенциалу вносимых поправок в Конституцию (79%). Наибольший процент поддержки констатируется в городах-миллионниках (86%), меньший — у представителей молодёжи (18–24 лет) и обеих столиц (72%). Объяснение данного факта состоит, скорее всего, в консолидации общественных настроений в поддержку конституционной реформы, формируемых и поддерживаемых интенсивной информационной кампанией официальных СМИ с упором на те социальные приоритеты, которые оказались наиболее доступны и понятны массовому сознанию. На этом фоне последующие заявления о юридической неадекватности конституционного плебисцита в виде всероссийского голосования, процедурных нарушениях его проведения и ограниченной поддержке положения о продлении президентских полномочий действующего лидера теряли силу убедительности, поскольку касались преимущественно ретроспективной и технической стороны обеспечения легитимности реформы, уже ставшей юридическим фактом до проведения плебисцита.

В результате была сформирована *комбинированная или кумулятивная легитимность поправок* как синтез правовых, социальных и институционально-политических аргументов.

Реконструкция легитимирующей формулы власти

В целом принятие поправок обеспечило ряд жизненно важных политических *целей* правящего режима: глубокий пересмотр содержания конституционных принципов при их внешней неизменности; фактическое ограничение объёма действия международных норм (ратифицированных международных договоров) в части признания решений международных судов исключительно в зависимости от их соответствия внутренним конституционным нормам; воспроизводство легитимности политического режима на новых культурных основаниях; демонстрация единства всех ветвей власти перед внешними и внутренними вызовами; пролонгирование мандата действующего главы государства на неопределённый срок; поддержка этих

¹ См.: Поправки в Конституцию: значение и отношение. Аналитический обзор ВЦИОМ (представлен 3 февраля 2020 г.) // <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146>.

решений плебисцитом (не важно, реальным или имитационным) и, что принципиально, проведение всех этих изменений в рамках формальной конституционной легальности, обеспечивающей правовую преемственность действующей власти. Данная конструкция легитимности власти вполне соответствует реставрационным историческим периодам, подводя итоги всему постсоветскому конституционному циклу и его завершающей фазы — пересмотра смысла ранее принятой Конституции с позиций реставрационной логики. Она конституционно фиксирует все основные изменения предшествующих десятилетий в направлении консервативного пересмотра либерального потенциала Конституции 1993 г., завершая этот процесс признанием юридической реальности государства неоимперского типа с авторитарно-плебисцитарным политическим режимом.

Формула легитимности, введённая поправками-2020 и закреплённая в ходе их продвижения, внутренне противоречива — она комбинирует конституционно-демократическую основу политического строя с внеправовыми (культурными) параметрами, включающими историю, нацию, солидарность, приоритет публичной власти над обществом, символический (метаконституционный) статус главы государства. Система конституционных ценностей пересмотрена изменением баланса негативной и позитивной легитимности, а аутентичные цели редуцированы к средствам их достижения. В рамках этой формулы суверен (народ) демократическим путём делегирует свою власть главе государства, выполняющему тем самым функцию его перманентного и единственного представителя.

Самым точным определением сложившегося политического режима является понятие *конституционного авторитаризма (конституционной диктатуры)* — системы правления, при которой на основе конституции, при согласии общества (подтверждённом на плебисците) и при единодушном одобрении всех ветвей власти происходит установление практически неограниченной власти института главы государства, персонифицированного в фигуре действующего лидера. Стабильность легитимирующей формулы, жизнеспособность политического режима и его эффективность в преодолении внешних и внутренних вызовов отныне определяются преимущественно одним фактором — успехом лидера, которому народ доверил свою судьбу.

Оценка конституционной реформы-2020 в перспективе глобальных изменений

Реформа в России — ожидаемый ответ на вызовы глобализации с позиций конституционного протекционизма. Принятие данной логики означает отказ политической системы от либеральных ожиданий глобального конституционализма, связывавшихся с принятием единых цивилизационных (или общеевропейских) ценностей, которые в перспективе должны быть приняты ведущими центрами мировой политики. Этот отказ не носит полного характера (признания абсолютной правовой исключительности), но представлен изменением приоритетов в соотношении международного и национального права в пользу последнего — подчёркнутого выстраивания преемственности с историческими (имперскими) формами легитимности власти. Идеологически программа поправок вполне соответствует представлениям о кризисе глобализации в её либеральном понимании, перенося центр тяжести на

обоснование её альтернативных форм и отразив влияние антиглобализационных теоретических конструкций легитимности. Правый поворот в ценностном измерении, недоверие к международному праву и транснациональным судам, перемещение внимания с ценностей к интересам и обоснование конституционной идентичности с национальных позиций стали теми ключевыми параметрами, по которым развивается ревизия либеральной модели конституционализма.

Однако оппоненты конституционной глобализации, достаточно убедительные в критике её негативных проявлений, не смогли предложить полноценного альтернативного проекта её осуществления. Фундаментальные конституционные принципы, зафиксированные Конституцией 1993 г. на пике посткоммунистической революции, с принятием поправок не отменяются, но утрачивают силу ответственности — они сохраняются, скорее, как обещание на будущее, но не инструмент сдерживания самой власти. Последняя предпочитает апеллировать к культурным стереотипам, метаконституционным принципам, теоретическим конструкциям единой публичной власти, интерпретации границ её могущества с позиций исторической, а не конституционной или политической ответственности. Вся совокупность поправок в этом смысле объединена единством логики государственно-центричной модели конституционализма.

В исторической перспективе метаморфозы правовой организации российского общества особенно чётко отражают динамику его развития, позволяя говорить о конституционных циклах, включающих фазы отказа от старых форм советского номинального конституционализма (деконституционализация), принятия новых либерально-ориентированных его форм в 1993 г. (конституционализация) и их трансформации под влиянием меняющегося социального контекста, включающего рост социальной апатии и направленного сдерживания правовых реформ в последующий период (реконституционализация). Выражением третьей фазы постсоветского конституционного цикла становится корректировка содержания основных конституционных принципов с позиций «реальности» — реставрационной трактовки легитимности, позволяющей соотнести правовые изменения с их потенциальным социальным эффектом во внешней и внутренней политике. Ключевое понятие суверенитета получает в поправках расширенную интерпретацию, охватывая не только территорию, население и власть, но включая механизмы поддержания традиционной культуры, ценностей и традиций; вводя широкую трактовку идентичности как интегрального понятия, программирующего общественные ожидания; проводя установки на поддержание и укрепление действующей политической системы, а в конечном счёте — политической элиты и лидера, стоящего у власти.

Принятие поправок-2020 стало символическим и юридическим признанием соединения двух процессов — внешнего (в виде эрозии либеральной модели глобального конституционализма) и внутреннего (в виде завершения большого постсоветского конституционного цикла реставрационной фазой), знаменуя официальное признание несостоявшегося характера либеральной трансформации в России. Это предопределило общую идеологию и в целом инерционный характер ответа на запросы конституционной модернизации — в виде реформы, задуманной и реализованной правящей элитой вне полноценной общественной дискуссии. Практическим результатом реформы можно признать: воспроизводство внутренней ле-

гитимности как гарантию относительной стабильности режима в краткосрочной перспективе; преодоление растущего противоречия между его конституционной формой и реальным содержанием путём отражения последнего в нормах позитивного права; воспроизводство мандата действующего лидера в условиях роста международного соперничества и внутренних проблем. К издержкам реформы относятся: воспроизводство конфликтности международного и национального права; внутренне противоречивый характер легитимирующей формулы, составленной из разных легитимирующих принципов (конституционных и метаконституционных); угроза стагнации в силу гиперцентрализации государственной власти, остающейся единственным арбитром в разрешении социальных конфликтов; отсутствие (за пределами формальных конституционных процедур) понятных (и легитимных) механизмов передачи власти, создание которых отложено на будущее.

На пересечении правовых и политических факторов обеспечения легитимности власти возрастает значение стратегии политики права — применение направленных технологий, способных трансформировать неустойчивое равновесие в пользу одного или другого варианта — обеспечения демократической легитимности власти либо её ограничения. В контексте глобальных изменений российские поправки делают выбор в пользу второго варианта регулирования системы, воспроизводя традиции конституционного авторитаризма.

Е.Е. Никитина,

*Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации*

Гражданское общество в парадигме конституционного права: перспективы развития

Гражданское общество является объектом исследования во всех гуманитарных науках: его деятельность анализируется с учётом специального инструментария исторической, философской, социологической, культурологической, политологической, экономической и других научных дисциплин. Степень полноты и консенсусности концепции гражданского общества в отдельных науках как инструмента познания общественных процессов неодинакова. В то время как в политологии и социологии концепция гражданского общества используется как традиционный инструмент анализа социальных законов, для юриспруденции более традиционными институтами являются добровольные объединения или некоммерческие организации. В то же время с расширением и усложнением правового регулирования становится всё очевидней нехватка правовых конструкций для адекватного отражения социальной действительности¹. Указанная необходимость требует развивать как функциональный, так и инструментальный потенциал концепта гражданского общества в рамках правовой науки.

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М.: Норма, 2019. С. 107–110, 142–146.

Следует обратить внимание, что не только развитие теории конституционного права служит объективным основанием для дальнейшего включения и использования правовой категории «гражданское общество» в российское законодательство. Использование категории «институты гражданского общества» в праве позволяет закреплять более гибкий подход к привлечению социально активных групп граждан, в том числе тех, которые не являются общественными или некоммерческими организациями, имеют неформальный статус. Участие гражданского общества необходимо при решении любых задач — в гуманитарной, политической, экономической деятельности государства.

Можно выделить целый ряд причин, которые актуализировали необходимость формулирования и использования указанной категории в конституционном праве Российской Федерации в настоящий период.

1. Рост социальной активности гражданского общества, выражающийся в осознанном желании участвовать в решении вопросов, традиционно относящихся к ведению органов публичной власти. Развитие гражданского активизма является объективным процессом, сопровождающим демократизацию экономической, правовой, социальной областей человеческой деятельности в России.

2. Указанный процесс демократизации политической и социальной жизни российского гражданского общества во многом связан с эволюцией самих отношений в социуме: всё большее значение приобретают не иерархические связи, характерные для традиционного общества, а горизонтальные отношения, формирующиеся в частном пространстве, которые транслируются на отношения в публичной сфере.

3. Происходящие изменения в обществе стали следствием развития информационных технологий, принципиальным образом изменяющих качество коммуникации, которая является основой и сущностью гражданского общества. Современные технологии позволяют выстраивать указанные горизонтальные связи со многими политическими акторами. Общество, в котором происходит интенсивная сетевизация коммуникационных практик, получает мощный стимул, ускоряющий процесс его формирования как гражданского общества¹.

4. Необходимость использования концепции гражданского общества обусловлена существенным усложнением функций современного государства и задачей привлечения потенциала всего гражданского общества для их решения. Всё большее количество современной деятельности человека в его повседневной жизни требует определённой упорядоченности, нормирования и поддержки. Но государство не может самостоятельно осуществлять все функции, которые постоянно расширяются. Часть из них следует разделить с гражданским обществом.

¹ С освоением демократических форм социального управления нарастает многообразие участников, формирующих решения — как социальные, так и политические. Вследствие этого структура коммуникации между государством и обществом эволюционирует от вертикальной к горизонтальной, от авторитарно-единоличного монолога к диалогу, в котором участниками являются властные структуры, СМИ, «адвокативная наука», институты и организации гражданского общества, отдельные политические и общественные деятели, активные граждане. См.: *Василенко В.И., Василенко Л.А., Казанцева О.А., Тарасова В.Е.* Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях. М.: Проспект, 2016. С. 19.

5. Требуется развитие независимого контроля публичного управления, которое представляет собою всё более сложную, технологичную и объёмную систему общественных отношений. Повышению эффективности управления органами публичной власти требуется постоянный независимый мониторинг оценки её решений гражданским обществом.

6. Необходимость использования сложных комплексных средств соционормативного регулирования. Всё больший объём современных отраслей человеческой деятельности не может в полной мере эффективно упорядочиваться только в рамках традиционного позитивизма с небольшими вкраплениями естественно-правовой теории. Необходима модернизация правовых средств, с помощью которых возможно осуществлять более гибкое комплексное регулирование, использование интегрированного регулятивного подхода, учёт нравственно-этических норм и элементов саморегулирования. На основе такой системы регуляторов строятся отношения в рамках гражданского общества, которое может вырабатывать и апробировать соответствующие нормы.

7. Ещё одним следствием развития коммуникационных технологий стало появление глобального гражданского общества. Российское гражданское общество всё более очевидно становится его частью, игнорировать влияние глобального гражданского общества объективно невозможно. Юрген Хабермас сказал, что «всемирная диффузия стала по-настоящему заразительной»¹. Феномен гражданского общества не является уникальным атрибутом европейской культуры. Развитие человечества приводит к стиранию наиболее острых углов между цивилизациями Запада и Востока². В литературе исследуются последствия формирования регионального гражданского общества не только в Азии, но и в других частях мира³.

8. Изменения связей в обществе привели к усилению влияния позитивного развития гражданского общества на безопасность государства. Отражением такой связи стала современная стратегия обеспечения безопасности государства⁴, которая состоит в том, что в центре системы находится человек, его права и интересы, и безопасность государства достигается через обеспечение безопасности отдельных граждан и гражданского общества в целом.

Современный этап развития подходов к регулированию институтов гражданского общества в России характеризуется двумя противоположными тенденциями:

1) усилением влияния конституционно-правовой концепции гражданского общества на законодательство, закреплением её элементов в Конституции Российской Федерации;

¹ Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы. М.: Весь мир, 2016. С. 44.

² См.: Белалов М.И. Глобальное гражданское общество как цивилизационный ориентир России // Век глобализации. 2018. № 2. С. 126–139.

³ См.: Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование): учеб. пособие. М.: Проспект, 2017. С. 577.

⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

2) расширением правовых форм обеспечения государственного контроля за институтами гражданского общества, унификацией и бюрократизацией институтов, обеспечивающих взаимодействие гражданского общества и органов публичной власти.

К первой тенденции можно отнести расширение использования элементов конституционно-правовой концепции гражданского общества в законодательстве, в том числе появление в тексте Конституции Российской Федерации новых категорий: «гражданское общество», «институты гражданского общества», «некоммерческие организации», «добровольческая (волонтерская) деятельность». Представляется, что в дальнейшем при условии проведения соответствующей государственной политики в Российской Федерации данные конституционные нововведения могут оказать влияние на формирование новых конституционно-правовых институтов и, возможно, подотраслей права.

Одним из наиболее перспективных результатов конституционной реформы для развития российского гражданского общества является закрепление в Конституции Российской Федерации основных форм взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти. Из анализа новых положений статьи 114 Конституции, в которой расширяются полномочия Правительства России, можно сделать вывод о конституционном закреплении следующих форм: поддержка институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций; поддержка добровольческой (волонтерской) деятельности и обеспечение участия институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, в выработке и проведении государственной политики. В частности, можно отметить определённый потенциал для развития новых форм указанного взаимодействия в нормах Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В нём заложены правовые механизмы, которые могут быть задействованы для согласования интересов гражданского общества и органов публичной власти, в частности, соответствующие формы закреплены в статье 15 названного федерального закона.

С ростом числа исследований и расширением их предмета за счёт выхода за рамки классической западной модели гражданского общества, более глубокого изучения исторического опыта связь между демократией и гражданским обществом предстаёт как более сложное и противоречивое явление¹. Это означает, что конституционное или иное законодательное закрепление элементов правовой концепции гражданского общества, соответствующей терминологии и т.д. само по себе, автоматически не является гарантией развития гражданского общества.

В отношении проявления второй тенденции, связанной с введением законодательных ограничений для деятельности институтов гражданского общества в Российской Федерации, необходимо подчеркнуть, что происходящие с ним негативные явления характерны не только для его российского сектора.

¹ См.: *Armony A.* The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization. Stanford University Press, 2004; *Riley D.* The Civic Foundations of Fascism in Europe: Italy, Spain, and Romania, 1870–1945. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010; *Baker G.* Civil Society and Democratic Theory: Alternative Voices. London: Routledge, 2002.

Эмпирические данные западных исследователей указывают на общую постепенную эрозию пространства гражданского общества. Показатели, выведенные согласно некоторым методикам и позволяющие оценить свободу от государственного контроля процесса формирования и роспуска организаций гражданского общества (ОГО), в целом становятся ниже¹. Наибольшее негативное влияние на этот процесс оказывают следующие причины: отсутствие законодательных реформ, действие антитеррористических, антикоррупционных и связанных с национальной безопасностью законодательных актов и мер². К таким причинам добавляют и рост числа крупномасштабных протестных движений, приведших к свержению укоренившихся режимов (ответственность за которое было возложено на ОГО), а также растущую озабоченность тем, что «иностранный финансирование подрывает и развращает» национальные ОГО³.

Проблема сужающегося или закрывающегося пространства гражданского общества связана с чрезмерными законодательными ограничениями, регулируемыми процедуры образования и деятельности ОГО, которые начали вводить государства, в том числе Россия. Однако следует отметить, что тенденция закрытия пространства является глобальным явлением, не ограничивающимся только репрессивными, недемократическими режимами, известными своим недоверием к гражданскому обществу⁴. В научной литературе под ограничительным законом понимается закон, который налагает дополнительное новое ограничение на все ОГО (или на один сектор ОГО), или он уменьшает предыдущий уровень операционной, финансовой и (или) правовой автономии значимым образом. К негативным факторам развития гражданского общества относят усиление конкуренции за финансовые ресурсы ОГО. Многие страны в связи с пандемией *COVID-19* приняли бюджеты жёсткой экономики или изменили приоритеты и сократили государственные расходы в областях, где действуют ОГО.

Многие из названных негативных тенденций в регулировании глобального гражданского общества характерны для законодательства Российской Федерации. Более того, в России можно выявить ряд особенностей, характерных только для российского законодательства, влияющего на замедление развития гражданского общества. Одной из них является введение ограничений для деятельности институтов гражданского общества, признанных иностранными агентами, и распространение действия указанного статуса на физических лиц, средства массовой информации, незарегистрированные общественные организации. Вопреки мнению Конституционного Суда, полагающего, что данный статус «не означает негативной

¹ См.: *Anheier H., Lang M., Toepler S.* Civil society in times of change: Shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches // *Economics E-Journal*. 2019. Vol. 13. P. 1–27.

² См.: *Rutzen D.* Civil Society Under Assault // *Journal of Democracy*. 2015. Vol. 26. P. 28–39.

³ См.: *Swiney C.F.* The Counter-Associational Revolution: The Rise, Spread, and Contagion of Restrictive Civil Society Laws in the World's Strongest Democratic States // *Fordham International Law Journal*. 2019. Vol. 43. Iss. 2. P. 406.

⁴ См.: *Swiney C.F.* *Op. cit.* P. 400.

оценки»¹, признание организации или физического лица «иностранным агентом» накладывает существенные ограничения на деятельность соответствующих институтов гражданского общества. Дальнейшее развитие законодательства следует указанной тенденции, что подтверждается рядом принятых в первом чтении законопроектов². В законодательстве появились институты гражданского общества, которые или сами признаны нежелательными организациями³, или их деятельность⁴ признана нежелательной для России. И то, и другое ведёт к ликвидации организаций, которые представляют собою институты гражданского общества.

Кроме проблем, связанных с ограничениями свободы объединений, в российском законодательстве, регулирующем институты гражданского общества, можно отметить негативные моменты, связанные с расширением деятельности организаций, организованных органами публичной власти (в иностранной литературе их называют «государственно образуемые негосударственные организации» (ГОНГО)). В российской практике это общественно-государственные и государственно-общественные организации. Эти организации не являются добровольными, — в отличие от большинства других организаций гражданского общества, — поскольку они организационно и финансово зависят от органов публичной власти и подотчётны им. Отнесение указанных организаций к особым правовым формам общественных организаций ведёт к признанию их институтами гражданского общества в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации. Такая позиция вносит путаницу в регулирование указанных объединений, негативно влияет на их отношения с другими институтами гражданского общества⁵, создаёт элементы регулируемого органами публичной власти квазигражданского общества.

В Российской Федерации существуют и проблемы в регулировании форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти: унификация и бюрократизация рассматриваемых институтов, они выстраиваются по принципу вертикальной структуры государственных органов. Система общественных палат уже закреплена как единая трёхуровневая структура, что подтверждается статьёй 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах обще-

¹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 года № 2-П и др.

² См. проект федерального закона № 1057892-7 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» (в части уточнения прав и обязанностей субъектов, выполняющих функции иностранного агента).

³ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

⁴ См. проект федерального закона № 1052523-7 «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях“ в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций».

⁵ См. подробнее: *Никитина Е.Е., Кузнецов В.И.* Модели правового регулирования взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 88–104.

ственного контроля в Российской Федерации». В неё входят Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований. Для первых двух уровней приняты единые правовые основы формирования и деятельности, поэтому в литературе активно развиваются предложения по унификации всех муниципальных общественных палат. При этом в научных источниках уже отмечается, что модели создания и функционирования муниципальных общественных палат отчасти дублируют соответствующие положения аналогичных институтов на региональном уровне¹. Однако некоторые исследователи предлагают принять единый закон об основах создания и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований².

По мнению ряда исследователей³, указанная бюрократизация живых процессов развития гражданского общества, которая выражается в подмене структур гражданского общества централизованными структурами, назначенными выражать интересы гражданского общества, недопустима, поскольку централизованных структур, способных выступать от имени гражданского общества, не существует в принципе. Такое представительство невозможно в силу правовой природы гражданского общества, поскольку оно представляет собой систему отношений, в которых отсутствует единое организационное строение.

В отношении институтов уполномоченных в Российской Федерации происходят аналогичные процессы: принят федеральный закон, объединяющий уполномоченных по правам человека в общефедеральную систему⁴. Нормы о системе уполномоченных по правам ребёнка при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации и их полномочиях закреплены в Федеральном законе от 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». Правомерность законодательного регулирования региональных институтов уполномоченных федеральным законодательством сама по себе вызывает сомнения, но в данном случае следует рассмотреть последствия унификации и выстраивания иерархичной системы органов для развития гражданского общества.

Единая система взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества имеет свои плюсы. Но законодательная практика регламентации и искусственного ускорения естественных процессов формирования гражданского общества не может быть оценена положительно. В частности, есть сомнение, что принятие указанных федеральных

¹ См.: *Гриб В.В.* Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 34.

² См.: *Михеева Т.Н.* К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 88–92.

³ См., например: *Елеонский В.О.* Гражданское общество, правовое государство и законодательное регулирование // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной науч.-теоретич. конференции / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М.: РАП, 2010. С. 146, 154.

⁴ См. Федеральный закон от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

законов сможет стать стимулом для развития институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации.

Следствием такого подхода к регулированию механизма связи между структурами гражданского общества и органами публичной власти является отсутствие правовых условий, в том числе институциональных форм, для деятельности иных независимых институтов, представляющих гражданское общество. В частности, можно указать на трудности создания независимой от государственных органов службы, выполняющей медиативную посредническую функцию между лицами, страдающими психическими расстройствами и находящимися в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, или проживающих в соответствующих стационарных организациях социального обслуживания, и государственными органами, которые осуществляют защиту нарушенных прав граждан¹. Необходимо значительное количество институциональных площадок для организационной, методической, консультационной, информационной и иной поддержки деятельности независимых институтов гражданского общества, участвующих в реализации публичных функций.

Указанная тенденция законодательной поддержки выстраивания вертикалей и иерархичных структур начинает распространяться и на регулирование самих институтов гражданского общества. Готовящиеся изменения законодательства о национально-культурных автономиях² предполагают введение принципа «единой вертикали» для структуры и деятельности данных организаций (местные — региональная — федеральная) в закреплённых пропорциях (региональная организация может образовываться только при определённом количестве местных организаций и т.д.), образовываться может только одна структура на соответствующей территории для одной национальности. Если организация не будет соответствовать требованиям федерального законодательства, она не сможет продолжать свою деятельность в статусе национально-культурной автономии. Такой регулятивный подход бюрократизирует систему живых институтов гражданского общества, нарушает баланс интересов государства и гражданского общества.

Отдельной темой для научного обсуждения являются проблемы неэффективности законодательного регулирования организационно-правовых форм, в которых действуют институты гражданского общества: противоречия между конституционно-правовым и гражданско-правовым подходом к их регулированию, наличие правовых форм, которые не позволяют решать институтам гражданского общества задачи, стоящие перед современным гражданским обществом, для решения которых они создаются (например, национально-культурные автономии в рамках расширения миграционных процессов не в состоянии решить задачу адаптации и интеграции мигрантов, которая на них возложена; статус общин малочисленных

¹ Эта федеральная служба должна быть создана в соответствии со статьей 38 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» во всех субъектах, где имеются соответствующие учреждения, на постоянной основе, поскольку её деятельность может носить только систематический характер.

² Законопроект подготовлен Федеральным агентством по делам национальностей, «нулевое» чтение состоялось в Общественной палате Российской Федерации 26 марта 2021 года.

народов, интересы которых конкурируют с интересами крупнейших добывающих компаний, не позволяет им решать вопросы защиты своих прав, исконной среды обитания и традиционного образа жизни), отсутствие современных медиативных сетей и иных форм взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти, созданных на основе новых коммуникационных технологий и другие проблемы.

В заключение необходимо отметить, что важным аспектом теоретико-практической проблемы дальнейшего развития гражданского общества в России является выявление путей преодоления современных негативных тенденций в законодательном обеспечении развития гражданского общества. Представляется, что определённый потенциал для дальнейшего развития гражданского общества имеет использование тенденции, направленной на повышение значимости концепции гражданского общества для правовой системы России, расширение законодательного регулирования отношений, непосредственно затрагивающих институты гражданского общества, их поддержку и участие в выработке государственной политики, принятии решений органами публичной власти.

*В.Н. Плигин,
Институт государства и права РАН,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Конституционные изменения: в поисках путей легитимности (теоретический аспект)

Наблюдение за сложнейшими процессами, протекающими в социальной жизни практически всех стран мира, включая «развитые демократии» и «слабые государства», постоянно приводит к выводу, что важнейшей характеристикой двух основных общественных институтов — государства и права — остаётся *легитимность*. Вместе с тем содержательное наполнение самой категории продолжает быть предметом дискуссий, в том числе через её отрицание как ненаполненного искусственного понятия, которое подменяет устоявшиеся объяснения феномена власти, права, справедливости и законности.

Сложность обозначения роли легитимности в нашей стране объясняется и тем, что она начала исследоваться в новейшей российской истории только в течение последних десятилетий. В предыдущий период сама постановка вопроса казалась мало продуктивной, так как теория государства и права полагалась, скорее, на аксиому обязательности их присутствия как продолжения некоего безусловного права определённого класса на реализацию своей воли до стадии построения бесклассового общества. Критикам такого подхода как исключительно вымышленного не стоит забывать, что это была доминанта социальных наук, которая несла в себе не только нерациональное идеалистическое начало, но давала позитивное гуманистическое наполнение, базирующееся на принципах равенства людей, уважения к их

личным правам, которые не сводились до уровня обычно оцениваемых прав политических. Существовавшая теория была попыткой предложения нового метафизического основания общества, хотя сам подход декларировался как исключительно материалистический. Стоит отметить, что российский эксперимент оказал огромное влияние на миропорядок в целом, цивилизовав его. Кризис понимания, приведшего к тотальному (казалось, одномоментному, сразу решённому) обрушению внешне прочной социальной системы, вынужденно сделал легитимность центром дискуссий.

Российская государственность, продемонстрировавшая свою несомненную долгосрочную устойчивость после распада в начале 90-х гг. прошлого века, понеся потери, начала приобретать новую легитимность в условиях сложного конституционного процесса, позволившего принять Конституцию РФ 1993 г. Конституция РФ не только выполнила роль документа, зафиксировавшего некий общественный компромисс, но провозгласила новую систему принципов, некоторые из которых по-прежнему остаются во многом программными, требующими своей реализации (правовое, социальное государство и др.). Иногда возникают вопросы легитимности самого легитимизирующего документа. О.Г. Румянцев отмечал, что «серьёзная проблема — проблема недостаточной легитимности Конституции Девяносто третьего»¹. Несомненно уважая позицию одного из ведущих конституционалистов страны, полагаем, что проявлявшийся на первом этапе вопрос легитимности Конституции 1993 г. был решён в ходе государственного развития, когда основной закон стал определяющим практически для всех участников социальной жизни. Прошёл процесс практической легитимизации Конституции России. Он, по нашему мнению, снимает обозначившуюся дискуссионность легитимности основного закона. Как отмечал С.Н. Бабурин, «независимо от того, проголосовали ли за проект в декабре 1993 г., народ России её признал, де-факто согласился на её основе жить, значит её легитимизировал»². Конституция 1993 г. во многом сама стала основным легитимизирующим документом для всего комплекса правового регулирования.

Легитимность как изменяемое состояние естественно присуща всем социальным явлениям, предполагающим властные и (или) иерархические отношения³. При этом указанные отношения могут быть и не связаны только с элементами подчинённости, но если социальное явление претендует на самостоятельность, оно должно «оправданно» отличаться от другого явления и иметь свое самостоятельное место в структуре отношений, которое признавалось бы в силу различных причин, в основном базирующихся на восприятии явления, как оправданно существующего, внешними участниками, имеющего самостоятельный предмет функционирования (например, мораль, религия, партийная дисциплина и др.).

¹ Румянцев О.Г. Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации // Конституционный вестник». 2020. № 5 (23). Март-апрель. С. 31.

² Бабурин С.Н. Конституционная реформа Российской Федерации — путь к легитимности власти и духовности общества // «Русский мир-2012»: сб. статей. М., 2012. С. 292.

³ См.: Плигин В.Н. Доклад «Легитимность государственной власти и право» // ИГП РАН. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru/newsall/4278/> (дата обращения: 06.05.2020).

В этом случае властные отношения оказываются наиболее понятными с точки зрения оценки их легитимности: носитель власти должен обоснованно полагать, что он имеет право на реализацию властных полномочий, а лицо, выполняющее властные требования, допускать, что такое право присуще властвующему, и соглашаться с властным воздействием.

Существуют требования к формированию легитимности основных государственных конструкций. Их оформление должно строиться в соответствии с принятой системой правил, которые оцениваются как допустимые в данном обществе и, в свою очередь, также являются легитимными, при этом их легитимность опирается на более общие ценности, которые иногда представляются как внешние для системы (история, религия, традиция и т.д.).

Легитимный порядок, обеспечиваемый государством, базирующийся и (или) совпадающий с порядком легальным, существенным образом меняет характер управления государством, так как предполагает согласие (возможно, деятельное) с предлагаемыми решениями, а значит, в свою очередь, требует менее существенных материальных затрат на своё поддержание.

Следует отметить, что российские наука и практика в постсоветский период стали уделять этим явлениям существенное внимание¹.

В условиях больших социальных общностей согласие предполагается со стороны большей части общества. Однако указанное не должно отменять правила, допускающего формирование нового большинства в соответствии с установленными правилами. Иное означает ответ на формирующиеся вызовы только путём революционных изменений, что разумно должно исключаться в том числе инструментальным конституционных реформ или допустимых, не меняющих конституционную сущность поправок.

Роль отправной точки изучения легитимности выполнила концепция М. Вебера, которая нашла продуктивное развитие и дополнение в целом ряде исследований. Их знание важно для получения наиболее полного представления о средствах создания и сохранения легального порядка. Данные методологические положения могут быть использованы при корректировке конституционных решений.

В этой связи, в частности, представляет интерес позиция Д. Битема, который обращал внимание на то, что «Макс Вебер справедливо считается одним из „отцов-основателей“ социологии двадцатого века». Однако, что касается легитимности, необходимо сказать, что его влияние явилось безусловной катастрофой. Отправная точка этой катастрофы лежит в его определении легитимности. Итак, он пишет, что «легитимность эквивалентна „Legitimitatsglaube“ (вере в законность); и законная власть это власть „als legitim angesehen“ (которая считается легитимной)»².

Вера и согласие с действиями государства и значимостью права, несомненно, остаются важнейшими показателями легитимности, которые, однако, сложно поддаются измерению и в основном при работе над конкретными нормами учитывают-

¹ См., например: *Легитимность права: коллективная монография* / под общ. ред. Е.Н. Тонкова, И.Л. Честнова. СПб.: Алетей, 2019; *Плигин В.Н.* Доклад «Легитимность государственной власти и право (дата обращения 11.05.2020).

² *Beetham David.* Legitimation of Power. Humanities Press International, 1991. P. 8.

ся исходя из общего представления законодателя, которое, в свою очередь, формируется за счёт личного опыта и взаимодействия с возможно широким профессиональным сообществом.

Часто социальный процесс опережает предположительное изменение регулирования, согласие как видимая (или условно видимая) характеристика легитимности исчезает. Государство и законодательство по своей природе остаются более консервативными. «Двигателем» нового подхода может стать значимый вызов, который выполнит роль своеобразного «барометра», отсутствие реагирования на него (на вызов) способно изменить систему в целом. Это обстоятельство во многом обусловлено самой природой власти, которая, как верно замечает К.В. Арановский, «образует предмет правопритязаний, полномочий, обязанностей, запретов, составляющих содержание государственно-правовых отношений»¹.

Однако понимание легитимности только через восприятие с точки зрения практической значимости недостаточно продуктивно. Важен точный анализ природы легитимности, т.е. чтобы предложить способ «отделить» взгляды людей на легитимность от оснований или причин их (этих взглядов) придерживаться. Взгляды «основываются именно на фактических характеристиках режима, таких, как соответствие режима их требованиям, его способности удовлетворять их интересы и так далее. ...различные основания для веры людей в легитимность в его анализе рациональных — правовых, традиционных и привлекательных принципов власти. ...фактическая несостоятельность и процессы упадка того или иного режима способны если не предсказать, то хотя бы адекватно объяснить уменьшение веры в его легитимность»². Есть и мнение, высказанное российскими учёными А.М. Дроздовой и С.А. Комаровым, что современная ситуация не позволяет определить типичные (классические) и нетипичные (смешанные) основания легитимации, процесс которой не имеет чёткой структуры³.

Вместе с тем, возвращаясь к мысли Д. Битема, «взаимоотношения данной власти легитимны не потому, что люди верят в её легитимность, а потому, что их можно оправдать с точки зрения человеческих убеждений. Это различие может показаться тонким, но оно является фундаментальным»⁴.

К.В. Арановский указывал на важность учёта в анализе политико-правовых явлений такой составляющей, как психоэмоциональные реакции и образы в мышлении, присущие общности граждан того или иного государства, в том числе могущие выражаться, как представляется, в форме ожиданий от действий власти. «Содержание представлений, вовлечённых в право, — отмечает К.В. Арановский, — не исчерпывают качества, присвоенные им законодательством или мнением юристов.

¹ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 144.

² Beetham David. Legitimation of Power. P. 12.

³ Цит. по: Иванова С.И. Теория политико-правовой легитимации государственной власти М. Вебера: особенности исследования классических форм // Материалы XX Всероссийской научной конференции «Модернизация российского общества: стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров». Таганрог, 2019. С. 330.

⁴ Beetham David. Legitimation of Power. P. 12.

Правовые представления зависят от воображения, а не только от формальных обозначений, которые способны на воображение влиять, но не замещают его»¹.

Для принятия решения об учёте ожиданий часто важен не конкретный уровень ожиданий в отношении конкретной нормы, а скорее, общее ожидание от всей системы нормативного материала как отвечающей некоторым принципам, в частности, справедливости. Если в конкретных исторических условиях совокупность ожиданий является благоприятной для системы управления, некоторые издержки конкретных правовых решений, становясь предметом критики, могут быть восприняты не настолько негативно, чтобы вызвать процессы дестабилизации государства в целом.

Глобальные процессы изменения общественного строя в России, начавшиеся во второй половине XIX в. и продолжившиеся с перерывами до настоящего времени, очень часто опирались на представления их носителей как на необходимость отрицания всего существующего. К сожалению, именно этому подходу во многом, несмотря на разочарования даже его акторов, удалось укорениться. Политические силы достаточно часто сориентированы на тотальное отрицание, что явно нарушает условие устойчивости как главное необходимое для сохранения государства.

В процессе легитимации важно учитывать достижение легитимности всех компонентов политической системы, которую можно определить как «совокупность конституционных норм, цель которых состоит не только в том, чтобы обеспечить определённое устройство государственной власти, но и в том, чтобы обеспечить легитимность этого механизма, а следовательно, и тех, кто осуществляет власть в соответствии с ним, на основе различных изложенных критериев: поддержание законности; законное избрание власти; удовлетворение общественного интереса в отношении признанных целей правительства; демонстрация согласия»².

Как отмечает В.Д. Зорькин, доверие общества к власти, на котором базируется легитимность, и то доверие власти к обществу, на основе которого строится эффективная государственная политика, может быть только взаимным³. Выражение доверия может происходить через объективизацию политических интересов и предпочтений граждан в политических партиях.

«Самая распространённая сегодня форма легитимности — это вера в легальность, т.е. готовность подчиняться установлениям, которые формально правильны и созданы согласно принятым нормам»⁴.

Легитимность не исчерпывается верой в легитимность, она предполагает, кроме психологического аспекта, целый ряд условий, которые относятся к ценностному ряду и соответствуют представлениям общества или значительной его части, если мы говорим об устойчивом государстве, доминирующему пониманию справедливости, должного, закономерно присущего, всего того, что образует базу для доверия.

«Легитимность означает наличие веских аргументов в пользу того, что политический порядок должен быть признан верным и справедливым; легитимный поря-

¹ Арановский К.В. Указ. соч. С. 495.

² Beetham David. Legitimation of Power. P. 161.

³ См.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М., 2013. С. 364.

⁴ Там же. С. 95

док заслуживает признания. Легитимность означает присутствие у политического порядка такой ценности, что он может быть принят (признан). Данное определение подчёркивает тот факт, что легитимность — это оспариваемое требование действительности; стабильность порядка господства (также) зависит от его (по крайней мере) фактического признания»¹.

Государственная и правовая системы не могут остановиться и полагаться только на накопленную легитимность, они должны постоянно доказывать своё право на господство, на управление путём ежедневной практики, распадающейся на огромное количество единичных действий, которые, в свою очередь, должны быть в стабильных условиях легальны, образуя ткань легитимности, так как часто даже, на первый взгляд, несущественное упущение может привести к потере легитимности в целом. «Сегодня вполне возможно говорить о легитимации как о постоянной проблеме»².

В этой связи самой существенной проблемой применительно к основным легитимизирующим решениям остаётся поиск оптимального соотношения стабильности положений, на которые легитимность опирается, и их допустимой гибкости — главная проблема развития конституционного процесса.

Вся современная политическая практика свидетельствует, что непонимание проблем, которые могут быть отнесены к легитимирующим, ведёт к потере легитимности и распаду государственного образования в существующей форме. «Конфликты легитимации вспыхивают только по принципиальным вопросам... Такие конфликты могут привести к временному отказу от легитимации, а это, в свою очередь, может иметь последствия, угрожающие дальнейшему существованию режима»³.

В рамках современных представлений усилия по предотвращению распада государства концентрируются, прежде всего, на сохранении правового государства.

В свою очередь, осуществление политической власти государственными институтами внутри страны в процессе построения правового государства предполагает особое состояние государства и общества, включающее в себя сложившуюся по основным принципам сложную и устойчивую к спонтанным изменениям совокупность объективных и субъективных факторов социальной системы конкретной страны, базирующуюся, прежде всего, на устойчивой продекларированной системе принципов, которые закреплены конституцией страны (или многовековой практикой в условиях отсутствия письменной конституции) и последовательно реализуются. Отсутствие системы принципов искажает поведение как управляющего субъекта, так и лиц, на которых управляющее воздействие оказывается, что, в свою очередь, вызывает кризис легального развития, который может быть решён через другие механизмы формирования легитимности. При этом указанные механизмы могут вести как к замене существовавшего порядка, так и его жёсткой консервации.

¹ *Habermas J.* Legitimation Problems in the Modern State // *Communication and the Evolution of Society.* 1979 . P. 178.

² *Habermas J.* Legitimation Problems in the Modern State. P. 179.

³ Там же. С. 179.

Устойчивость к изменениям в условиях правового государства не означает, что исключена возможность таких изменений, так как любое явление находится в стадии развития, но предполагаемые изменения не должны быть вызваны спонтанными или исключительно произвольными причинами, а также должны быть описаны с помощью выработанного набора правил, закреплённых в виде норм для их включения в существующую изменяемую структуру.

Идея построения легитимного правового государства и связанные с нею социальные ожидания гражданского общества, каждого в отдельности гражданина и человека обязывают цивилизованное государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Политические и социальные предпочтения граждан обретают конкретизированные формы, и общество, стремясь обеспечить благополучие и процветание, требует симметричных позитивных действий государства в сфере социально-экономических отношений и общественно-политического устройства страны¹.

Однако общество, находящееся в процессе формирования новых базовых ценностей, вряд ли может претендовать на то, что его жизнь организуется строго по правилам правового государства. Вместе с тем не ставить в качестве конституционной задачи построение правового государства даже в условиях невозможности полной реализации такой идеи в конкретный исторический период было бы сознательным игнорированием возможности его построения.

Норма части первой статьи 1 Конституции России, закрепившая роль права, уже в 1993 г. выполняла практическую ориентирующую роль и позволяла апеллировать к данному принципу при определении в том числе конкретных политико-правовых позиций развивающейся системы, поиска защищающих её механизмов.

Вместе с тем проблема «внешнего основания» легитимности постоянно остаётся и для основного закона. Это лежит в системе ценностей, на которых строится сам базовый документ.

Эти положения перекликаются с известными нашему читателю идеями Н. Лумана. «Власть, в конечном счёте, должна получить легитимность. Легитимность обычно определяется **через ценностный консенсус**»².

Одним из инструментов утверждения легитимности (её осмысления) служат «другие медийные средства». Говоря об «управлении другим медийным средством», Луман приводит в качестве характерного примера учение Г. Кельзена, у которого на примере об основной норме (*Grundnorm*) аргументируется необходимость внешнего, не «контингентного» по отношению к праву основания правомерности исполнения власти.

Развитое законодательство можно определить только как необходимую, но недостаточную характеристику правового государства. Существующий или вновь появляющийся закон должен отвечать многим критериям, чтобы быть базой раз-

¹ См.: Плигин В.Н. Развитие институтов власти и формирование законодательной базы Российской Федерации в 1993–2008 годы // Федеральный справочник. М., 2009. Т. 21. С. 55–74.

² Луман Н. Власть. М.: Праксис, 2001. С. 87–88.

вития правового государства. Право, в свою очередь, должно отвечать требованиям легитимности¹.

Именно на поиски ответов на эти вопросы направлены поправки, принятые по инициативе Президента России В.В. Путина в развитие многих положений Конституции РФ, которые строятся прежде всего на воспитании уважения к истории и традиционным ценностям российского общества и направлены на совершенствование защиты его суверенитета, целостного и динамичного прогресса государственного механизма, развитие значимости форм представительной демократии.

Ценностные метафизические понятия не могут быть исключены из контекста формулирования механизма правового регулирования на уровне конституции, поскольку язык конституционных концептов — это метаязык социального порядка, который сложился для конкретной общности людей, образующих народ и его высшую форму организации — государство, если речь идёт о всенародно одобряемом документе². Кроме того, такая нормативистская позиция сталкивается с непреодолимыми барьерами, особенно когда имеет дело с мотивацией человека. Следует признать, что человек как личность постоянно погружён в сферу метафизических понятий. Если их не учитывать, то мы добровольно отказываемся от интерпретации личности как целостного феномена. Нивелирование ментальной связи с традицией при принятии поправок в основной закон государства означало бы отказ от одного из ключевых факторов легитимации государственной власти. Ценностная сфера, включая религиозно-метафизическую, конечно же, может послужить почвой для манипуляций со стороны политических элит, однако даже при такой угрозе нивелирование метафизически-ценностных понятий всё равно оказывается более опасным с точки зрения установления легитимности государственной власти.

Поправкой в Конституцию Российской Федерации закрепляется, что Россия, «объединённая тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признаёт исторически сложившееся государственное единство» (часть 2 статьи 67.1).

Таким образом получают развитие принципы, отражённые в преамбуле основного закона. Норма отсылает к традиции, истории, обусловленности давним опытом, направлена на предотвращение разломов именно по линии исторической легитимности как всей государственности, когда история страны часто обозначалась как новая вновь появившейся управленческой элитой, настаивающей на признании только ею декларируемой справедливости и формы свободы, а также на закрепление историчности совместного проживания различных народов. Юридическое предложение несёт в себе оформление исторической легитимности права на единую государственность, оно поддержано народом страны.

Конституция ориентирует на то, что существует тысячелетняя история страны, она сложилась и не может и не должна быть основанием эмоционального разрыва общества. История состоялась, изучение её уроков возможно и необходимо, но не

¹ См.: *Легитимность права* / под общ. ред. Е.Н. Тонкова и И.Л. Честнова. СПб.: АЛЕТЕЙЯ, 2019. С. 81.

² См., например: *Зорькин В.Д.* Право в условиях глобальных перемен: монография.

является основанием для постоянного покаяния, которое разрушительно. Конституция историческое, нужно ориентироваться на развитие.

Однако тяжелейшая история страны и уроки прошлого не должны забываться, поскольку слишком высокую цену народ России заплатил за свою свободу и даже за саму возможность своего существования в XX в. Осознание этого как конституционной, т.е. не только морально-нравственной, но и правовой ценности, чрезвычайно важно для дальнейшего государственно-политического развития, для укрепления обороны и безопасности страны, для углубления фундамента правового государства.

Вне зависимости от текущего понимания мироздания соотношение себя с «божественным» через приятие или отрицание постоянно сопровождает человека¹. В этой связи «появление» упоминания Бога в Конституции РФ частично реализует естественную для легитимности опору на внешнее, присущее, абстрактно-наличное.

В частности, само по себе возникновение конституций некоторыми авторами связывается с распространением протестантского христианства. Не говоря только о конституциях, уместно упомянуть в целом широкое использование слова «Бог» в различных отраслях права, например, в странах англосаксонского права понятие форс-мажора раскрывается через термин «*Acts of God*». Широко известны и прямые упоминания слова «Бог» в текстах основных законов штатов Северной Америки, конституционном Акте Канады и многих других государств, включая страны Ближнего Востока, такие как Саудовская Аравия, Ливан, Ирак².

Более того, если говорить о странах с преобладанием исламского вероисповедания, то проявление концепции «Бога» заметно не только как общеправовой ценности, но и как источника суверенитета, хотя и не закрепляемого в конституции³.

Задаче обеспечения государственного суверенитета как во внутренней, так и во внешней политике служат поправки в части возможности участия страны в международных договорах, не допускающих ограничений прав и свобод человека и гражданина, а также противоречий основам конституционного строя Российской Федерации (статья 79 Конституции РФ). При этом предложено установить положение, согласно которому принятое межгосударственным органом решение, основанное на международном договоре Российской Федерации, но противоречащее Конституции, не подлежит исполнению в Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации (статьи 79, 125 Конституции).

Эти поправки были обусловлены в том числе дискуссией в обществе по поводу неоднозначности приоритета Конституции Российской Федерации по отношению к общепризнанным принципам и нормам международного права и международным

¹ См.: Рагимов И.М. Религия и наказание. СПб.: Юридический центр — Академия, 2020. С. 9.

² См.: URL: <https://tass.ru/info/7899541> (дата обращения 17.05.2020).

³ В мусульманском праве понятие «суверенитет» догматически расчленяется на «вселенский суверенитет, принадлежащий Аллаху, и земной, ограниченный волей всевышнего, который делегирует свои верховные права народу». См.: Онан Э.С. Ислам и конституционное строительство в странах Востока // Мусульманское право. М., 1984. С. 106; Плигин В.Н. Легитимность государства и права. Теоретико-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2021. С. 157.

договорам, вытекающего из части 4 статьи 15 Конституции РФ. По этому вопросу следует заметить, что в юридической науке существуют разные позиции о толковании этого положения, обосновывающие как верховенство Конституции РФ, так и примат норм международного права¹.

Конституция РФ имеет приоритет в Российской Федерации, что вытекает, во-первых, из самой концепции государственного суверенитета, закреплённой в нормах об основах конституционного строя. Во-вторых, если говорить о международных договорах, то исходя из комплексного толкования частей 1 и 4 статьи 15 Конституции РФ можно *сделать вывод* об абсолютном приоритете Конституции над всеми правовыми актами, поскольку указано прямо, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу». В-третьих, — и это, пожалуй, самый важный аспект данной проблемы, — текст Конституции РФ уже вобрал в себя все основные принципы и нормы международного права и права человека, в частности, содержащиеся в Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека 1948 г. То есть конфликта между нормами Конституции РФ и нормами *jus cogens* в принципе не может возникнуть.

Однако, возможно, следует согласиться, что не всё так однозначно с нормами региональных международных договоров Российской Федерации, включая, в частности, Европейскую конвенцию о защите прав и основных свобод человека, Марракешское соглашение 1994 г., создавшее Всемирную торговую организацию, и некоторые другие. Как представляется, на решение именно такого рода правовых конфликтов и направлены представленные поправки, делая правовую систему более гибкой и расширяя инструментарий не для отрицания международного права, а скорее, для более эффективного взаимодействия национального права Российской Федерации с ним. Предложенные поправки де-юре обеспечивают баланс международно-правового и конституционно-правового регулирования, сохраняя прежнюю редакцию части 4 статьи 15 Конституции РФ и добавляя новые положения в статьи 79 и 125 основного закона.

«Статья 79. Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Предложенная поправка выполнила некоторую легитимизирующую роль в отношении самой Конституции России, так как она исключила непродуктивную дис-

¹ См., например: Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights) / М.В. Агальцова, Т.К. Андреева, Е.Е. Баглаева и др. М.: Развитие правовых систем, 2018. Вып. 4: Роль прецедента в толковании Европейской конвенции по правам человека; *Исполинов А.С.* Вопросы взаимодействия международного и внутреннего права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 73–93; *Зимненко Б.Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть. М., 2010. С. 266.

куссию о её «подчинённости» международному регулированию. Однако предложенное решение не даёт также и оснований для произвольного отрицания международных обязательств нашей страны, участвующей в сложных интеграционных процессах и движениях.

Указанный шаг также отражает и тенденцию, которая в последнее время складывается в функционировании международной системы государств, которые начинают всё в большей степени ориентироваться на собственные национальные интересы, понимая, конечно, что это, прежде всего, относится к государствам, выполняющим центральную роль в системе миропорядка.

Вместе с тем важно иметь в виду, что суверенитет государственной власти не предполагает её бесконтрольность со стороны общества. Развитие гражданского общества потребовало ограничить суверенитет рамками закона, чтобы власть не была выше закона.

Важно, чтобы признание легитимности государственной власти со стороны широких слоев населения не ставилось в подчинённое положение и заменялось признанием легитимной политики, проводимой внешними по отношению к данному населению участниками как в собственной стране, так и за рубежом. Это может привести к тому, что легитимация государственной власти через демократические, в том числе избирательные, процедуры будет носить во многом формальный характер. Как справедливо заметил Б.С. Эбзеев, «поскольку народ обладает учредительной властью, государственный суверенитет вторичен по отношению к суверенитету народа, поскольку пределы государственной власти... устанавливаются народом в конституции и не могут быть нарушены государством без риска утраты своей легитимности»¹.

Ценностный запрос, требующий реакции государства, как один из критериев легитимации права выражают, в первую очередь, постепенно формирующиеся социальные институты — общественные организации, партии, союзы, которые начали активно участвовать в политической жизни страны, воздействовать на разработку и осуществление политики, составляют современную политическую систему общества, и этот процесс становления гражданского общества в сфере политической жизни продолжает происходить с высокой интенсивностью.

Вместе с тем само участие названных социальных институтов в отправлении общественных запросов государству объективно выступает одновременно критерием легитимизации власти.

Стратегически важно, чтобы в рамках постоянного поддержания легитимности общество или, по крайней мере, его существенная часть имели прямую возможность определять своё мнение по отношению к процессам (непосредственная демократия) или делегировать это определение своим представителям (представительная демократия), которые проводили бы это мнение общества через адекватные механизмы в легитимные, желательно, легальные решения в условиях мирного развития социального процесса. В этой связи, несмотря на существующую критику,

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 137.

выборы останутся как средство разрешения вопроса о власти, а значит, и во многом о судьбе социума.

Выборы являются не только важнейшим элементом демократического политического режима, но и условием его осуществления¹. Ожидается, что они надёжный барометр социально-политической жизни в стране. Происходящие в последнее время практически во всех странах мира процессы оспаривания партийной классической и текущей выборных моделей не дали нового системного представления о возможных альтернативах.

«Ведущую роль во взаимоотношениях власти и общества выполняет такая социально-правовая категория, как доверие»². Именно поэтому посредством выборов как одного из средств легитимации политической власти должны обеспечиваться такие способы формирования представительных учреждений, которые действительно отражали бы волю народа и служили его интересам³. На отражение этого требования направлены поправки, закрепляющие существенно новые возможности влияния на государственную динамику Федерального Собрания РФ.

Прекращение процедуры легитимации власти через выборы ведёт к отсутствию доверия народа к власти⁴.

Самостоятельной задачей права в этой связи становится задача найти механизмы, которые обеспечивали бы легитимность выборов на каждом этапе и содержательном компоненте их процесса⁵. Сюда относятся как процедурно-процессуальные моменты, так и собственно критерии, которые относились бы к организаторам и участникам выборов: наличие нормативного материала, дающего исчерпывающее представление о системе шагов и условиях выборов, прозрачные действия собственно по организации выборов, обеспечивающие максимальное представительство и соблюдение установленных правом условий, включая присутствие отвечающих требованиям доверия организаторов выборного процесса, кандидатов в выборные органы, проходящих приемлемые формы отбора, организацию прохождения выборов и подведения их итогов, действенную систему предотвращения нарушений, опирающуюся на возможные меры принуждения и наказания. Всё это составляет лишь основу последующего формирования леги-

¹ См.: Плигин В.Н. Новации избирательного законодательства в 2012–2016 гг. // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3. С. 12–21.

² Доклад В.Н. Плигина на пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 28 февраля 2012 года // Государственная Дума ФС РФ. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3583> (дата обращения: 03.05.2020).

³ См.: Тонков Е.Е. Доверие населения к государству — необходимое условие эффективного противодействия преступности // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2007. № 8. С. 139–149; Склифус С.В. Теоретический аспект изучения процесса легитимации государственной власти в Российской Федерации на современном этапе развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. С. 13–15.

⁴ См.: Джангирян Ж.Д. Роль легитимной власти в создании правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 12–18.

⁵ См.: Плигин В.Н., Авилов Я.Д. Гарантии права быть избранным как фактор легитимности власти // Государство и право. 2020. № 1. С. 62–71.

тимного участника, реализующего компетентно свои функции по управлению общественными процессами.

Подводя итог сказанному, необходимо сделать вывод о том, что вопрос изучения проблемы легитимности государственной власти и на сегодняшний день крайне важен для понимания взаимосвязи и поиска направлений постоянного диалога между народом и государством.

Только легитимная власть может являться действительной властью. Вполне естественно, что продолжающиеся процессы, связанные с формирующимся гражданским обществом и правовым государством в Российской Федерации на современном этапе, приобретают всё больший интерес у учёных, политиков, рядовых граждан, которым безразлична судьба собственного государства.

Проблема легитимации государственной власти в России в условиях продолжающегося поиска путей развития многих системообразующих институтов (гражданское общество, политические партии, оптимальное представительство) требует дальнейшего детального, по-настоящему профессионального анализа.

Поправки к Конституции России выполняют в нашем обществе значительную легитимизирующую роль. По образному предложению В.И. Лафитского, их можно назвать конституционными поправками «Судного дня», потому что они должны остановить Россию от падения в пропасть небытия¹.

*А.Е. Постников,
доктор юридических наук, профессор*

Конституционная реформа-2020: исходные начала и перспективы дальнейшего конституционного процесса

Конституционная реформа — мероприятие сложное, затратное и политически небезопасное. Запрос на неё и реальное движение в этом направлении возникают не случайно, не в целях абстрактного улучшения государственных и правовых конструкций. Конституционная реформа всегда связана с решением конкретных политических задач, которые нельзя решить иными способами, и осуществляется в интересах вполне определённых социальных групп.

Можно видеть два основных типа конституционных реформ, в зависимости от источника конституционных инициатив. Конституционная реформа первого типа — это движение, начатое снизу, когда общество не устраивает существующий конституционный строй либо отдельные его проявления. У этих реформ есть потенциал существенного изменения, корректировки конституционного строя. При этом задачи обеспечения стабильности конституционного строя имеют подчинённое значение.

¹ См.: *Лафитский В.И.* Конституционные поправки «Судного дня» // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). Март-апрель. С. 144.

Другой тип конституционных реформ — это контролируемые изменения Конституции в интересах действующей власти. Такого рода запрос на конституционную реформу возникает в связи с некомфортностью текста Конституции для инициаторов её правки. Не те слова, не те идеи, не те полномочия, не те гарантии, не та ответственность... И при наличии организационных возможностей возникает соблазн зафиксировать то, как это сделать правильно. Однако при этом есть серьёзное ограничение. В отличие от конституционной реформы первого типа, где вопросы преемственности конституционного строя и конкретной организации власти носят вторичный характер, здесь превыше всего стабильность как в узком смысле (осуществление власти определёнными политическими силами), так и в широком смысле (сохранение привычной конституционной среды для реализации власти).

Исходя из указанных типов конституционных реформ внесение поправок в российскую Конституцию в 2020 г. вполне укладывалось в рамки реформы второго типа. Непосредственными поводами к их внесению, с нашей точки зрения, стали:

– углубляющийся разрыв между Конституцией формальной и фактической, сложившейся в соответствии с федеральными законами, решениями Конституционного Суда и практикой их применения, что приводило к снижению авторитета Конституции и являлось деструктивным фактором в развитии государства и правовой системы;

– проблема обеспечения устойчивости в дальнейшем развитии и функционировании сформировавшейся российской политической системы.

Поскольку ядром этой высокоцентрализованной системы является институт Президента Российской Федерации, необходимо было решить вопрос о правовой форме возможных решений проблем, возникающих в связи с конституционным ограничением сроков полномочий действующего Президента.

В результате по указанным выше вопросам были найдены решения. Конституционная практика, складывавшаяся в последние годы, получила закрепление и развитие на уровне Конституции. При этом большинство поправок, касающихся легитимации «фактической Конституции», в основном связаны с различными аспектами усиления централизации, единства публичной власти. Вопрос о форме и процедуре управляемого транзита власти временно заморожен в соответствии с поправкой В. Терешковой.

В целом анализ изменений конституционных конструкций организации власти и её воспроизводства позволяет сделать вывод о временном, переходном характере поправок, направленных на решение проблем, послуживших непосредственным поводом для начала конституционного реформирования.

Это, прежде всего, связано с тем, что системных шагов в реформировании политической системы, создающих гарантии устойчивости её функционирования на платформе демократических институтов и процедур, предпринято не было. Весьма ограниченное усиление самостоятельности парламента в формировании Правительства не даёт пока оснований для выявления новых механизмов саморегулирования политической системы как альтернативы «управления в ручном режиме», что снижает её адаптивность к современным вызовам. Что касается дальнейшей централизации в организации публичной власти, получившей закрепление на уров-

не Конституции, очевидно, что она объективно препятствует реформированию политической системы.

Между тем в современных условиях эффективное функционирование государства предполагает сбалансированное распределение полномочий и ответственности между различными уровнями власти, основанное на их институциональной самостоятельности. Одностороннее движение по направлению к централизации (что реализуется в идеологии «вертикали власти») делает государственный механизм менее восприимчивым к потребностям гражданского общества и вызовам общественного развития, которые, как известно, возникают не в централизованном порядке. Централизация имеет объективные пределы, и в кризисных ситуациях вектор государственного управления нередко и достаточно спонтанно сменяется на децентрализацию (последний актуальный пример тому — передача ряда серьёзных полномочий по борьбе с пандемией на уровень субъектов РФ). Таким образом, можно предположить, что указанные конституционные решения в обозримом будущем потребуют корректировки под влиянием изменяющихся фактических обстоятельств. Получившая распространение идеология, основанная на презумпции разумности централизованного управления, концентрации полномочий, нуждается в общем критическом переосмыслении.

В то же время нельзя не видеть, что в ходе конституционной реформы 2020 г. произошло апробирование новых идей в рамках концепции российской конституционной идентичности. И хотя процесс подготовки текста поправок к Конституции и их доработки был ограничен по формату и по времени, тем не менее, логика обсуждения первоначального проекта поправок, внесённого Президентом РФ, привела к постановке вопроса о расширении функций и ответственности государства, прежде всего, в социальной сфере. Такое развитие событий, несомненно, связано с особенностями и недостатками действовавшей Конституции РФ 1993 г., в которой излишне лаконично была определена ответственность государства за решение социальных задач.

В этой связи конституционная реформа-2020 в определённой мере приобрела свойство отправной точки будущего конституционного процесса, поскольку началось движение по пересмотру конституционных ориентиров. Некоторые идеи социального государства, роли государства в экономике получили определённое развитие на уровне общих норм в главах Конституции РФ «Федеративное устройство» и «Правительство Российской Федерации». Парадоксально, но недостаток конституционного регулирования взаимоотношений гражданского общества и государства в целом восполнялся за счёт расширения и конкретизации полномочий Правительства¹. Очевидно, что такого рода конституционные положения являются

¹ Речь, в частности, идёт о новых полномочиях Правительства РФ, предусмотренных в пунктах «е.1» и «е.2» части 1 статьи 114 Конституции РФ, согласно которым Правительство осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики, а также осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности.

индикаторами будущего более системного развития конституционного регулирования.

В то же время другие недостатки и уязвимые места в Конституции, выявленные в законотворческой и правоприменительной практике, не были компенсированы в ходе конституционной реформы 2020 г. Это создаёт вполне прогнозируемую почву для дальнейшего развития конституционного процесса.

Отметим некоторые направления конституционной практики, требующие, на наш взгляд, решений на уровне Конституции.

1. Закреплённые в главе 1 Конституции РФ демократические принципы в части взаимодействия государства и гражданского общества не получили достаточного развития в Конституции. В этой связи актуально более чётко определить конституционный режим деятельности объединений граждан, исключающий необоснованное вмешательство со стороны публичной власти, установить гарантии деятельности оппозиционных политических партий. Также важно предусмотреть конституционные гарантии недопустимости влияния органов власти на волеизъявление избирателей, что создаст гарантии проведения свободных выборов как важнейшего элемента гражданского общества, определяющего его взаимодействие с публичной властью.

2. Установленным в Конституции РФ принципам разделения властей и правового государства были изначально поставлены серьёзные институциональные препятствия в виде не вполне сбалансированного распределения полномочий между высшими органами власти, принижения роли представительных органов власти, возможностей их контроля за деятельностью исполнительной власти. Такое решение вопроса, объяснимое с учётом принятия в 1993 г. Конституции РФ в условиях жёсткого политического противостояния «партий представительной и исполнительной власти», нуждается в объективной оценке с учётом современных тенденций развития системы публичной власти и перспектив развития России как демократического государства, ориентированного на максимальное раскрытие творческого потенциала российского общества.

После принятия Конституции РФ 1993 г. среди специалистов в области конституционного права получила распространение точка зрения, что такие недостатки Конституции могут быть преодолены путем её интерпретации. Осторожный оптимизм в этом плане внушала практика конституционного судопроизводства, ограничивавшая воплощённые в нормотворчестве некоторые крайности, вытекавшие из перекосов в организации власти. Однако данный ресурс защиты и развития демократических принципов Конституции к настоящему времени оказался исчерпанным, в связи с чем очевидно, что дальнейшее развитие России как демократического, правового государства требует чётких нормативных решений на уровне Конституции.

3. Закреплённая в Конституции РФ модель федеративного устройства, изначально допускавшая широкую вариативность в регулировании федеративных отношений (что объяснимо сложной эволюцией взаимоотношений РФ и субъектов РФ в условиях процессов «суверенизации», подписания Федеративного договора, подписания договоров о разграничения полномочий между Центром и регионами и последующим пересмотром принятых решений), трансформировалась в систему от-

ношений между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, основанных на высокой степени субординации. Между тем крен в сторону централизованных, в том числе административно-правовых, начал в регулировании федеративных отношений объективно создаёт препятствия для поиска региональными органами власти наиболее оптимальных решений для экономического, социального и правового развития субъектов РФ и формирует почву для отчуждения населения от власти в случае, если местные запросы и проблемы, воспринятые региональными органами власти, не находят эффективных решений в силу бюрократизации управления. Поэтому представляется актуальным создание на уровне Конституции РФ дополнительных гарантий самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в реализации ими полномочий, возложенных на них в соответствии с Конституцией.

Какие конкретные меры в указанных направлениях необходимы — предмет общественной и научной дискуссии. Полагаем, что при определении стратегии конституционного развития с неизбежностью столкнутся два основных подхода к дальнейшему реформированию Конституции. Либеральные, демократические подходы, получившие выражение в ценностях западного конституционализма, будут противопоставляться необходимости поиска для России особого пути конституционного развития в целях защиты национальных интересов (что принято называть конституционной идентичностью). Полагаем, что основная задача будущего конституционного процесса заключается в нахождении компромисса между этими идейными течениями. Поиск формулы этого компромисса — основная задача предстоящего развития конституционного процесса.

*И.Г. Шаблинский,
доктор юридических наук*

Политический режим в России и авторитарные режимы прошлого: сходства и различия

Политический режим, сложившийся в итоге к концу первого десятилетия XXI в. в России, воплотил в себе как некоторые весьма специфические черты, связанные с разложением тоталитаризма, так и ряд признаков, хорошо знакомых нам из истории авторитаризмов второй половины века XX-го. К последним следует отнести, прежде всего, средства институционализации политического режима. Как в Индонезии, в Бразилии, на Филиппинах 1960-х — 1970-х гг. власть главы государства (и его аппарата) была поставлена вне всякого контроля (парламентского, общественного и т.д.) и критики.

Обе палаты российского парламента, как и парламента названных государств, были сформированы в основном из лиц, совершенно лояльных главе государства. Необходимо говорить именно о персональном характере лояльности, поскольку партийная принадлежность депутатов (формально представляющих партию власти, но не только её) имела в данном случае, скорее, символическое значение. Пар-

тийный бренд «Единой России» (как и бренд «Голкар» в Индонезии, «Движение за новое общество» на Филиппинах и т.п.) в реальности использовался именно как обозначение указанной персональной лояльности.

Как в Мексике, Бразилии и Индонезии 1960-х и 1970-х гг., в России начала XXI в. была создана декоративная партийная система, т.е. система, включающая доминирующую партию, предсказуемо выигрывающую все выборы, и две (три) партии, выполняющие функции оппозиции, но не пытающиеся ставить под сомнение основу политического режима — неограниченную власть главы государства. До 2012 г. создание новых политических партий было предельно затруднено с помощью закона о партиях, воспроизводящего ряд положений соответствующего мексиканского закона — о минимальной численности политической партии, об обязательной создании и отдельной регистрации её региональных отделений и т.д.

Начиная с 2012 г. порядок создания политических партий был облегчён, и спустя пару лет их было уже около семи десятков. Тут российский политический режим оказался оригинален. Но данная мера носила характер бюрократической уловки: регистрация новых партий для участия в выборах всё так же зависела от воли администраций на местах (а они руководствовались волей Администрации Президента), никаких новых информационных возможностей эти образования не получили. Крупнейшие телеканалы обслуживали главу государства, региональные СМИ — глав регионов. Кроме того, многие из новых партий оказались искусственными образованиями, созданными властными структурами исключительно для ослабления немногих реальных партий. Поэтому политическое меню, сформированное примерно двумя десятилетиями раньше (партия власти — КПРФ — ЛДПР — Справедливая Россия), осталось в неприкосновенности.

Как и во всех авторитарных режимах второй половины XX в., в России был установлен жёсткий контроль власти — как на федеральном, так и на региональном уровнях — над всеми государственными телеканалами. При этом несколько большей свободой (как в Мексике и Бразилии) всё ещё пользуются печатные издания. Правда, те из них, кто решается публиковать критику в адрес власти, немногочисленны и находятся в крайне уязвимом положении.

Впрочем, главная особенность медиапространства, характерного для политического режима в Российской Федерации в 2010–2020 гг. (возьмём последнее десятилетие), — это всё же наличие большого количества независимых от государства интернет-ресурсов, в том числе интернет-платформ, размещающих в основном пользовательский контент. Данного феномена авторитарные режимы прошлого не знали. Таким образом, определённое пространство для свободы слова и свободы массовой информации все годы, в течение которых политический режим в целом ужесточался, сохранялось.

Как и в большинстве упомянутых авторитарных режимов (за исключением, вероятно, режима в Чили), в Российской Федерации представители правящей группы фактически контролируют наиболее важные (и доходные) экономические активы, относящиеся, как правило, к государственным компаниям, образующим гигантский государственный сектор экономики. Последняя, став в определённой мере рыночной, в сущности, осталась, скорее, государственной, нежели частной. Таким образом, власть и собственность в России остаются в значительной мере слиты.

Пытаясь классифицировать сложившийся у нас политический режим, относить его к некоей устойчивой категории, нужно отметить то, что данный политический режим за последние 25 лет (считая с даты принятия Конституции) менялся, эволюционировал — то приближаясь время от времени к разным образцам, связанным с опытом других авторитарных государств, то удаляясь от них.

Достаточно самобытен он был в 1994–2000 гг., когда авторитарный стиль первого российского Президента был помещён в контекст достаточно бурной парламентской жизни. Политический режим, выстроенный в России в течение 2000–2014 гг., более всего общего имел с так называемыми популистскими авторитарными режимами 1930–1960-х гг. в Латинской Америке (в Мексике при Л. Карденасе и его последователях, в Аргентине при Х. Пероне). Наиболее заметно это было в первое десятилетие XXI в., когда быстрый рост цен на нефть позволил обеспечить реальный рост доходов населения. Тут следует иметь в виду выдвижение Президентом Путиным (но также и Медведевым, действовавшим под фактическим патронажем Путина) ряда амбициозных проектов, имевших социальное значение. Можно вспомнить о выдвинутом в начале 2000-х гг. проекте обеспечения каждой российской семьи отдельной квартирой (и соответствующих мерах по ипотечному кредитованию), о так называемых национальных проектах в области здравоохранения и образования, о президентских указах, требующих повышения зарплаты для ряда категорий бюджетных работников, и т.п. Профсоюзы при реализации данных инициатив не играли сколь-нибудь существенной роли (в отличие от массовых профсоюзов в государствах Латинской Америки), хотя структуры ФНПР, фактически продолжающие выполнять роль государственных профсоюзов, обеспечивали некоторыми своими акциями символическую поддержку власти.

Примерно в эту же пору, в 2003–2011 гг., было обеспечено достаточно полное институциональное оформление российского политического режима. Прежде всего с помощью доминирующей политической партии, «партии власти» («Единой России»), представлявшей собой, по сути, связанную с государством корпорацию и получавшей подавляющее большинство мест во всех представительных органах — от муниципальных собраний до Государственной Думы. Партия власти неизменно одерживала победы на выборах всех уровней, показывая высокие результаты, что, с одной стороны, безусловно, отражало массовую поддержку правящей группы (точнее, её лидера) значительной частью избирателей, но с другой — оставляло пространство для серьёзных сомнений в любых численных показателях. Фальсификации и подделка результатов любых голосований стали к этому времени рутинной практикой избирательных комиссий всех уровней. Политический плюрализм в это время был реально ограничен, роль бюрократических и силовых структур стала возрастать.

После падения цен на нефть в 2014–2016 гг. возможности социального маневрирования для правящей группы в России оказались серьёзно ограничены. В эти же годы (и даже несколько раньше) стали появляться протестные движения, адресовавшие власти как политические, так и сугубо экономические требования (как, например, движения водителей-дальнобойщиков, фермеров, шахтёров с закрывающихся предприятий и т.п.). Они ещё не были достаточно массовыми, чтобы пред-

ставлять угрозу власти, но вполне структурированными (образовавшими ряд организаций) и проявлявшими склонность к политизации.

С 2012 г. политический режим в России по ряду признаков стал всё более напоминать родственные ему авторитарные режимы в Белоруссии и Средней Азии. К этим признакам следует отнести всемерное укрепление военно-полицейского аппарата, подведение законодательной базы под дальнейшее ограничение конституционных свобод, повышение активности различных групп, практикующих экстраофициальное насилие, — активистов, пользующихся определённой санкцией государства на применение запугивания и насилия в отношении представителей оппозиции. Стоит отметить, что эти черты в определённой мере были свойственны и режимам Сухарто и Маркоса в последние годы их существования.

Тут мы подходим к некоторым важным особенностям в политическом развитии России в период, ассоциируемый с властью Владимира Путина, — к тем чертам сформированного при нём политического режима, которые можно считать уникальными.

Дело в том, что примерно к 2013–2014 гг. развитие экономики страны утратило динамизм, и стало очевидно, что и правящая группа в определённой мере утратила, исчерпала интерес к темам технологической и экономической (и, конечно, социально-политической) модернизации. Её внимание постепенно переключилось на сохранение *status quo*.

Требовалось, впрочем, некоторое очень серьёзное основание, серьёзный предлог для переключения вектора развития государства с модернизации на всемерное обеспечение незыблемости власти, политического режима. Нельзя сказать, что российская правящая группа специально выискивала подобный предлог. Но он появился.

События на Украине в конце 2013-го — начале 2014 г. и последовавшее за ними присоединение к России Автономной Республики Крым и города Севастополя, а потом участие России в конфликте на Донбассе вызвали острую международную реакцию. Само по себе присоединение новых регионов произошло с нарушением российского конституционного законодательства (Федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации» и «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации»). Этот кризис интересует нас именно с точки зрения изменений политического режима.

Данные события получили оценку в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/262. В указанной резолюции Генеральная Ассамблея подтвердила суверенитет и территориальную целостность Украины в её международно признанных границ и подчеркнула, что не признаёт законности какого бы то ни было изменения статуса Автономной Республики Крым и статуса города Севастополя.

В этой связи ряд государств, в том числе США и государства — члены Европейского Союза, ввели санкции экономического характера против Российской Федерации. В частности, запреты на инвестиции в инфраструктурные, транспортные, телекоммуникационные и энергетические секторы, на поставку оборудования для этих секторов, а также на оказание для них финансовых и страховых услуг и т.п.

Руководству Российской Федерации это дало основание поставить вопрос о враждебных действиях в отношении Российской Федерации, о враждебном окружении.

После этого внешнеполитический фактор стал играть, по сути дела, ключевую роль во всех изменениях внутренней политической жизни, во всех трансформациях политического режима. Для его консолидации и мобилизации значительной части электората стали использоваться совершенно определённые пропагандистские установки: прежде всего, тема внешних угроз государству. По сути дела, была актуализирована тема России как «осаждённой крепости».

Данный опыт в некоторой степени оказался сопоставим с опытом ряда режимов, возглавляемых авторитарными лидерами, предпринявших крупные и рискованные военные акции, имевшие целью наращение территории государств и повышение популярности режимов.

В 1974 г. лидер военного режима в Греции (режима «чёрных полковников») Д. Иоаннидис попытался присоединить к Греции Кипр, используя военные формирования греческой общины острова. В 1975 г. индонезийский диктатор Сухарто ввел войска на территорию Восточного Тимора, принадлежавшего Португалии, и вскоре после оккупации объявил о присоединении данной территории в качестве провинции. В 1982 г. глава военной хунты Аргентины Л. Галтиери инициировал занятие аргентинскими войсками Фолклендских (Мальвинских) островов, являвшихся предметом территориального спора между Аргентиной и Великобританией, но находившихся под британским контролем. В 1990 г. иракский диктатор С. Хуссейн за три дня оккупировал эмират Кувейт, объявив его новой провинцией Ирака. Во всех случаях нападавшие стороны поначалу не встречали серьёзного сопротивления и оперативно объявляли о новом статусе территорий (или — в случае с «энозисом» Кипра — о намерении присоединить территорию, идя навстречу воле её жителей).

Но военно-политические последствия этих операций серьёзно различались.

Греческий и аргентинский диктаторы вынуждены были отказаться от своих геополитических планов, а затем и от власти после вмешательства в конфликт вооружённых сил соответственно Турции и Великобритании. Иракские войска ушли из Кувейта под давлением сил международной коалиции во главе с США. Но сам Хуссейн оставался у власти в Ираке ещё 12 лет.

В отличие от названных вождей индонезийский лидер Сухарто не испытал сколь-нибудь серьёзного международного воздействия после оккупации и аннексии Восточного Тимора.

Его опыт нам особенно интересен.

Ни одно государство (кроме Австралии) не признало данную территорию частью Индонезии. Генеральная Ассамблея ООН признала действия Сухарто агрессивной, осудила их и потребовала немедленного освобождения Восточного Тимора. Но никто не изъявил никакого желания восстанавливать *status quo*. Прежде всего потому, что Португалия после революции 1974 г. уже не претендовала на свою бывшую колонию, да и не обладала ресурсами для её удержания. Сухарто же представил свои действия как вклад в деколонизацию Юго-Восточной Азии. И, кроме того, дал понять Соединённым Штатам, Великобритании и Австралии, что борется с проникновением коммунистического влияния в регион.

В общем, эта операция оказалась не связана с особыми издержками. Санкций против Индонезии никто не вводил, её экономические отношения с крупнейшими партнёрами только упрочились.

Проблемы начались потом. Кроме сторонников присоединения на острове были и сторонники независимости. Спустя несколько лет они начали вялотекущую партизанскую войну. Постепенно она стала вызывать всё больший резонанс и внутри страны, и за её пределами. В конце концов спустя четыре года после свержения Сухарто (в 1998 г.) была провозглашена независимость Восточного Тимора.

Впрочем, аналогии с ситуацией вокруг Крыма и Донбасса тут могут быть только поверхностными.

В 2014 г. в Крыму доминировали настроения в пользу вхождения в состав Российской Федерации, хотя результаты и референдума, проведённого с нарушением всех норм избирательного права, и социологических опросов, проводимых под контролем государства, оставляли широкое поле для сомнений в отношении точных пропорций сторонников и противников присоединения. В любом случае операция по присоединению Крыма (в отличие от подобной операции в Восточном Тиморе) прошла почти бескровно.

Ещё более важен тут идеологический аспект. В процессе консолидации авторитарного режима Сухарто тема присоединения Восточного Тимора не играла важной роли (важнее, скажем, было вполне законное присоединение Западного Ириана — огромной территории, составлявшей примерно половину острова Новая Гвинея). Последние 20 лет существования режима Сухарто — уже после операции в Восточном Тиморе — он пользовался более или менее выраженной поддержкой крупнейших государств, имевших различные интересы в регионе, — Австралии, США, Франции, Великобритании. Инвестиции из этих стран играли существенную роль в экономическом развитии Индонезии. Её международное положение все эти годы было достаточно прочным, причём индонезийский режим в 1970-е — 1980-е гг. играл важную роль в Движении неприсоединения. Тема отношений Индонезийского государства с крупнейшими игроками на международной арене не играла особой роли в идеологическом оформлении режима Сухарто (о котором речь шла выше).

В данном контексте можно понять, что ситуация, сложившаяся в России после присоединения Крыма, провозглашённого частью Российской Федерации (а также фактического присоединения ещё нескольких районов Украины), серьёзно отличается от всех подобных ситуаций, связанных с действиями авторитарных режимов.

В России в 2014–2018 гг. главным элементом идеологического обоснования политического режима постепенно стала идея противостояния условному идеологическому конструкту «Западный мир» (включающему, впрочем, Австралию и Японию и возглавляемому США). Под целями данного противостояния подразумеваются:

- 1) сохранение монополии на власть группировки, ставшей в России правящей в начале 2000-х гг., и соответствующего интересам данной группировки политического режима;

- 2) защита приобретенных территорий и

3) сохранение военно-политического контроля над рядом других территорий, относящихся к некоторым соседним государствам (прежде всего к Украине и Грузии).

На языке официальной пропаганды это называется «возвращением России в мировую политику», т.е. восстановление положения, при котором с нашим государством «снова начинают считаться».

Фальшивость этого тезиса заключается в том, что после распада Союза ССР его крупнейшая союзная республика Российская Федерация никуда и не уходила из «большой политики». И при Президенте Б. Ельцине, и при Президенте В. Путине наше государство достаточно активно действовало и в региональном, и в глобальном формате. Российская Федерация играла важную (или ключевую) роль в таких структурах, как ОДКБ, ШОС (созданных при участии России), и в рамках «Большой восьмёрки», создавая благоприятные условия и для своего экономического развития, и для обеспечения безопасности. Главное отличие от внешней политики советской эпохи состояло, главным образом, в том, что теперь российское государство добивалось своих целей без конфронтации с сообществом демократических государств (относившихся по терминологии той поры к «лагерю капитализма» или лагерю «сил империализма») и без диктата по отношению к соседям.

Напротив, новая «крымская» внешнеполитическая стратегия Российской Федерации оказалась связана с использованием в феврале 2014 г. силы против соседнего государства — Украины и, соответственно, с резким ухудшением отношений с государствами — членами Европейского Союза и крупнейшими демократиями, представленными в «Большой восьмёрке», ставшей после этих событий «семёркой». Для многих экспертов такое изменение в стратегии символизировало возвращение к советской внешнеполитической доктрине, к советскому представлению о друзьях и врагах на международной арене. Причём во враждебном лагере в данном случае оказывались именно те государства, которые числились в нём в советскую эпоху, а также все бывшие союзники СССР по Варшавскому договору (государства Центральной и Восточной Европы) и ряд бывших республик СССР, как ставших членами ЕЭС и НАТО, так и не получивших этого статуса (Грузия и Украина).

Противостояние всему этому сонму старых и новых врагов стало в итоге главным обоснованием дальнейшего ужесточения политического режима в России и, собственно, авторитарного правления (к нему также вполне применим и термин «олигархического», если иметь в виду слияние политической власти и контроля над важнейшими экономическими активами).

В итоге политический режим, сложившийся в Российской Федерации к 2020 г. (к началу четвёртого срока президентства В. Путина), безусловно, обладая рядом черт, присущих авторитарным режимам прошлого, серьёзно отличался от них, по крайней мере, в двух отношениях. Во-первых, в отличие от подобных режимов он в качестве своих основных целей поставил наращивание территории и расширение внешнеполитического влияния, отказавшись, по сути, от партнёрских отношений с наиболее развитыми в экономическом отношении странами. Во-вторых, в период правления В. Путина так и не было предпринято сколь-нибудь масштабных усилий по оздоровлению и реформированию экономики (к которому стремились все ла-

тиноамериканские режимы). Вместо этого фактически был расширен военно-промышленный сектор и законсервирована традиционно доминирующая роль добывающих отраслей.

С учётом снижения цен на энергоносители российскую экономику в таких условиях ждёт неминуемая стагнация, а политический режим — усиление охранительной функции.



Портал юриста Благотворительного фонда помощи осуждённым и их семьям, эксперта Фонда конституционных реформ Ольги Подоплеловой «Особое мнение» (скрин-шот)

РАЗДЕЛ III. ГРАЖДАНСКАЯ ПОЗИЦИЯ

*С.А. Белановский,
социолог, кандидат экономических наук,
основатель независимой исследовательской группы
«Группа Белановского»*

Об обсуждении Конституции

Недавно Олег Румянцев организовал экспертное обсуждение, какой должна быть новая российская Конституция. В моём выступлении я отметил, что конституция, не только российская, обычно состоит из двух частей: декларативной и собственно законодательной. К сожалению, в декларативной части часто пишут всякую чепуху. Вот, в России написали что-то вроде «охраны исторической правды». А в первой строке Конституции Италии (цитирую по сборнику, вышедшему ещё в 1980-е гг.) написано: «Итальянская республика является республикой, основанной на труде». На труде, на водке, на нефти, на капитале... Глупая какая-то фраза, даже если забыть, что это правовая конституционная норма.

Происхождение фразы понятно: после второй мировой войны авторитет СССР и социализма был очень высок, цитируемая фраза является отголоском тех настроений.

Далее в своём выступлении я сказал, что сомневаюсь в целесообразности декларативных утверждений, а может быть, и Конституции как правового документа вообще. Мне почти сразу возразили, и я понимаю возражающих. Конечно, было бы неплохо начать Конституцию с некоторой общей декларации, отвечающей на вопрос из стихотворения Давида Самойлова: «Кто мы есть и за что мы стоим?». Я был бы рад начать с ответа на этот вопрос, но проблема в том, что не знаю этого ответа. В Конституции США ещё содержится вменяемая попытка ответить на этот вопрос, но потом эти попытки сошли на нет.

Во-первых, меняются времена. Была мода на социализм, прошла. Во-вторых, общество плюрализируется, возникает конкуренция разных ответов. В-третьих, есть ощущение, что сам вопрос перестаёт быть интересен. В-четвёртых, есть разные культуры. Возможно, современные мусульмане или китайцы дали бы какой-то ответ на этот вопрос. Другой вопрос, что это был бы за ответ. Фашисты тоже дали

бы ответ. А в современной западной культуре, к которой относится и Россия, никакого консенсусного ответа получить не получится.

Какой вывод? Увы, я не знаю. Возможно, хорошо бы подумать над тем, нельзя ли создать правовую систему без конституции (такие страны есть), чтобы не закладывать в основной документ всякую чепуху, которая всё равно не будет применяться на практике.

Вспомним голосование за поправки в Конституцию летом 2020 г. В СМИ звучали претензии, что поправок много и голосовать за них надо по отдельности. И власть ответила на это возражение: за Конституцию 1993 г. тоже голосовали не постатейно, а целиком.

Мы попробовали реализовать идею постатейного голосования в нашем опросе. Взяли тексты поправок и по возможности свели каждую из них к простой и понятной форме. Удалось это сделать не со всеми поправками, но со многими. Все поправки ясно разделились на декларативные и, назовём так, императивные (законодательные). Последние касались в основном полномочий Президента, включая отмену сроков.

Результаты нашего «голосования» я описывал, повторяясь не буду: «Что россияне думают о поправках к Конституции»¹.

Сейчас меня интересует другой вопрос. Постатейное голосование действительно технически организовать нельзя. Простите, что для краткости не привожу аргументы, просто утверждаю, что это — факт. Голосование за поправки к Конституции власть обеспечила массовой рекламой и административным ресурсом. Сейчас, судя по фокус-группам, большинство разочаровалось в своём одобрении. Но, как ни странно, не это самое интересное.

Гораздо интереснее принятие Конституции Шахрая 1993 г. Тогда такой административный ресурс почти не использовался, но на деле вышло гораздо хитрее. Страна ждала, когда же проявятся позитивные результаты реформ. И власть ответила по телевизору: сейчас у нас связаны руки, надо принять новую Конституцию. Помню, как спросили у Черномырдина, что мешает реформам. В свойственной ему манере он ответил: «Как ни странно, нужно принять Конституцию». То есть позитивного голосования добились внушением мысли, что нужно устранить последнее препятствие на пути к реформам. И это было посильнее глупой, хотя и массовой рекламой.

Вспомним итальянскую Конституцию. Я, конечно, не специалист по Италии. Но думаю, что там сработал похожий и даже ещё более сильный эффект. Как обычно, никто новую Конституцию особо не читал и не понял. Но она символически обозначала конец эпохи Муссолини, конец войны и начало новой (даже не очень ясно какой, но мирной) жизни. И все проголосовали, тем более, что ничего ужасного в этой конституции написано не было. Буквально этот же аргумент привёл в начале 1990-х гг. и журналист Максим Соколов: «Поскольку проект Конституции не есть что-то ужасное...». Оба раза Конституция была принята на волне общественного воодушевления без глубокого прочтения её текста. Ну, и слава богу. Кстати, оба

¹ См.: Forbes. 29.06.2020. URL: <https://www.forbes.ru/.../403897-kak-rossiyane-dumayut-o>.

раза принимался только один проект, при двух возникла бы такая каша, что, не дай бог, окончилось бы гражданской войной.

При принятии поправок к Конституции в 2020 г. общественного воодушевления не было и в помине, пришлось использовать манипулятивные технологии. Получилось. Получится ли ещё раз?

Что из этого следует? Честно говоря, даже не хочется писать. Следует, что без макиавеллиевской тактики новую Конституцию не принять. И то при условии, что это будет происходить в рамках централизованного государства.

Может быть, лучше просто вернуться к конституции Шахрая и не трогать её по принципу «не тронь говно»?

* * *

Путин иногда бывает на удивление искренен. Не буду обсуждать, как это сочетается с его противоположными качествами. Но часто вспоминаю один эпизод. Дело было ещё в 2006 г. на встрече Путина с матерями Беслана. Был тяжелый разговор, который я сейчас целиком не вспомню. Но врезался в память один эпизод. Внезапно, вне связи с предыдущим, Путин вдруг тихо сказал: «Вот я доработаю два года и уйду. Тогда увидите, что будет». Согласно стенограмме после этого в зале на какое-то время воцарилась мёртвая тишина. Я считаю, что это высказывание было искренним.

Что имел в виду Путин? Разумеется, он этого не объяснил. Остаётся догадываться. Есть две силы, которые могут устроить «увидите, что будет». Это регионы и олигархи. Возможно, ещё и силовики. Между ними сформировались сложные коалиции. Регионы будут требовать большей автономии, как в 1990–1991 гг. Во многих из них есть серьёзные интересы олигархических структур. В совокупности они (по крайней мере, некоторые из них) обладают достаточной силой, чтобы подкрепить свои требования.

С 2006 г., вероятно, были предприняты усилия, чтобы в противовес олигархо-сепаратизму нарастить мускулы силовых структур. Но эти структуры есть нечто загадочное, и как они поведут себя в отсутствие Путина (единого центра власти, пусть даже символического) — неизвестно. Некоторые игроки могут вступить в союзы с различными внешними силами.

Реализуется ли сценарий, который, предположительно, имел в виду Путин? Вполне может. Смогут ли силовые структуры этому противостоять? Думаю, что в масштабах всей страны — нет (только локально, если дело ограничится локальными событиями). Но, тем не менее, власти явно к этому готовятся.

Валерий Соловей неоднократно говорил, что нас ждут три тяжёлых года, после чего всё более-менее наладится. Наверное, он имел в виду что-то похожее на то, что сказал Путин. Не берусь судить, три года или не три, но думаю, что ход мысли схожий.

В свете сказанного дебаты о всероссийской Конституции кажутся мне несколько оторванными от жизни. Они основаны на постулате, что сохранится сильное централизованное государство, способное принимать централизованные (согласованные, может быть, даже консенсусные) решения. Боюсь, что этого не будет. Я бы подумал о региональных конституциях и вообще о позициях/действиях регионов.

Более серьёзных, чем существующие. В некоторых регионах об этом уже думают. Навязать Конституцию регионам может не получиться, разве что она будет представлять собой совсем бессмысленный документ, который не затрагивает ничьих интересов.

Что такое Конституция? В идеале — это правовой документ, из которого дедуктивным путём вытекают все остальные правовые нормы. На практике это не очень хорошо получается, но хоть как-то. Здесь мы имеем в виду сами правовые нормы, а не их исполнение.

Принятие такой Конституции подразумевает два условия. Во-первых, должна быть команда, которая её напишет. Наверное, участники обсуждения, организованного Румянцевым, считают себя именно такой командой. Важен вопрос, какого мировоззрения они придерживаются на более или менее консенсусной основе. У меня создалось впечатление, что есть заметный крен в сторону социальной демократии. Не стану здесь поддерживать или спорить с этой идейной позицией. Важно, что она не единственная и спорная. Ошибочная идейная позиция может заложить бомбу под будущее развитие общества.

Но ещё важнее другое — любой коллективный орган, который будет создавать текст (Конституционное собрание или что-то ещё) не будет состоять только из участников румянцевского обсуждения. Там будут и Платошкин, и Удальцов, и Стрелков, и, наверное, даже Квачков. И много других совершенно разных людей с разными (порой очень странными) взглядами. Кроме того, будут засланные казачки от регионов, олигархических структур и прочих групп интересов (например, представители РПЦ).

Допустим, что года за два они придут к какому-то компромиссному решению. Именно к компромиссному, а не юридически-правовому. И снова появятся фразы типа «республика, основанная на труде» или «Россия — республика социальной справедливости». Вопрос, кто будет писать Конституцию, остаётся неясным.

Второе условие — легитимное принятие Конституции. Какова будет процедура её принятия? Всенародное голосование? Или какой-то уполномоченный орган, избираемый населением? К сожалению, я не смог дослушать обсуждение до конца, но мне показалось, что эти вопросы не обсуждались вовсе. Но ведь перед тем, как принимать Конституцию, должны быть приняты предконституционные законы, регламентирующие порядок её написания и порядок её принятия.

Я приношу извинения всем участникам обсуждения за свой скепсис и надеюсь, что он окажется неоправданным.

Ю.Ю. Болдырев,
экономист, публицист, в 1989–2000 гг. — народный депутат СССР, начальник Контрольного управления Администрации Президента РФ, член Совета Федерации, заместитель Председателя Счётной палаты РФ

Дух «Поправки к Конституции» в действии

Итак, прошло полгода после принятия и легитимизации «Поправки к Конституции» образца 2020 г., и мы уже можем наблюдать её действие. Пока не столько действие буквы, сколько действие духа. Причём, как самой Поправки, так и процедуры её принятия, включая «общероссийское одобрение». Не случайно один из рассматриваемых ниже эпизодов напрямую восходит к периоду борьбы вокруг тогда ещё не легитимизированных новых конституционных норм. Споры давно прошли, но за высказывания в них судят и наказывают до сих пор.

Хотел бы сразу оговорить, что всё изложенное далее — не про конкретных подследственных, подсудимых или осуждённых политиков, объявляемых нашей правоохранительной и судебной системами преступниками. Это — про нашу правовую и правоприменительную систему, её абсурдность и лицемерие, прямо противоречащие основам конституционного строя.

Срок испытательный или пытательно-отравительный?

На всех телеканалах — тотальное разоблачение иностранного агента, ввремя не являвшегося на регистрацию во ФСИН под предлогом какого-то типа отравления. К тому же гнусно оклеветавшего заслуженного ветерана. Этими коварными совокупными действиями — неявкой во ФСИН и злобной клеветой на ветерана (объявление его «холуём») — он явно задумал свергнуть Родину и народ в бездну страданий.

Присоединяясь ко всеобщей борьбе против опасных государственных преступников, стоит рассмотреть подробнее несколько вопросов, выделив в них формальную и сущностную составляющие.

Например, если преступник действительно столь ужасен, как нам рассказывают об этом по телевизору, ни дать, ни взять насильник над нашими скрепами и извратитель наших побед, да ещё и на подпитке у всех мировых разведок, то почему его судят не за эти страшные преступления, а, образно говоря, за то, что бросил фантик от конфеты мимо мусорной урны?

Или вопрос о неявке во ФСИН, точнее, о том, что преступник, осуждённый условно, не выдержал испытательный срок.

Формально, чтобы признать преступника не выдержавшим испытательный срок, достаточно любого нарушения — самой мелочи. Содержательно же важно понимать, что преступник изначально сотворил и, соответственно, на что, на исправление от чего ему дан испытательный срок.

Сначала оценим масштаб преступления, степень его опасности для общества. В нашем случае — с известным злокозненным «иностранном агентом», «берлинским пациентом» (дело Навального и «Ив Роше») — налицо сравнительно мелкое

мошенничество (если ограничились условным сроком). Было ли оно фактически — не обсуждаем, даже допускаем, что было. Но масштаб — точно не больше, чем у знаменитого Василия Алибабаевича из «Джентльменов удачи», разбавлявшего бензин ослиной мочой, так как ему всё-таки дали реальный срок.

Затем направленность преступления: вроде как навязанная услуга, «прокладка», посредник, ничего не производящий, но перетягивающий на себя денежный поток и часть его оставляющий у себя. С чем это сравнить?

Ближайшая, на мой взгляд, аналогия — компания «Роснефтегаз». Мощнейшая созидательная сила, без которой нынешним кристальным российским властям — категорически никуда. Встроена она между государственной (как нас убеждает госпропаганда) «Роснефтью» и Правительством России, уполномоченным Конституцией непосредственно управлять федеральной собственностью. Соответственно, дивиденды на госпакет акций «Роснефти» (юридически — принадлежащий не государству, а типа государственному «Роснефтегазу») идут не напрямую в бюджет, но в эту совершенно незаменимую прокладку — «Роснефтегаз». А уж что из этого достанется России — нам с вами? Это на усмотрении незаменимой созидательной силы. Для завершения портрета маслом: руководит «вышестоящей организацией», решающей глобальные стратегические задачи, в том числе и что направить в бюджет, а что оставить себе, человек, с теми же фамилией, именем и отчеством, что и тот, который руководит добычей углеводородов. Вот так: до обеда управляет «Роснефтью», а после обеда — в «Роснефтегазе» от имени и по поручению Правительства России контролирует, как там справляется с работой руководство «Роснефти».

Понятно, что никакому иностранному агенту из числа тех, кого таковыми называет наша госпропаганда, о подобных масштабах их скромного бизнеса не приходится и мечтать. Но если описанное, да ещё и при таких масштабах, — не преступление, то как может быть преступлением совершенно невинное, по сравнению с описанным, баловство?

Тем не менее возвращаемся к испытательному сроку. Неважно, кому он был бы дан: аполитичному Василию Алибабаевичу, вражескому агенту — «берлинскому пациенту» или патриоту-орденоносцу — руководителю одновременно и крупнейшего добытчика углеводородов, и очевидно криминальной (извините, оговорился — созидательной) «прокладки» между нефтедобытчиком и федеральным бюджетом. По сути, он был бы дан для того, чтобы удостовериться, что осуждённый условно больше уже не пытается разбавлять бензин ослиной мочой или вставлять всюду криминальные «прокладки».

Можно, конечно, трактовать это так, что он в течение испытательного срока должен стать совсем идеальным и, в частности, искренне полюбить власть. Но, согласитесь, такая трактовка — явно излишняя.

Само требование регулярно отмечаться во ФСИН, кроме формальной стороны, имеет содержательное значение. А именно: возможность знать, где именно находится испытуемый, и реально проверять, не разбавляет ли он опять бензин ослиной мочой. Это — единственный смысл и подлинное содержание требования.

Соответственно, если по существу, по справедливости, то и нарушение нарушения — рознь.

Одно дело — неправильно заполнил справку, опоздал или не явился на отметку вовремя из-за снегопада, поломки трамвая или неожиданного отравления неизвестными (российским следственным органам) «доброжелателями», но при этом у органов сохранялась возможность проконтролировать, что паразитические прокладки в это время, например, между «Газпромом» и бюджетом, не пропихивал и на этом не наживался. А также доверчивых крымчан не обижал — их «Массандру» за бесценок своим друзьям не приватизировал.

И совсем другое дело — если даже и отмечался без запинки, но затем тут же бежал снимать дивиденды с очередной скрепоукрепляющей «прокладки».

Так вот сущностный вопрос: бензин ослиной мочой во время испытательного срока разбавлял? Новые паразитические «прокладки» прокладывал? «Массандру» за бесценок — кто «прихватизировал»? Кому принадлежит частный супердворец под Геленджиком, на который госкорпорации подозрительно регулярно переводили крупные суммы средств, именно этому матёрому мошеннику или же кому-то другому?

Или этот главный сущностный вопрос никого не заинтересовал, а достаточно для наказания оказалось что-то вроде формальной справки, что 40 раз отмечился не в 15:00, а в 15:01 или 15:02, а на электронном письме из Германии о нахождении на лечении не оказалось какой-нибудь правильной круглой синей печати российского нотариуса или российского же главврача?

И белые, и красные — тоже были «ветеранами»

Итак, недостаточно скрупулёзно отмечался, писал из Германии вместо того, чтобы самолетом быстро туда-сюда, т.е. утром прилетел бы, отмечился в России во ФСИН и снова на лечение в Германию. И, несмотря на то что, в конце концов, прилетел сам, добровольно, тем не менее, — «скрывался» и «склонен к побегу». Этого для двух с половиной лет колонии оказалось достаточно. Но для общественного мнения нужно что-то ещё. Что?

Что-то совершенно кощунственное. За что зацепиться? Вот оно: оклеветал ветерана, чем подверг сомнению и опорочил всю нашу Великую Победу. Может быть, даже пытался реабилитировать нацизм.

Как же был «оклеветан» ветеран? Какое сообщение было распространено о его действиях или бездействии, надо понимать, прежде всего, в период кровопролитной общенародной войны?

Ветеран был назван «холуём». Причём не применительно к героическим действиям во время войны, но применительно к нынешней роли.

Возмутительно. В том смысле, что никто не может быть назван холуём без весомых для того оснований. Но давайте разбираться по существу.

Клевета — это если была распространена порочащая информация. Например, что кто-то делал что-либо за деньги. Но не было такой информации. Была информация, что «холуй».

Допустим, это не оскорбление, а именно информация, не соответствующая действительности. Тогда главным требованием пострадавшего должно быть опровержение. Не извинения, а именно опровержение недостоверной информации. И жертва преступного деяния, его родные и близкие, все, кто соперничают ве-

терану, должны требовать, прежде всего, именно опровержения. Примерно в таком виде: «Вопреки ранее распространённому недостоверному утверждению официально сообщаем, что такой-то — не холуй». Плюс далее, пожалуйста, — санкции за клевету, взыскание материального и морального ущерба, штрафы.

Если же опровержения никто не требует, но вроде как обижены, даже говорят о необходимости извинений, то это — вовсе не клевета, а оскорбление. За это тоже можно судить. Но недопустимо путать два принципиально разных понятия.

Итак, всё достаточно очевидно: если распространённая фактически недостоверная информация нуждается в опровержении и его требуют заинтересованные лица, то это клевета. Если же информация не нуждается в опровержении и его не требуют заинтересованные лица, то и нет никакой клеветы.

У нас же: опровержения, что кто-то конкретный «не холуй», никто не потребовал, но обозвавший его осуждён за «клевету». Не абсурд?

Что же касается оскорбления, то и здесь хотелось бы ясности.

Допустим, если «А» сказал в Интернете про «Б», что он «холуй», — это преступление. Почему же тогда, если «В» (руководительница государственного телеканала, вещающего на весь мир) сказала на всю страну в эфире государственного телеканала, что «А» — «быдло», то это не точно такое же преступление?

Или почему «Г», ведущий популярной передачи на центральном государственном телеканале, на всю страну называвший исходного «А» не иначе как «гульфикюрер», не на той же скамье подсудимых?

В чём разница? Ведь все они — граждане России. И все права и нормы защиты чести и достоинства, а также ответственности за преступления должны распространяться на них одинаково.

И, наконец, о клевете (или оскорблении) именно в отношении ветерана.

Стоит различать две ситуации.

В первой, допустим, ветеран выступал с лекцией, рассказывал о кровопролитных сражениях. Кому-то, скажем, ненавистникам нашей истории и победы, это не понравилось, и они сказали бы, что он не воин, а холуй того политического режима, который посылал его на войну. Вот это было бы точно оскорблением именно ветерана. Не просто гражданина, а именно человека в ипостаси ветерана войны, в этом его человеческом и гражданском проявлении.

Во второй ситуации гражданин, хотя и ветеран или, наоборот, уклонист и даже дезертир, выступает в политических дебатах или, тем более, в политической рекламе в поддержку той или иной политической позиции. Не важно, по вопросу о том, кому быть президентом, или по вопросу о том, хороши или никуда не годны поправки в Конституцию. Главное: человек, независимо от его прошлого, заслуг или прегрешений, участвует в политической борьбе. И именно в ипостаси политического борца он получает одобрение своих действий или, напротив, неодобрение, вплоть до оскорблений.

Оскорбления, конечно, недопустимы. Но даже если они и есть, не надо оскорбление политического противника (или клевету на него) именно в связи с политической борьбой, столкновением противоположных политических позиций подменять оскорблением или клеветой в отношении прежних заслуг человека и его ипостаси в связи с этими заслугами.

Кстати, во время Гражданской войны равно и белые, и красные убивали «ветеранов Первой мировой» или же своих противников? А расстрел заслуженного героя Гражданской войны маршала Тухачевского — это была реабилитация царизма?..

И последнее: нуждается ли пожилой и заслуженный ветеран, зачастую не способный сам себя защитить, в какой-то особой дополнительной защите от оскорблений и клеветы? Конечно, нуждается. Но в чём должна выражаться эта защита? Наверное, прежде всего, в нашей особой корректности по отношению к нему. Что в данном случае проявлено не было. И это, действительно, плохо и может подлежать моральному осуждению.

Но прежде всего защита должна быть в том, чтобы не втягивать таких людей, уже не всегда здоровых и, как правило, чрезвычайно ранимых, в такую жёсткую сферу, как политическая борьба. Не надо их эксплуатировать, а затем ими размахивать, как пострадавшими. Те, кто втянул должителя ветерана в рекламу «Поправка к Конституции», с моей точки зрения, виновны и должны быть ответственны существенно больше, чем даже тот, кто не сдержался в своей оценке политического противника и оскорбил его, наравне с другими агитаторами за «Поправку к Конституции».

Ветерану — уважение за его прежние заслуги. Но тем, кто втянул ветерана в участие в политической борьбе, а теперь, прикрываясь его именем, организует репрессии против политических противников, — безусловное осуждение.

Объявим коррупцию работой, а работу — коррупцией

Саратовского депутата от КПРФ Николая Бондаренко решили судить за «коррупцию». В чём она выразилась? В том, что он получает деньги за выступления на Ютубе как пожертвования и, наверное, гонорары от рекламы. Но коррупция-то в чём?

Н. Бондаренко — депутат Саратовской городской Думы. Там есть депутаты, получающие зарплату, и логично, чтобы им было запрещено работать где-то ещё, во всяком случае, получать ещё где-то деньги. Но Н. Бондаренко не работает в Саратовской гордуме на постоянной основе и денег в ней не получает. Для него выступления на Ютубе — одновременно и основной метод коммуникации с избирателями, и основное место работы, заработка.

Разумеется, если бы он предлагал предпринимателям лоббировать их интересы за «пожертвования» — это была бы коррупция. Но если он, наоборот, отстаивает интересы граждан, в том числе выступает против нежелательного для них захоронения радиоактивных отходов, а они перечисляют ему пожертвования, то где здесь коррупция?

А вот мы — власть — запретим, и всё! Запретим депутатам получать пожертвования на передачах в Ютубе, так как передачи связаны с депутатской деятельностью. И правда: «Дневник депутата» — именно об этом. Но почему избиратели не вправе поддержать своего депутата, если никто более, включая государство, ему за его работу денег не платит?

С таким же успехом можно встать утром не с той ноги и запретить депутатам работать ассенизаторами — мол, пахнет плохо, дискредитирует Думу. Или врачом-

хирургом: мол, должен ко всем избирателям относиться равно, а не вырезать у одних одно, а у других — другое.

Но какое это имеет отношение к праву? Не говоря уже о подлинной борьбе с коррупцией.

К чему депутата Н. Бондаренко и таких, как он, подталкивают преследующие его власти, а теперь ещё и грозят уголовным преследованием?

Приведу в пример другого депутата — Елену Шувалову (Мосгордума). Она, равно как и многие её единомышленники (Елена Янчук и другие, ранее — Олег Шереметьев, ныне осуждённый за «коррупцию» и лишённый статуса депутата), в Мосгордуме не на зарплате. И вообще без зарплаты. Потому, что всё время приходится тратить на работу думскую, заниматься делами избирателей. На какой такой благотворительной для неё со стороны работодателя работе Елену Шувалову, квалифицированного человека, выпускника МГУ, доцента, могли бы держать, если всё её время занято депутатской деятельностью, и эта работа — ненормированная?

Хотя варианты, разумеется, есть. Заманчивые предложения делались неоднократно, и с зарплатой такой, что многим и не снилась. Но это предложения — от тех организаций, от которых депутат Е. Шувалова как раз и защищает своих избирателей.

Но власть и ей, и депутату Н. Бондаренко, и ещё многим таким же постоянно нашептывает: мол, не понимаете, как надо жить! Вот пошла бы работать за сколь угодно волшебную зарплату в любой строительный трест, в компанию, занимающуюся реставрацией центра Москвы, — неужто им денег на хорошего советника жалко? И было бы «всё как у всех».

Только именно это и было бы коррупцией. Пришлось бы в своей депутатской работе совсем чуть-чуть «входить в положение», «учитывать интересы», «не выносить сор». И как бы ладненько всё было бы. Точнее, выглядело бы.

А что интересы избирателей были бы преданы и проданы, так они и не узнали бы. Во всяком случае, по телевизору им об этом не рассказали бы. Не называли бы «коррупционером», как сейчас объявляют саратовского депутата Н. Бондаренко.

Разрешено всё, что не противоречит начальственным «хотелкам»

Анастасия Шевченко, напротив (по сравнению с Н. Бондаренко и Е. Шуваловой), вроде как либерал из бывшей («нежелательной в России») организации «Открытая Россия», скорее всего, объявленной иностранным агентом. То есть — на противоположном политическом фланге, допустим, «антикоммунист». Она осуждена на четыре года условно за участие в деятельности «нежелательной» организации. Смех сквозь слезы — как в известном анекдоте: «А ведь могли бы и полоснуть». То есть дать лет пять реального срока.

При этом (внимание!):

– она никаких конкретных уголовно наказуемых деяний не совершала (можно ли считать не то, что преступлением, но вообще сколько-нибудь противоправным деянием выступление на публичных дебатах против представителя партии власти от имени и при содействии своей «нежелательной» организации?);

– соответствующая организация не признана судом оргпреступной группировкой, имеющей за плечами реальные преступные деяния, за участие в деятельности которой уголовное наказание уместно и обосновано;

– соответствующая организация также не признана судом террористической или экстремистской и запрещённой на территории России.

Какие же основания для уголовного преследования?

Оказывается, организация (уже официально распущенная её лидерами, чтобы более не подставлять её участников) была прокуратурой признана «нежелательной», и на этом основании за участие в её работе предусмотрена административная ответственность, а после нескольких административных предупреждений — ответственность уголовная.

Но какое отношение это имеет к праву? Мало ли для кого и что «нежелательно»?

Есть принцип правовой определённости. Насколько творимое в современной России соответствует этому принципу?

«Запрещено» — означает, что нельзя. Точка. Предельно ясно — как и должно быть в законе. «Нежелательно» — значит, кому-то не нравится, и всё.

У нас по Конституции государственный язык — русский. Применительно к простым гражданам и их действиям не может и не должно ни одно понятие трактоваться в законе иначе, нежели в соответствии со смыслом слов русского языка.

Какое свободному гражданину в правовом государстве дело до того, что кому-то, включая любое начальство, не нравится, «нежелательно»? Важнее, что сам считаешь нужным и важным, а также то, что считают нужным и важным твои друзья, соратники, единомышленники. В пределах того, что законом не запрещено, разумеется.

И вот — первый прецедент. Человек осуждён, по сути, за неудовлетворение чьим-то «хотелкам» и «пожелалкам». За формулирование кем-то совершенно другим норм административного и уголовного законодательства в противоречии с правом, а также, повторю, в противоречии с элементарным смыслом слов русского языка, являющегося по Конституции государственным. Как с подобным можно соглашаться?

Кстати, если кто-то думает, что Анастасия Шевченко «дёшево отделалась», то это опасное заблуждение. Не говоря уже о смерти дочери в период её домашнего ареста. Последний опыт убедительно подтверждает: через четыре года запросто вдруг выяснится, что года три назад она пару раз как-нибудь недостаточно тщательно отметилась во ФСИН, может быть, не в том подразделении, или не в то время, или не по той форме — и ещё на четыре года в реальное заключение. Почему нет?

В общем, необходимо констатировать: если буква, сами нормы «Поправки к Конституции» образца 2020 г. ещё только получают своё развитие в законодательстве и им ещё предстоит раскрыться, то дух этой Поправки, а также дух процедуры её принятия — вот он уже. Во всю не только витает в воздухе, но и определяет совершенную невозможность для всё большего количества наших сограждан сколько-нибудь свободно дышать.

*Л.Ф. Шевцова,
член Совета Фонда «Либеральная миссия»*

Конституция в неправовом государстве

Порой важно вернуться в недалёкое прошлое для того, чтобы оценить, где мы находимся сегодня.

Я напомним политический контекст российского конституционного процесса, который завершился «обнулением» даже не президентских сроков, а конституционного духа.

В июне 1990 г. после провозглашения государственного суверенитета новая российская власть создала свою Конституционную комиссию. Понятно и естественно: новое государство должно иметь новую конституцию. Председателем комиссии стал российский лидер Борис Ельцин. Фактическим руководителем комиссии был Олег Румянцев. Именно благодаря усилиям и самоотверженности Олега Румянцева был подготовлен первый проект конституции новой России.

Это было драматичное время. Это было время потрясений, когда многие из нас надеялись, что Россия выползает из исторической западни самодержавия.

Новая Конституция должна была определить форму организации российского общества и государственного устройства на основе принципов правового государства. Именно Конституция должна была завершить российскую традицию единовластия — гарантировать права и свободы граждан и утвердить разделение властей.

Сам процесс подготовки первого проекта конституции не имел прецедента в российской истории. Конституционная комиссия и её эксперты открыто и яростно спорили. Обществу был предложен выбор двух форм правления — президентской и парламентской. Привлечение общества к реальной дискуссии об основах конституционного устройства государства был, возможно, высшей точкой в процессе пробуждения, через который в начале 1990-х гг. прошла Россия.

Сегодня, оглядываясь назад, с горечью ощущаешь, как часто надежды оказываются отложенным разочарованием. Новая Конституция России стала заложником ожесточённой политической схватки. В самой схватке не было ничего неожиданного. Проблема в том, что это было столкновение политических сил не за правовое государство с разделением властей и независимыми институтами. Это была борьба за монополию власти. Конституция стала и заложником, и жертвой этого столкновения. Стремление всех политических сил, включая сторонников демократии, монополизировать власть и её ресурсы вновь толкали страну к самодержавной архаике.

Конституция, принятая всенародным голосованием после политического кризиса 3–4 октября 1993 года, неизбежно должна была носить отпечаток победы одной из противоборствующих сил. Да, в ней были сохранены принципиальные главы о правах и свободах. Но одновременно Конституция формировала суперпрезидентство, которое делало разделение властей формальным. Носитель президентской власти мог без особых препятствий переформатировать её в новую форму самодержавия. Словом, в самой Конституции был заложен конфликт между пREAMбулой

и главами об «основах конституционного строя» и о «правах и свободах», с одной стороны, и форматом верховной власти, который мог подорвать гарантии прав и свобод, — с другой.

Короче, не только не удалось создать правовые ограничители личной власти, но напротив — новая Конституция РФ содержала приглашение к единовластию. Горькая ирония в том, что немало тогдашних российских демократов поддержали «суперпрезидентство». Им казалось, что Моносубъект будет больше готов к реформам и демократии, чем разделение властей и их оппонирование друг другу! Гражданское общество оказалось не готово защитить идею независимых институтов и политического плюрализма.

С момента конституционного оформления суперпрезидентства в 1993 г. начался постепенный возврат России в старое цивилизационное русло. Вначале при президентстве Ельцина мы не ощущали этого движения вспять. Либо считали его временной издержкой развития. Реформы требовали концентрации власти в одних руках, считали многие. Но с дистанции времени уже нельзя себя обманывать. Именно при Борисе Ельцине и начался процесс возвращения к традиции. Причём именно в Конституции и благодаря ельцинской победе были оформлены предпосылки для укрепления личной власти. Ельцин, в силу своих воззрений и неспособности взять ситуацию под контроль, их не использовал. Но его преемник получал потрясающий подарок — возможность наполнить Суперпрезидентство содержанием по своему усмотрению.

Назначение Борисом Ельциным преемника и работа всей российской власти на его избрание — это уже был акт в рамках единовластной традиции. основополагающие главы Конституции, которые должны были гарантировать права, свободы и политический плюрализм, постепенно начали приобретать фантомный вид.

При новом Президенте началась стремительная концентрация всех властных ресурсов в руках Моносубъекта. Для этого не нужно было совершать антиконституционный переворот, ибо в самой Конституции была заложена возможность перехода исполнительной власти в режим единовластия. Напомню: эту Конституцию правил сам Борис Ельцин, и потому возлагать всю вину и ответственность за наполнение верховной власти безграничными полномочиями на нового лидера было бы несправедливо! Тем временем у россиян не было сил и желания сопротивляться этому процессу. Напротив, деморализация общества, потерявшего траекторию, даже усилила среди российских граждан надежду на единовластие как способ выхода России из ненастья 1990-х гг.

Последующие 20 лет показали: конституционное поле превращается в планету, которую, при желании, можно тотально игнорировать. Конституция жила своей жизнью. А реальная политическая практика двигалась своим курсом. Дело было даже не в отсутствии правового сознания общества. Правовое сознание вносится в общество политической и интеллектуальной элитой. А элита удобно освоилась в неправовом пространстве, приспособившись выживать в нём вполне комфортно. Тем более, что ресурсы власти позволяли Кремлю обеспечить элите безбедное существование в обмен на лояльность. Власть, получив дополнительный ресурс за счёт нефтяной ренты, дала возможность и обществу повысить свой уровень жизни.

Поэтому поводов для раздражения, а тем более недовольства по поводу укрепления самодержавия у населения не возникало.

Неизбежен вопрос: если власть могла беспрепятственно игнорировать Конституцию и трактовать конституционные нормы так, как ей заблагорассудится, зачем ей тогда была вся эта головная боль с конституционными поправками 2020 г.? Тем более, что можно было и дальше создавать параллельную законодательную реальность при помощи репрессивного думского принтера, которая вполне обеспечивала интересы власти и желаемую для власти стабильность. Зачем было раздражать меньшинство и подвергать сомнению сам правовой процесс? Зачем было ставить на кон репутацию и идти на нечистоплотный процесс принуждения общества к разрушению конституционного духа? Ведь можно же было оставить Конституцию там, где она до сих пор спокойно пылится, — на полке.

Видимо, проблема в новых политических вызовах. Россия вошла в этап, когда ресурсы власти начинают исчерпываться. Истощается потенциал нынешнего лидерства, которое является стержнем системы. Явно сокращаются внешние источники поддержания единовластия за счёт державности. Разрушается посткрымский консенсус поддержания лидерства. Наконец, размывается важнейший инструмент легитимации власти — выборы. Власть никак не может разрешить ключевой конфликт нынешнего единовластия — между его стремлением к определённости результата и выборами, которые требуют неопределённости итога. Такие выборы с «непредсказуемой игрой» начинают подрывать систему, и поэтому они превратились в механизм манипуляции по достижению желаемого результата.

Но в таком случае что остаётся для легитимации власти? Ведь у власти нет идеологии. Ведь нельзя (или уже можно?) прибегнуть к монархической легитимации. Ведь не получается добыть легитимацию от Бога. Для власти возникает отчаянная ситуация, когда она повисает в воздухе. Конечно, у власти остается репрессивный ресурс, и его можно запустить, и его запустили. Но возможности репрессивного аппарата весьма ограничены, когда отсутствует целый ряд условий для репрессивного накала. У общества есть альтернативные источники информации. В стране сохраняется частная собственность, которая обеспечивает определённые свободы. Пока ещё открыты российские границы. Есть и ещё один фактор, который ограничивает угрозу тоталитаризма и даже мощного авторитаризма. Речь идёт о том, что в России произошло соединение репрессивного аппарата с собственностью, что делает этот аппарат беспомощным и даже бесполезным при защите государства и власти. Этот аппарат начинает защищать свои частные интересы, делая бессильной репрессивную функцию режима.

Власти приходится искать отчаянно новые ресурсы. Превращение Конституции в заградительный барьер, который должен защищать единовластие и пресекать любые на него поползновения, — вполне понятный механизм самозащиты. Механизм, видимо, неизбежный в нынешней реальности.

Конституционное обновление 2020 г. и способ, которым оно было совершено, говорит не только об оскорбительности этого процесса для общества. Конституционное «обнуление» говорит о неуверенности власти. А когда власть не уверена, начинается процесс, в котором нет места для приличий и сохранения репутации. Тем более, что общество научилось мирно и без негодования воспринимать и более

чувствительные для него удары. Как это было, например, в случае с пенсионной реформой.

Ковид и пандемия помогли конституционному «обновлению» пройти почти спокойно. А затем началось ожидаемое: заработала думская машина по бетонированию системы и окапыванию её рвом. Отныне в системе не должно быть никаких щелей для самовыражения без воли власти.

Что же... Теперь у российской власти не может не появиться искушения продолжить кроить, вырезать и пришивать в конституционном законодательстве по мере возникновения потребности. Либо даже без неё: ведь перекройка каркаса может понравиться и стать демонстрацией мощи. Либо поводом для околосремлёвских пикейных жилетов продемонстрировать лояльность.

Но к чему ведёт процесс конституционной «кройки»? К девальвации самого института Конституции и других правовых норм. Если их можно выбрасывать, менять и перекраивать, то они перестают что-либо значить. Если Конституция превращается в мусор, то теряют значимость и другие нормы и стандарты, упорядочивающие нашу жизнь.

Неправовое государство превращается в *«государство хаоса»*. Конечно, первой жертвой хаоса становится общество и его рядовые граждане. Но и элита теряет гарантии своей безопасности.

Где гарантия, что следующее поколение элиты не сочтёт, что можно обнулить гарантии, которые создала для себя нынешняя правящая каста? Ведь наступит момент, когда будет нужно искать виновных в нашем российском бардаке. История учит, что самыми вероятными кандидатами на роль виноватых всегда становятся бывшие правители.

Вот так, начиная перекройку конституционного каркаса, можно дойти до момента, когда начинает размываться вся властная конструкция. Закон *«НЕПРЕДНАМЕРЕННЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ»*, однако. Время бежит так быстро, что любители перекраивать Конституцию могут ещё увидеть результаты своих упражнений и ощутить на себе их последствия.

РАЗДЕЛ IV. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

*В.О. Кротков,
профессор кафедры Прикладной политологии
Государственного академического университета
гуманитарных наук, доктор политических наук*

От транзитологии с институциональной гибридностью и деформациями к неопатримониальным практикам

Последнее время всё чаще стали вестись дискуссии о роли и значении политической системы общества. Как институциональный дизайн соотносится с тем или иным типом политического режима. Насколько политические институты носят универсальный характер, или же они отражают реальный баланс политических интересов, который детерминирован деятельностью ключевых акторов политического процесса.

Данная проблематика носит весьма актуальный характер, особенно для современной российской действительности, которая имеет свою политическую драматургию, со своими точками бифуркации.

Целью статьи является проведение анализа институциональных метаморфоз, которые носят амбивалентный характер. Крайне важно посмотреть, как институциональная архитектура соотносится с эссенциальными свойствами сложившегося политического режима.

Многие исследователи исходили из того, что распад СССР связан с «третьей волной демократизации» (С. Хантингтон). Наблюдалось огромное желание видеть постсоветское пространство в лоне демократического порядка, пусть и с искажениями и «временными» проблемами. Идеи политической модернизации (Д. Рас-тоу), покоящиеся на торжестве модерна с развитым рынком, в полной мере не состоялись, так как в ряде случаев (особенно в постсоветском пространстве) наступили социальная архаика и политическая деградация, опирающаяся на различные практики преמודерна. Эти идеологические риски не были «спасены» различными транзитологическими концепциями, имеющими явный телеологический характер. Подгонка демократии под реальность (Г. О’Доннелл, Ф. Шмиттер, А.Ю. Мельвилл,

Л.Ф. Шевцова, Д.Е. Фурман), в случае с постсоветским кейсом, оказалась более чем несостоятельной.

Ещё в начале XXI в. в научных работах можно было видеть, как критически оценивались различные транзитологические концепты. По данной тематике Б.Г. Капустин писал: «В случае краха СССР и советского строя полагалось в качестве самоочевидности, что это есть начало (этап? зигзаг?) перехода к в принципе известным моделям общественного устройства, определяемым как „рынок“, „демократия“, „правовое государство“ и т.д. По существу из сферы вопрошания (а тем самым — и теории) выводилось всё, кроме драматургии перехода: его темпов, перекосов, задержек, попятных движений и т.д. Всё происходившее в стране либо втискивалось в эту матрицу, получая соответствующие значения и ранги, либо выводилось за кадр в качестве второстепенного и случайного»¹. К 2000 г. формируется понимание о «множественности современности» (Ш. Эйзенштадт). И в наше время явно неочевиден «конец истории» (Ф. Фукуяма) с торжеством либеральной демократии. Ещё А. Пшеворский допускал переход от авторитаризма к иной его форме или к «реставрации автократии».

Как известно, авторитарные практики девальвируют институциональную архитектуру и подменяют её иными политическими отношениями, которые в своём развитии фактически заменяют привычные классические институции. Девальвация формальных институциональных конфигураций замещается политическим патронажем, который покоится на устойчивых и перманентных патрон-клиентских связях. В качестве политической практики можно привести примеры масштабных коррупционных отношений или nepотизма, которые непосредственно влияют на принятие ключевых политических решений и связанные с ними распределения основных материальных активов.

При таких формах режимной консолидации меритократические стимулы нивелируются, основные уровни государственного управления формируются по принципам тотальной лояльности патрону, что является определяющим. Поскольку политическая лояльность, как правило, связана с давними, проверенными и устойчивыми связями и отношениями или кровнородственными нитями, то они и начинают доминировать, впоследствии превращаясь в основной каркас политической системы, как системообразующий институт, внутри которого происходят горизонтальные и вертикальные мобильности. Другими словами, замкнутые, клановые структуры, практически никак не связанные с социальными интересами, представляют собой основной институциональный дизайн, которому подчинены формальные институты (министерства, ведомства, легислатуры и т.д.). Можно отметить, что теневые политические институты, так же как и формально-публичные институции, удовлетворяют двум базовым критериям: они носят устойчивый характер и являются общезначимыми, т.е. функционируют перманентно, и ими принимаются ключевые политические решения, влияющие как на саму политическую систему и её акторов, так и на общественные отношения.

¹ Капустин Б.Г. Конец транзитологии? О теоретическом осмыслении первого посткоммунистического десятилетия // Полис. Политические исследования. 2001. № 4.

Если субъекты неформальных институтов де-факто узурпируют в своих руках высшую власть и являются основными бенефициарами политической и экономической систем, получая соответствующую ренту, то формальные структуры выступают в роли бюрократически обслуживающих организаций, которые номинально сопровождают легальные процедуры, в первую очередь в интересах ключевых субъектов. Данное соотношение теневых и формально-публичных институций является ключевым и определяющим в сложившейся в России политической системе.

Насколько консолидировано властно-политическое пространство авторитарного свойства, зависит, в первую очередь, от степени конкуренции в рамках неформальных институтов. Если они не имеют одного доминирующего центра влияния, тогда можно охарактеризовать автократию как поликратическую. Монократическая форма авторитарного политического режима всегда является желанной для любого диктатора, но не всегда он может её сформировать и поддерживать, т.е. добиться её устойчивости. Поликратическая форма авторитаризма обычно связана с процессом формирования нового политического порядка или периодом его системного кризиса (1990-е гг. в России, Украине, Молдове), или же в ситуации его распада. В иных случаях режим, как правило, монократический.

Ещё одним важным неформальным институтом, который имеет широкое применение, является неопатримониализм (эволюция веберовской категории), который во многом включает в себя разные неформальные стимулы и процедуры, в основе которых лежат вариативные формы «приватизации» собственности без оглядки на социальные интересы, которые, в свою очередь, после распада Советского Союза были весьма слабыми, носили абсолютно внеинституциональный характер и опирались по инерции на ожидания патернализма. Атомизированная структура российского общества, с начала 1990-х и до сегодняшних дней, является существенным препятствием для формирования эффективного социально-политического контракта. В российской действительности практически нет партий, движений, профсоюзов и т.д., способных транслировать интересы тех или иных групп «наверх». То есть весьма слабая артикуляция социальных интересов в том числе детерминировала формирование неопатримониального авторитаризма. Этому процессу также способствовал переход от так называемого социализма к капитализму в 1991 г. Когда политическая элита, помимо формальных статусных и весьма скромных материальных привилегий, свойственных партийной номенклатуре, получила все отрасли экономики, подчинив их своим узкоэгоистическим интересам. И место в новой неформальной политической иерархии обуславливает масштаб влияния на экономические отношения, извлечения прямой прибыли и получения ренты. В этом плане такой неформальный институт, как клиентелизм, стал играть архиважную роль, так как близость к национальному лидеру, узурпировавшему политическую власть, всегда многократно важнее, чем статус в любом из формальных институтов.

Ещё одна характерная черта неопатримониальных режимов заключается в том, что они по своим эссенциальным характеристикам носят антиправовую коннотацию. В этом контексте практически любые правовые, в том числе конституционные метаморфозы, крайне слабо влияют на сам характер политического управления,

так как оно осуществляется по иным неформальным законам, в своей системе координат и целеполаганий, которые отчасти коррелируют с легальными нормами. По большому счёту, конституционные преобразования в России в 2008-м и 2020 гг. имели лишь одну цель: пролонгировать президентскую легислатуру, чтобы проще было осуществлять политическое господство.

Следует подчеркнуть, что незападный политический процесс (Л. Пай) принципиально отличается от западного, покоящегося на демократических целях, регламентациях, практиках и ценностях. Они, при всех своих изъянах и национальных деформациях, основываются на разграничении публичной сферы и частной, на дифференциации социальных, профессиональных и государственных институтов с функционированием сложной системы сдержек и противовесов, при активной артикуляции общественных интересов.

В предложенных в 1990-е гг. транзитологических интерпретациях: «третьей волны демократизации», «гибридности режима», «переходности общества», «деформационных институтов» акцент делался на институциональных девиациях, которые в итоге должны были привести социалистический авторитаризм (тоталитаризм) к либеральной демократии. Но этого не произошло! Можно наблюдать иную реальность, которая по прошествии 30 лет показывает, что сами по себе парламент или суд не являются демократическими институциями, так как важны их функциональные и субъектовые характеристики. Достаточно лаконично Ю.Ю. Болдырев подчеркивал: «Парламент сегодня у Президента — абсолютно свой, ручной»¹. А исходя из этих критериев наблюдается вполне эксплицитная картина: формальные политические институты выполняют роль придатка для практической реализации политических инициатив, формулируемых центром принятия ключевых решений — президентской властью. В этом плане М.А. Краснов писал: «В истории России случайность практически никогда не была институализирована. Институализированной у нас всегда была воля правителя. В данном случае неважно, как формировалась сама эта воля — под влиянием ли ближайшего окружения, психофизиологических особенностей правителя, ещё каких-то субъективных факторов или всего этого вместе взятого. Важно, что отнюдь не социум находил некую парадигму. Она ему навязывалась, и он вынужден был мириться с ней, тем самым постепенно её легитимируя»².

Конечно, рассмотренные политические практики ничего общего не имеют с демократическими принципами и формами социально-политического бытия, что крайне актуально для постсоветского пространства и его российской специфики. Парламентаризм, конституционализм в той или иной форме, исполнительные или судебные органы власти различного уровня всегда вторичны по отношению к интересам главных акторов политического процесса, консолидированных, прежде всего, вокруг главы государства, который фактически управляет неформальными институтами, формирует баланс сил, свою неформаль-

¹ Болдырев Ю.Ю. Защищаем Конституцию или остатки прав и свобод? // Конституционный вестник. 2020. № 5. Март-апрель. С. 96.

² Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа // Политическая концептология. 2012. № 1. С. 168.

ную систему сдержек и противовесов между им же созданными кланами и группировками и, параллельно, является ключевой фигурой для функционирования формальных институций, носящих подчинённый характер относительно теневых структур и целеполаганий. Дуальный характер президентской власти является специфичной чертой персоналистского авторитаризма неопатримониального типа.

Данная специфика проявляется в двух сферах политического пространства: формально-публичной и теневой. Первое всегда презентуется обществу как основное, подлинное. В рамках него, к примеру, могут проходить громкие коррупционные разоблачения, показывающие нерадивых и алчных чиновников. Президент РФ В.В. Путин публично заявлял: «Это означает, что нерадивый чиновник не только может и должен быть отстранён от занимаемой должности, но и ему должно быть запрещено какое-то время заниматься этим видом деятельности»¹. В этой связи государство во главе с национальным лидером принимает меры, чтобы бороться с этими пороками. В рамках же реально основного — теневого политического пространства происходят совершенно иные процессы по рассматриваемой тематике. Как пример, с помощью антикоррупционной политики устраняются нелояльные политические или бизнес-оппоненты той элите, которая формирует клиентелу Президента. Очевидно, что второе измерение политических процессов носит содержательный и сущностный характер относительно первого, которое часто не легитимизирует режимную консолидацию. Данные аспекты анализируемого явления Б. Мадьяр именуется категорией «мафиозное государство» с имеющимися конечными бенефициарами («приёмной политической семьёй»).

«*Mafia state*» стремится к узурпации и монополизации политической власти, что естественным образом характеризует авторитаризм, его сущность. Тем самым формальные государственные институты подчиняются «мафиозному государству», которое конституируется в своё новое состояние — корпоративную систему с переплетённой теневой и формальной институциональной архитектурой. Правящие группировки действуют в условиях «ограниченного плюрализма» (Х. Линц) и главным образом подчиняют экономическую сферу для извлечения ренты, основы неопатримониализма. И даже если властно-экономические кланы не монолитны (имеется разная степень консолидации политического класса), всё равно они формируют основу для анализируемого режима. О.В. Гаман-Голутвина отмечает, что на постсоветском пространстве существуют разные типологизации консолидации авторитарного властно-политического пространства, с акцентом на отношения между основными акторами:

«Анализ внутривластных конфигураций постсоветских государств позволяет выделить три идеальных типа:

- „вертикально-интегрированный“ (Россия, Белоруссия);
- „мозаичный“ (Украина, Молдова);

¹ Путин В.В. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года. URL: https://er.ru/activity/news/putin-predlozhit-vvesti-vremennuyu-diskvalifikaciyu-dlya-neradivyh-chinovnikov_94559 (дата обращения: 10.02.2021).

– „клановый“ (постсоветские государства Центральной Азии и Южного Кавказа)»¹.

Какой бы из представленных типов ни имел место, он также характеризуется, в рамках реализации модели «*Mafia state*», ещё одной особенностью, которую исследователи именуют «рейдерством». Это инструмент захвата, отчуждения, перераспределения экономических и финансовых активов от имени государства, в лице его силовых органов власти. В этом смысле ключевые политические игроки, консолидированные в рамках созданных ими неформальных институтов, используют формально-публичные органы власти для реализации своих интересов. Заводятся уголовные дела, звучат обвинения в уклонении от уплаты налогов или использовании коррупционных схем и т.д., что, в первую очередь, связано с борьбой основных политических кланов за свой кусок национального богатства. Происходит процесс приватизации как государства со своими институтами, так и собственности как главного источника обогащения. Теоретические вопросы силового предпринимательства, имманентные рассматриваемой тематике, затрагивает В.В. Волков: «Во многих случаях организации, обладающие преимуществом в использовании силы и соответственно имеющие возможности определять и контролировать права собственности, не в состоянии создать эффективные институты. Напротив, они склонны к чрезмерному и экономически непродуктивному изъятию и присвоению ресурсов экономического общества — до тех пор, пока конкуренция или организованный интерес последнего не поставят жёсткие пределы удовлетворению текущих потребностей государства и не переориентируют его на учёт долгосрочных интересов экономического развития»².

С вышеописанными формами политического бытия связана широкая коррупционная практика, которая носит не фрагментарный, а системообразующий характер, забирая часть функций у формально-публичных институтов, например, у министерства финансов или экономики, так как национальное богатство расходуется преимущественно не на удовлетворение потребностей общества, а направляется в офшоры ключевых политико-экономических бенефициаров. В этих отношениях, разумеется, проигрывает общество, а органы государственной власти с точки зрения своих функциональных предназначений существенно деформируются, так как не играют роль институционального посредника между ответственной элитой и социальными интересами. Данные практики окончательно девальвируют формальные институты, делают их заложниками эгоистических интересов крайне узкого слоя власть предержащих, опирающихся на свою неформальную институциональную среду. Годами формирующееся и сложившееся перераспределение национального богатства в пользу клептократии идентифицируется обществом достаточно ясно, что подтверждается репрезентативными социологическими опросами.

¹ Гаман-Голутвина О.В. Авторитаризм развития или авторитаризм без развития: судьбы модернизации на постсоветском пространстве // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 4. С. 78.

² Волков В.В. Силовое предпринимательство в современной России // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 2. С. 22.

Как Вы считаете, в какой мере органы власти в России поражены сейчас коррупцией?¹

	Февраль 2016 (в процентах)	Март 2017 (в процентах)
Коррупция полностью поразила органы власти России сверху донизу	25	32
Органы власти России в значительной мере поражены коррупцией	51	47
Органы власти России поражены коррупцией, но в незначительной мере	13	13
В государственном аппарате России практически нет коррупции	1	1
Затруднились ответить	10	7

Результаты опроса в динамике показывают, что в обществе сложился определённый консенсус относительно распространения коррупционных отношений в высших эшелонах власти. И это несмотря на то, что немалая часть опрошенных поддерживает проводимый курс в стране и положительно относится к ключевым фигурам политического истеблишмента. Другими словами, социальная оценка подтверждает сложившийся институт коррупции.

Исходя из описанной рефлексии встаёт вопрос: «Есть ли выход из сложившейся ситуации или статус-кво вполне устраивает политический класс»? Правящая элита выбирает стратегию консервативного пути, направленного на сохранение как формальных, так и, естественно, неформальных институтов. Данная политическая линия начинает проявляться в виде общей преемственности практически во всем. В этом плане философия развития, тактика модернизации рассматриваются как вызовы и риски, с которыми можно просто не справиться. Российская аксиологическая сфера переполнена апелляциями к прошлому, с ценностями этатистского, консервативного, клерикального свойства, что отчасти приносит конъюнктурные эффекты по легитимизации режима в основном в среде старшего поколения. Но ставка на такие цели по определению не может консолидировать всю нацию, и на фоне практически отсутствующих социальных лифтов «теряется» молодежь и средний класс крупных городов. То есть те, кто обладает энергией, потенциалом, компетенциями и за кем будущее, не могут себя реализовать. Часть этих групп начинает политизироваться и поддерживать несистемную оппозицию, так как системная перестаёт быть таковой.

Конституционное реформаторство 2020 г. также было релевантно консервативной стратегии политического класса, что нашло своё отражение в некотором пе-

¹ Институциональная коррупция и личный опыт. Опрос Левада-Центра 28 марта 2017 года. URL: <https://www.levada.ru/2017/03/28/institutsionalnaya-korrupsiya-i-lichnyj-opyt/> (дата обращения: 11.02.2021).

перераспределении функций между формальными институциями, что играет очень незначительную роль, усилении линии на национализацию элиты, партикуляризме относительно внешних процессов и акторов международных отношений. Ключевым элементом конституционных преобразований стал вопрос о пролонгации срока полномочий для основного инкумбента, чтобы были легальные основания и они соответствовали бы неформальному целеполаганию по преемственности высшей политической власти. В данном контексте Е.А. Лукьянова отмечает следующую тенденцию: «Некоторые президенты получили право находиться у власти более 20 лет, считая со времен СССР (Назарбаев и Каримов). В России с учётом возможности „тандема“ с Председателем Правительства один и тот же Президент теоретически может находиться у власти бесконечно. То есть налицо конституционные трансформации с целью удержания власти. Таким образом, конституционные трансформации многих стран — бывших республик СССР вполне могут быть охарактеризованы как имеющие заведомо коррупционный характер. Закономерно, что в результате такого похожего „завоевания власти“ режимы этих стран по признаку нераздельности власти и собственности очень быстро стали похожи на другие авторитарные политические режимы»¹.

Перейдя к основным выводам, следует отметить, что, с одной стороны, в России происходят преобразования в рамках формально-публичных институтов и их подсистем, с другой — наблюдается процесс прямого влияния неформальных институтов на весь спектр отношений в рамках политического процесса. В результате складывается сложная формально-неформальная институциональная архитектура с доминирующими авторитарными практиками в виде: политического патронажа, клиентелизма, системной коррупции, политического рейдерства, неопатримониализма, мафиозного государства. Соответственно, политических акторов можно дифференцировать на тех, которые представляют официальное поле политики (обеспечивают рутинно-бюрократические процедуры), и на тех, которые закулисно детерминируют политические процессы и являются основными бенефициарами в глобальном распределении общественного богатства. В этом контексте можно выделить одну важную особенность, которая заключается в том, что президентская власть имеет дуальный характер, так как в условиях сложившейся режимной неопатримониальной конфигурации регулирует в роли арбитра субъектов теневого и публично-институционального свойства, оставаясь квинтэссенцией сложившегося персоналистского политического режима и политической системы общества.

¹ Лукьянова Е.А. Политические режимы, коррупция и конституционализм // Вопросы теоретической экономики. 2020. № 1. С. 100.

Я.А. Пляйс,
*профессор-исследователь Департамента политологии
и массовых коммуникаций Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации*

Поправки к Конституции 1993 года: размышления P.S.

Продолжающееся в обществе обсуждение поправок к Конституции 1993 г., так же как и связанная с ними активная законотворческая деятельность, начатая осенью прошлого года и продолжающаяся до сих пор, определённо говорит том, что проблема изменения Конституции, если не жизненно важна, то, по крайней мере, не безразлична большинству нашего населения.

Внимание к поправкам к Конституции говорит также о том, что у народа появилось немало серьёзных вопросов не только по поводу их содержания и причин их принятия, но и по поводу того, что будет после, т.е. после их одобрения общенародным голосованием, состоявшимся летом 2020 г., и после их отражения в законах. Будет ли общество удовлетворено тем, что в конечном счёте получится, или, наоборот, оно останется неудовлетворённым, и сделанное послужит толчком или, образно говоря, началом ледохода, который повлечёт за собой более серьёзные события и, соответственно, необходимость новых, более основательных изменений основного закона. Об этом, к слову сказать, я уже не раз говорил, в том числе на заседаниях Конституционного клуба, и писал на страницах предыдущих номеров журнала «Конституционный вестник». Главная идея, которую я выражал в своих выступлениях и публикациях и которой придерживаюсь до сих пор, состоит в том, что новая реальность, сложившаяся в России и мире за последние 30 лет, требует разработки и принятия принципиально новой Конституции, а не коррекции её путём поправок, которых явно недостаточно, чтобы эту новую реальность отразить. Но дело не только в новой реальности, а ещё и в том, что Конституция 1993 г., фактически списанная с западных либеральных образцов, о чём не раз было открыто сказано во время обсуждения поправок (об этом говорится не только в моих статьях, но и многих других авторов), не могла быть по определению Конституцией, воплощающей суть нашей страны и народа. Поэтому ещё раз повторяю, что было бы разумнее и целесообразнее принять *новую* Конституцию и сделать это в один приём. Тем более, что обстановка в стране, на мой взгляд, этому и благоприятствовала, и даже требовала этого. К великому сожалению, желаемое и мною, и многими другими коллегами не случилось. Понимаю, почему. Не случайно, думаю, организаторы нынешних конституционных поправок наложили запрет на изменение глав 1 и 2 Конституции, в которых зафиксированы основы конституционного строя России, а также главы 9, которая регламентирует порядок изменения этих глав.

Сформулированная выше моя (и не только моя) позиция о новой Конституции не получила поддержки не только у власть предержащих, но и у многих профессионалов, в том числе у наших конституционалистов, конечно же, лучше меня разбирающихся в сугубо конституционных вопросах. Но не в вопросах политики и истории, которые в этой ситуации ни в коем случае нельзя игнорировать. Нельзя забывать,

что *основной закон* — это не столько юридический документ, сколько сплав политики, права, истории, экономики, идеологии, культуры, философии, социологии и многого другого. Поэтому и создавать его должны наиболее знающие представители всех этих наук. На самом же деле происходит далеко не так. Создают Конституцию фактически одни юристы. И, как правило, под диктовку политиков.

Противоречивое отношение к вопросу об изменении основного закона отчётливо проявилось на заседании Конституционного клуба 6 декабря 2018 года, посвящённом 25-летию юбилею Конституции 1993 г. На этом заседании высказывались самые различные оценки этого документа. Основные из них следующие:

– Конституция не исчерпала своего потенциала, она остаётся актуальным документом, и поэтому трогать её не стоит, в том числе потому, что это может вновь расколоть общество;

– Конституция в целом остаётся актуальным и адекватным документом, но отдельные статьи требуют изменений, что возможно и необходимо сделать путём «точечных корректировок» (на это упирает и Валерий Зорькин в статье «Буква и дух Конституции»¹, и Вячеслав Володин в статье «Живая Конституция развития»², и многие другие);

– Конституция исчерпала себя, она не адекватна современным реалиям, и поэтому надо разработать и принять другую;

– первые две главы Конституции менять не надо, другие же следует кардинально изменить; смена основного закона — это слишком серьёзное дело, чтобы относиться к нему легкомысленно.

Подробнее об указанных подходах можно ознакомиться в журнале «Конституционный вестник» № 4 (22).

В дискуссии, разгоревшейся на упомянутом заседании, каждая сторона, разумеется, приводила аргументы, доказывающие её правоту.

Моя позиция и тогда, и потом состояла в том, что нам нужна другая Конституция и что Президент России В.В. Путин, считающий, что основной документ менять не следует, а могут быть лишь «точечные изменения», должен был решиться на её замену, несмотря на все риски, сложности и трудности, связанные с этим. Такая моя позиция была сформулирована, например, в статье, помещённой в вышеназванном номере журнала «Конституционный вестник», а также в пространной статье «Слабый фундамент», опубликованной в журнале «Сравнительная политология» (№ 5, 2019 г.), и, кроме того, в некоторых других публикациях.

Продолжая размышлять на эту тему, я пришёл к выводу, что надо ещё раз вернуться к вопросу о причинах, побуждающих разработать и принять новую Конституцию, раскрыв их более основательно и аргументированно. В обобщённом виде они следующие.

1. Конституция 1993 г. разрабатывалась и принималась не только в принципиально иной исторической обстановке (внутренней и внешней), но и качественно иным обществом и государством, в ситуации острой борьбы между различными,

¹ См.: Зорькин В. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.

² См.: Володин В.В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. 2019. 17 июля. URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>.

нередко противоположными лагерями, группами населения и партиями, придерживавшимися самых разных взглядов, нередко диаметрально противоположных. В результате родился своеобразный гибридный документ, в основном (по понятным причинам) скопированный с западных либеральных образцов и поэтому изначально не соответствовавший сути России. Несмотря на это, Конституция 1993 г., можно считать, сыграла определённую позитивную роль, о чём мне также уже приходилось говорить и писать. Однако сейчас на дворе новая реальность, которая требует нового фундаментального анализа и нового отражения в основном законе.

2. Принципиально неверный подход к решению некоторых закреплённых краеугольных вопросов нашего мироустройства, зафиксированный в статье 9 Конституции 1993 г., также требует переосмысления и пересмотра. Речь идёт, прежде всего, о различных формах собственности, их соотношении и, соответственно, их роли в конкретных условиях России.

3. Необходимо также пересмотреть статью 13 Конституции, запрещающую государственную идеологию. При этом надо исходить из того, что без идеологии такая страна, как Россия, не может нормально существовать и развиваться. Однако, учитывая наш не вполне позитивный исторический опыт, связанный с государственной идеологией, её, как мне представляется, было бы целесообразно заменить системой национальных ценностей, проверенных этим же историческим опытом. Такая система играла бы фактически роль государственной идеологии. Именно это мы видим в конституциях западных стран, пропитанных либеральными ценностями. При этом в них вы не найдёте указания на то, что это государственная идеология. Систему ценностей можно было бы сформулировать в преамбуле Конституции, после краткой характеристики современного состояния российского общества и мира, чтобы было понятно, от чего отталкиваются разработчики документа, и чтобы сразу было понятно также, каковы базовые морально-нравственные и этические ценности нашего общества, на которых строится всё наше мироздание и мироустройство.

Какой же должна быть такая система ценностей в нашем, т.е. российском, случае? Прежде чем сформулировать её, отмечу, что что-то подобное такой системы мы находим в преамбуле Конституции-93. Здесь, в частности, говорится, что «мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединённые общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие...». Далее упоминаются принципы равноправия и самоопределение народов и «память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость», и «благополучие и процветание России», и «ответственность за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями». Думаю, что все перечисленные качества нашего народа можно обосновано отнести к идейным и морально-нравственным ценностям. Однако систему таких ценностей, которая была бы адекватна реальности нашей общественной и государственной жизни, они, на мой взгляд, всё же не образуют, так как в преамбуле Конституции, оставшейся неизменной, не упоминаются качества, перечисленные, например, Валерием Зорькиным в известной статье «Буква и дух Конституции». В ней он совершенно справедливо указывал на «присущий российскому народу коллективизм, сформированный, — можно сказать, выкованный, — суровой природой, бесчисленными оборонительными

войнами», на необходимость объединить множество наций и народностей «общей судьбой на своей земле», «на основе конституционных принципов правового, демократического и социального государства». На мой взгляд, в этой системе ценностей следовало бы также указать на социальное равенство и коллективную собственность, на сострадание и честность, на порядочность и другие гуманистические качества, веками утверждавшиеся на российской земле. Объективности ради надо всё же отметить, что в новые обязанности Председателя Правительства РФ, в соответствии с пунктом «в» статьи 114 Конституции, входит обеспечение проведения в Российской Федерации «единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей...».

Между тем система идейных и морально-нравственных ценностей приобретает сейчас особую актуальность. Почему?

Есть по крайней мере две причины, которые к этому побуждают. Первая из них состоит в том, что создаваемая веками система ценностей под регулярным активным воздействием внутренних и внешних факторов сейчас достаточно быстро размывается и ослабевает. Это подтверждается многолетними социологическими исследованиями. Традиционалистский тип сознания, берущий начало в русской общине, вступил в противоречие или, точнее говоря, в конфликт с модернистским сознанием западного типа. Поэтому такие морально-нравственные ценности и устои, которые веками скрепляли российское общество и государство, как *справедливость, свобода, жизнь человека, его благосостояние и достоинство, межнациональный мир, единство разнообразных культур, защита малых народов, семейные традиции — любовь и верность, забота о младших и старших, патриотизм*, оказались под серьёзной угрозой. В результате под угрозой окажется и сама российская государственность.

Система ценностей нужна не только как основа формирования осознанного патриотического мировоззрения российских граждан, начиная со школы и последующих ступеней образования (нынешнее отсутствие такого мировоззрения ни к чему хорошему не приводит). Власти любой страны должны представлять себе всю важность наличия системы идейных и морально-нравственных ценностей для общества и государства. Отсутствие такой системы, ещё раз повторю, чревато многими негативными последствиями. Так же, кстати говоря, как отсутствие национальной идеи или, иначе говоря, большой (ещё лучше — великой) цели, ради которой страна живёт и действует. Но это другая тема, требующая отдельного разговора.

Возвращаясь к идее осмысления принятых поправок, отмечу сначала, что в одном тексте невозможно раскрыть все подходы и идеи относительно всех тем, которые затрагивают поправки или которые следовало бы охватить дополнительно. Поэтому остановлюсь лишь на некоторых, на мой взгляд, наиболее существенных.

Начну с того, что все поправки можно условно разделить на несколько групп. О двух из них (на мой взгляд, наиболее важных) и пойдёт речь дальше.

Первая группа охватывает те поправки, которые относятся к *социальной* сфере: пенсиям, пособиям, здравоохранению, образованию и проч. На мой взгляд, в них нет ничего плохого. Если у людей появляется дополнительная гарантия их благосостояния, защищённая государством и к тому же закреплённая в Конституции, это придаст им больше уверенности и в сегодняшнем, и в завтрашнем дне.

Вторая группа поправок связана с *политической* сферой. Речь идёт об изменениях в политической системе, о роли политических партий, представленных в Госдуме, о Государственном Совете и проч. Эта тема более сложная, и поэтому мне придётся обратиться к теории.

Заметное повышение роли думских партий может навести на мысль о возможном создании предпосылок для перехода в будущем к парламентской форме правления. Это не простой вопрос, требующий более глубокого осмысления. И здесь без теории никак не обойтись. В том числе по поводу того, не приведут ли поправки, связанные с ролью Госдумы в формировании Правительства и контролем над ним (таких поправок достаточно много), к тому, что снизится роль Президента.

Чтобы разобраться в том, какая форма правления — парламентская или президентская республика — более всего адекватна современным российским условиям, надо вникнуть в содержание, а также в достоинства и недостатки каждой из этих форм.

Парламентские республики возникли на Западе в связи с появлением там сильных и влиятельных парламентских партий, которые оказались способными не только выигрывать борьбу за власть, но и взять на себя ответственность за судьбу страны, реализуя определённую программу, поддержанную на выборах большинством избирателей. Именно в этом, т.е. в осмысленной поддержке избирателей программы той или иной партии (или коалиции партий), заключается сила и преимущество парламентской республики. Но не только в этом. А ещё и в том, что при такой форме власти всегда присутствует сильная оппозиция (главным образом системная), которая не только не даёт власти застояться, что крайне важно, но и готова в любой момент (опять же по воле избирателей) взять власть в свои руки. Во всём этом, т.е. в механизмах, методах, процедурах, отражена сильная сторона реальной или зрелой демократии. С этой точки зрения парламентская республика — это более развитая, более современная и более эффективная форма правления. Движение в этом направлении было бы верно и оправданно для нашей страны. Однако нельзя забывать, во-первых, о том, что эта форма требует не только развитой политической культуры населения, которая формируется многими десятилетиями, а во-вторых, о том, что парламентская форма требует и высокой политической культуры власти. И одного, и другого в современной России ещё нет и, к сожалению, не скоро будет, потому что быстро не образуется. Кстати говоря, в некоторых бывших советских республиках (например, в Армении, Молдавии и Грузии) эту форму правления решили претворить в жизнь и столкнулись ровно с теми проблемами, о которых было сказано выше. И пока их не решат, толку не будет. Другие республики (например, Киргизия), изрядно помучавшись с парламентской формой, решили вернуться к президентской форме. Третьи (например, Украина) настойчиво испытывают гибридную (смешанную) форму, не задумываясь над тем, что и эта фор-

ма требует немало уровня культуры: и общей, и политической. А формировать такую культуру не только сложно, но и весьма долго.

Ещё одним весьма важным плюсом парламентской формы является то, что через достаточно сложные и к тому же дорогостоящие механизмы формирования, выражения и согласования интересов различных групп населения достигается определённый консенсус и социальная стабильность и, соответственно, устойчивый прогресс.

Наряду с достоинствами у парламентской модели есть и недостатки. Главные из них — сложность и высокая затратность (времени, усилий, денег) механизмов и процедур принятия и реализации решений. Из этого следует долговременность её действий. В условиях, когда надо принимать безотлагательные решения, этот недостаток превращается в серьёзный тормоз и головную боль.

Другие формы правления также обладают и достоинствами, и недостатками. В том числе президентская форма. В отличие от парламентской модели президентская имеет более глубокие исторические корни и властный опыт и, соответственно, также определённые плюсы и минусы. Главный плюс состоит в том, что волевые решения и, разумеется, их исполнение могут приниматься намного быстрее, чем при парламентской республике, а власть и элита более консолидированы и способны оперативнее решать возникающие проблемы. Поэтому в случае, если президент образованный, глубоко знает свою страну и мир, ответственный, не меркантилен, физически и ментально здоров, способен принимать адекватные, взвешенные решения и т.д. и т.д., президентская республика высокоэффективна. Если же перечисленные качества у него отсутствуют или слабо выражены, президентская форма превращается в сплошную беду для страны.

У президентской модели есть и другие существенные недостатки. Историческим опытом многих стран доказано, что чрезмерно высокая концентрация власти нередко приводит к волюнтаризму и субъективизму в принятии решений, масштабным ошибкам с драматическими и даже трагическими последствиями для общества и государства. По этой причине такая модель менее эффективна, чем парламентская, и если выбирать между двумя моделями, то предпочтение следовало бы однозначно отдать именно парламентской. Но поскольку, как уже было сказано выше, эта форма требует значительно более высокого уровня развития и культуры, чем наш сегодняшний, постольку вывод очевиден: президентская форма для России *сегодня* более адекватна. *Пока* более адекватна. С таким выводом связан и другой: чтобы минимизировать недостатки президентской модели, надо крайне требовательно относиться к отбору претендентов на высшие государственные должности, начиная с Президента страны, а также к формированию высшей политико-административной элиты. И первое, и второе «хромало на обе ноги» в России в течение почти всего XX в., что наносило нам огромный вред и тормозило наше развитие. Это первое. Второе заключается в том, что и в Конституции, и в специальных законах необходимо предусмотреть систему сдержек и противовесов чрезмерной власти Президента.

Дополняя сказанное выше по поводу различных форм правления, напомним читателю следующие слова В.В. Путина. Обращаясь к Федеральному Собранию 15 января 2020 года, он сказал по этому поводу следующее: «...наша страна с её огром-

ной территорией, сложным национально-государственным устройством, многообразием культурно-исторических традиций не может нормально развиваться, я скажу больше — просто существовать стабильно в форме парламентской республики. *Россия должна оставаться сильной президентской республикой»* (выделено мной. — Я. П.). Кстати говоря, схожая аргументация по поводу высокой централизации власти в России звучала не один век начиная с Петра I. Идеологическое обоснование абсолютной власти (правда, просвещённой) не раз формулировала и Екатерина Великая. Но не надо забывать, что меняются не только времена, но и общества, и мир в целом. И это требует новых подходов и новых решений.

Размышляя о формах правления, надо иметь в виду также то, что в настоящее время институт парламентской республики на Западе переживает кризис (правда, несистемный), обусловленный объективными причинами. Состоят они в том, что западные общества меняются, и, соответственно, меняются интересы различных социальных страт, а значит, и партийные программы. В этих условиях побеждать на выборах партиям становится всё сложнее, и сложнее становится также создавать правительственные коалиции. Опыт Германии последних лет подтверждает это со всей очевидностью. Несмотря на это, фундаментальные достоинства парламентской модели власти, о которой говорилось выше, сохраняются и продолжают служить. По мере накопления опыта нынешний кризис на Западе, о котором как-то говорил и В.В. Путин, надо полагать, будет преодолен, и парламентская форма правления сможет перейти на более высокую ступень развития. Нам тоже не мешало бы это учитывать.

Переходя к другим поправкам политического характера, связанным с закреплением в Конституции «обязательных требований к лицам, занимающим должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны», замечу лишь, что это следовало бы сделать много лет назад специальным законом. Следовало бы также давно убрать слово «подряд» и, кстати говоря, применительно не только к двум срокам власти Президента, но и губернаторов, да и других высших государственных лиц. Слишком долгое пребывание человека во власти опасно не только для системы, но и для него самого. Проверено веками и опытом многих стран. Исключения случаются, но они редкие.

Поправки, говорящие о необходимости закрепления в Конституции статуса и роли Государственного Совета, о большей ответственности Федерального Собрания за формирование Правительства также не вызывают у меня возражений.

Обобщая вышесказанное, отмечу, что некоторое перераспределение полномочий в пользу Государственной Думы и Совета Федерации, предложенное 15 января прошлого года нашим Президентом, имеет смысл. Власть в России должна быть более сбалансированной и системной. Это крайне важно. Благоприятно на законодательном процессе, на мой взгляд, должно сказаться и расширение возможностей Конституционного Суда проверять по запросам Президента конституционность законов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства. Поправки, предложенные Президентом (и в Послании, и сформированные в начале марта 2020 г. с учётом ключевых предложений профильной рабочей группы), как он не раз отмечал, «не затрагивают фундаментальных основ Конституции, а

значит, могут быть утверждены парламентом в рамках действующей процедуры и действующего закона через принятие соответствующих конституционных законов».

Следующий сюжет, который я хотел бы затронуть в данной статье, это сюжет о местном самоуправлении (МСУ). Намерение власти, выраженное в поправках, состоит в том, чтобы превратить органы МСУ в базовую структуру публичной власти. Именно так, на мой взгляд, можно воспринимать слова В.В. Путина, сказанные им в Послании Федеральному Собранию. «Считаю необходимым, — говорил он, — закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены» (цитируется по тексту *Послания, опубликованному 16 января 2020 года в «Российской газете»*).

Если органы МСУ действительно будут преобразованы в базовую структуру власти, то это, на мой взгляд, будет большой ошибкой. Почему? Потому что МСУ призвано обеспечить «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Так совершенно справедливо сказано в главе 8 действующей Конституции. Выделенное мной ключевое слово «самостоятельное», т.е. независимое от других ветвей власти, судя по всему, всегда раздражало и не устраивало высоких начальников, стремящихся, по традиции, командовать всеми и всем. Ошибкой это будет ещё и потому, что суть МСУ состоит в том, чтобы через фактически важнейшую структуру гражданского общества и рациональную активность населения вовлекать его в решение назревших проблем социально-экономического и политического развития страны. При этом надо всегда помнить о том, что чем сложнее и масштабнее эти проблемы, тем активнее в их решении должно участвовать население. Без необходимых благоприятных условий для органов МСУ эту задачу не решить.

В связи с этим, а также в связи со сказанным выше я позволю себе сделать некоторые выводы.

Первый и главный из них состоит в том, что предложенные поправки, на мой взгляд, в целом положительно скажутся на политическом процессе и политической атмосфере в нашей стране. Осознанно давая такую оценку, я, тем не менее, всё же считаю, что предложенные поправки для сегодняшней России недостаточны. Ранее я уже высказывал свою точку зрения, состоящую в том, что нашей стране нужна принципиально иная Конституция. Чтобы наконец-то создать прочный фундамент нашей государственности, надо по-новому решить вопрос собственности, о чём я подробно написал в статье «Новой реальности — новую Конституцию» (Новая газета. 2019. 24 дек.). Повторю основную идею, высказанную в ней: необходимо не только приобщить население к собственности и прежде всего к земле и другим природным ресурсам, закрепить право собственности конституционно, но и на этой основе создать благоприятную базу для успешного развития различных форм собственности, в том числе для их свободной конкуренции. К этому следует прибавить и иную макроэкономическую политику.

Нынешней России, как воздух, нужна новая экономика, устойчивый, регулярный экономический рост. Однако без изменения статьи 9 Конституции проблему

активного участия населения в социально-экономическом прорыве решить нельзя. Кстати говоря, в формулировке самой статьи 9 содержится очевидное противоречие. Если «земля и другие природные ресурсы» — это «основа жизни и деятельности народов», то почему эти народы не владеют ими, а всего лишь имеют право ими распоряжаться? Очевидно, что было бы правильнее и справедливее, если бы и земля, и другие природные ресурсы находились в собственности этих народов. Поэтому ещё раз повторю, что без изменений в экономическом фундаменте и без создания тесной корреляции политической надстройки с экономическим базисом нужного нам результата (и тем более прорыва) мы не добьёмся.

В завершение ещё одно соображение. Последнее по счёту, но не по важности. В Послании Федеральному Собранию В.В. Путин справедливо и не раз обращал внимание на то состояние, которое сегодня переживает российское общество. Уже в самом начале своего выступления он говорил, что «сегодня в нашем обществе чётко обозначился запрос на перемены. Люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперёд в профессии, знаниях, в достижении благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела». Движение к цели, которое В.В. Путин видит «в гармонии сильной державы и благополучия людей», возможно, по его мнению, «только при активном участии общества, наших граждан и, конечно, при напряжённой результативной работе всех ветвей и уровней власти, потенциал которых требует дальнейшего развития». Действительно, чтобы решить те «прорывные исторические задачи», которые стоят перед Россией в третьем десятилетии XXI в., крайне важно, чтобы в этом участвовало всё активное население страны. Без радикальных изменений в фундаменте нашей жизни эту задачу не решить. Инициатива должна ключом бить снизу. А власть на «запрос на перемены» должна дать адекватный ответ, создав для инициативы масс благоприятную среду, закрепив её в статьях Конституции.

*О.Г. Румянцев,
Президент Фонда конституционных реформ,
кандидат юридических наук*

Об институциональной перестройке механизма принятия политических решений в Российской Федерации¹

*Конституционное право и политология — Публичная власть — пункт е¹ части 1
статьи 114 Конституции РФ — Кризис партийно-политической системы —
Парламент как представительный орган — Политический институт групп интересов —
Демократия участия — Принципы построения процесса принятия решений —
Опыт ЕС — Кейс оптимизации системы здравоохранения в РФ —
Каналы подключения делового сообщества к механизмам принятия решений в РФ —*

¹ В данном номере «КВ» публикуется адаптированная расширенная версия статьи автора «Векторы настройки механизма принятия политических решений» (см.: Журнал конституционного и муниципального права. 2021. № 5, май).

Риски элитарного плюрализма и неокорпоративизма — Согласование интересов при принятии правительственных решений в РФ — Развитие общественных коммуникационных отношений и социального капитала

1.

Роль институтов гражданского общества в настройке политической системы — тема нашего междисциплинарного исследования. Как здесь привести к одному знаменателю конституционное право и политическую науку, нормативное предписание должного и анализ сущего в политических явлениях? Они различны в общественно-научном воображении и в реальном воплощении. Мы нередко наблюдаем подмену конституционно-правовой регламентации государственной власти и рефлексий политической науки заданными сверху предписаниями, как «правильно» принимать то особенное регулирование и те институты, что нам слагают. Общественная наука, научная объективность и беспристрастность становятся жертвой политического заказа, уступают давлению, притягательной силе грантов и карьерного роста, искушениям самоцензуры. Между тем приближение понятийного сущего к основанному на консенсусных принципах желаемому актуально для многих участников конституционного и политического процесса.

Наименование внесённого в Государственную Думу 20 января 2020 года проекта закона о поправке к Конституции¹ заставило задуматься о природе и средствах обеспечения *публичности* власти. Из научного обихода и монографий конструкция публичной власти перешла в топовую для юриспруденции категорию — в статьи 67, 71, 80, 83, 131–133 Конституции. Любая концепция должна иметь непротиворечивое построение, однако даже в порядке аванса «публичность» приватизированной сферы власти на фоне десятилетий её практического отправления признать непросто.

Восполнение дефицита публичности власти следовало бы начать с институционального наполнения процедуры выделения публично-властных полномочий из носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, её народа. Для чего имеются конституционные основания.

Фундаментальное положение о *незыблемости демократической основы* суверенной государственности России — это не моральный инструмент общественной психотерапии, а имеющая правовую силу неотъемлемая часть Преамбулы Конституции, фиксирующая конституционную идеологию нации, декларирующая цели, во имя которых принята Конституция и которым должно служить государство, юридические и нравственные основания и ценностные ориентиры его деятельности². Преамбула призвана примирять сторонников демократии и суверенной государственности, которых мобилизованные отряды *эстрадных политологов* и *аналитической полсы* старательно разводят по разные стороны общественного пространства, в потоке безответственных и противоречащих юридическому догмату воли народа ком-

¹ Законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

² См.: *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под ред. В.Д. Зорькина; 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 43.

ментариев навязывая ниши «проигравших» для одних и «победителей» для других. Впрочем, слагаемые якобы одержанной *победы* над образованным классом в деталях разобраны коллегами по Конституционному клубу¹.

Конституция неизменно гласит, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (часть 1 статьи 1), где носителем суверенитета и единственным источником власти является её многонациональный народ (часть 1 статьи 3), а гражданам гарантируется право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1 статьи 32).

Эти аксиомы нуждаются в каждодневной верификации. Высокое место демократии в нашем конституционном строе должно постоянно подтверждаться бесперебойным эффективным функционированием демократической системы принятия, исполнения, контроля и оценки решений в реальной жизни. Политические институты легитимны и эффективны, когда они соответствуют общественным ожиданиям, материальным и духовным потребностям. Осознание политических интересов происходит по социально-экономическим результатам правления и оценке, *как именно* осуществляется власть.

2.

Конституционный комплекс публичной власти может служить консервации архаичных характеристик нашей политической системы, а может, напротив, создать окно возможностей для её обновления. Реформа-2020 дала основания для обоснованной её критики по многим направлениям — целеполаганию, большей части содержания и средств осуществления. Вместе с тем сделан один важный шаг в духе Конституции. Обратим внимание на содержание и перспективы новой нормы пункта «е¹» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, согласно которой Правительство Российской Федерации *«осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики»*. Наша общая задача — реализовать эту конституционную новеллу.

Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию учла здравые предложения Л.Ю. Михеевой и А.Н. Шохина, других коллег и, пойдя по стопам Конституционной комиссии², *замахнулась на Вильяма, понимаете, нашего Шекспира* — на конкретизацию политико-правовой и функциональной роли институтов гражданского общества.

¹ См. рекомендуемую литературу по теме «Конституционная реформа в РФ 2020 г.» на с. 334–335 данного номера «КВ».

² Последний в разговоре с автором этих строк признал, что при подготовке были приняты во внимание идеи Конституционной комиссии эпохи 1990–1993 гг. Они легли и в основу обнародованных в 2014 г. и, повторно, в 2020 г. предложений Конституционного клуба и Фонда конституционных реформ. См.: Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 15; Конституционный вестник. 2020. № 5 (23), март–апрель. С. 244–246 (<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44829161>).

Соглашусь с Е.Е. Никитиной, что институты гражданского общества являются равновесными партнёрами для власти. Теперь это не идеологема, а норма Конституции, но потеряно 30 лет после рождения проекта Конституции. Закреплена обязательность публичности сферы власти и общественной политики как предпосылка для структурирования и политической эмансипации институтов гражданского общества. Эмансипации, начатой было ещё во второй половине 1980-х перестройкой «сверху» и масштабным подъёмом самодеятельного движения неформальных гражданских инициатив снизу¹, но насильственно остановленной осенью 1993 г. Могу лишь повторить вслед за деятелем французской революции Буле де ла Мёртом: *это более чем преступление, это ошибка.*

Различны политические институты, оформляющие совокупный общественный интерес; помимо органов публичной власти, это политические партии и организации, а также группы интересов. Посмотрим, насколько адекватно их состояние новой эпохе глобальных и отечественных вызовов.

3.

Политические партии в России так и не стали устойчивой составляющей отечественной политической системы. Они не состоялись именно как партии, независимые от власти постоянные организационные структуры с соответствующей идеологической основой, непосредственно преследующие политические цели и нацеленные на власть. Естественное развитие новых партий было многократно прервано и, наконец, остановлено².

Очевидный глубокий кризис партийно-политической системы имеет в своей основе многолетний ничем не ограничиваемый административный восторг произвольного применения всей совокупности директивных, информационных и политтехнологических инструментов, поставленных на службу клановых интересов, гонящих этот каток по встречной полосе навстречу конституционному (статьи 13 и 30) принципу идеологического и политического многообразия и многопартийности и неумолимо сминающих эти никем не защищаемые прекраснотушные принципы.

Искусственно поддерживаемая структура официальной многопартийности, даже с попытками коррекции в виде *новых партий*, существенно разнится с фактической картиной, отражаемой индикатором цифровой эпохи — сетевыми предпочтениями социально активной публики³. Вдруг выяснилось, что в нижней палате

¹ См.: Румянцев О.Г. О самодеятельном движении общественных инициатив (Неформальные объединения и их роль в перестройке общественной жизни в СССР). Препринт научного доклада. М.: ИЭМСС АН СССР, 1988. С. 47; Он же. От противостояния к общественному договору // Вестник Московского университета. Серия 12. Социально-политические исследования. 1990. № 3.

² Смею это утверждать как один из создателей и руководителей первой некоммунистической, Социал-демократической партии Российской Федерации, в 1990–1992 гг. сформировавшей свою депутатскую группу (фракцию) на Съездах народных депутатов и Верховных Советах как СССР, так и Российской Федерации.

³ В январе 2021 г. все 4 «системные» парламентские партии (ЕР, КПРФ, ЛДПР, СР) из 16, имеющих право участвовать в очередных парламентских выборах без сбора подписей, отказались внести в Госдуму предложение о парламентском расследовании сведений и фактов,

российского парламента позиция огромного сообщества несогласных с открытым пренебрежением Конституцией политического представительства вообще не имеет. Причины и последствия произошедшей *монополизации представительства политических интересов* требуют серьёзного осмысления.

Бóльшей самостоятельности и роли политических партий в парламенте должна предшествовать их организационная, идеологическая и общественная состоятельность. Возможна лишь при реализации принципов свободы создания, регистрации и деятельности партий, свободы выдвижения кандидатов на выборные должности и их заявительной регистрации избирательными органами, создаваемыми совместно обществом и публичной властью. Восстановить влияние избирателя на функционирование публичной власти можно, лишь прекратив манипуляции с законодательством о выборах и политических партиях и практику избирательного правоприменения. Это послужит долгосрочной демократизации политической системы, а также действенности и справедливости принимаемых решений (*«чтя память предков, передавших нам... веру в добро и справедливость...»*).

Курс на сокращение представительного характера парламента проявился с декабрьских (1993 г.) выборов депутатов Государственной Думы. Фиксируемые наблюдателями нарушения конституционного принципа свободных выборов продолжают¹.

Наши выборы страдают не мелкими недостатками, а системными — проявляющимися в законодательстве, на этапах выдвижения кандидатов, их регистрации, агитации, а не только при подсчёте голосов. Но власть отрицает большинство нарушений. Практически ни одно из них, за редким мелким исключением, не получает должной оценки органов судебной власти. До суда доходит мизерная часть нарушений, а осуждают (и то условно) редких крайних.

Массовая сетевая, а потому независимая «партия протеста» против фальсификаций не регистрируется с 2011–2012 гг., словно сам конституционный принцип политической конкуренции объявлен крамолой. В преддверии парламентских выборов сентября 2021 г. тиражируются «политтехнологические вбросы», что руководство Администрации Президента проводит первичный отбор кандидатов в депутаты для прямого согласования списков наверху; что согласованы появление в Госдуме

содержащихся в резонансном расследовании известного общественного института в сфере противодействия коррупции. Думские партии отразили позицию сообщества всего в 44 тыс. дислайков, противопоставив себя поддержавшему выложенный фильм-расследование сообществу в 2,6 млн лайков при 38 млн (на 21 января 2021 года) просмотров; три месяца спустя цифры составляли 221 тыс. дислайков против 6,51 млн лайков при 116 млн просмотров.

¹ Чтобы избежать обвинений в голословности и бездоказательности, отошлю к многочисленным обобщающим работам о нарушениях, публикуемым после каждого крупного выборов (например, <https://www.golosinfo.org/articles/144816>), а также «Карте нарушений» (см.: <https://www.kartanarussheniy.org/>), в составлении которых принимал участие член Конституционного клуба А.Ю. Бузин, и его работам (например, статья в «КВ» № 4(22) и написанные в соавторстве книги: *Мертвые души. Методы фальсификации итогов голосования и борьба с ними* М.: «НИККОЛО М», 2007; *Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов*. М.: «НИККОЛО М», 2008; Сборник: *Выборы столичные (2014). Взгляд экспертов*. М.: Центр «Панорама», 2015).

собственного «пула Володина», которому уже якобы согласовали переназначение спикером, и равновеликого «пула Дерипаски» из лоббистов интересов олигархического сырьевого бизнеса (как пример способности *приближённых* проводить в парламент собственную клиентелу); что предстоит переформатирование (сверху) оппозиционного поля перед выборами; в случае же несогласия с их итогами могут понадобиться неофициальные отряды по защите конституционного строя.

Кому-то это представляется замером реакции политического общества, что не меняет сути: идёт покупка гарантированного билета на серьёзные проблемы для выстроенной столь цинично политической системы. Усиление политического неравенства и предлагаемые из цикла в цикл симулякры наносят системе дальнейший непоправимый ущерб вплоть до дезавуирования целых конституционных институтов.

Существенное ослабление представительной природы Федерального Собрания — одно из ярких проявлений конституционного кризиса. Государственная Дума утратила функцию не только места для дискуссий, но своё предназначение как театра публичной политики. Отсутствие открытого выдвижения и обсуждения альтернативных вариантов решений лишает нас осознанного выбора между ними. Не-прозрачность конструируемого искусственно политического процесса усугубляет неверие, общественный пессимизм и депрессию, вопреки заверениям о торжестве *глубинного народа* — победителя.

Развернувшийся одновременно в США кризис двухпартийной политической системы с монопольным и уже совсем не-теневым влиянием крупного информационно-коммуникационного, финансового, фармацевтического, иного крупнейшего транснационального бизнеса и *глубинного государства* также подталкивает к пересмотру восприятия сложившихся моделей партийного, выборного и функционального плюрализма.

В поиске выхода за рамки формальных загосударствленных институтов и партийного персоналистски-кумовского меркантильного подхода к отношениям власти и общества мы обращаемся к политическому институту групп интересов.

4.

Политическое общество представляет собой мультипликативный результат интересов разных групп, соревнующихся *в условиях демократии* друг с другом за участие в публичной власти либо влияние на неё. Интересы, идеи, ценности, традиции, личностные характеристики всегда лежат в основе социальных действий и определяют социальное поведение. Как подмечено в сетевом проекте А.П. Ситникова, «*покончить со всеми желаниями — значило бы приговорить себя к жизни в застое*»¹. Интересы отличаются от других побудительных мотивов ориентированностью на специфически определённую цель, отражающую объективную потребность и особые материальные и духовные отношения. Разделяемый конкретный общий интерес становится движущей силой и источником повышенной эффективности действий социальной группы или общности в общественном пространстве при освоении существующих политических реалий.

¹ Ситников А.П. KARMALOGIC. М.: РИПОЛ классик, 2018. С. 335.

Общественные объединения как часть политической системы могут и призваны содействовать реализации прав и свобод человека, в том числе права на участие в управлении делами государства. Деловые ассоциации и общества потребителей, независимые профсоюзы и экологические организации, движения местных и региональных сообществ, конфессиональные и правозащитные группы, национально-культурные сообщества, идеологические объединения и клубы, представители коммерческих и некоммерческих интересов в равной мере обладают естественным правом прямо или косвенно оказывать влияние на наделённые публичной властью институты.

Организации интересов традиционно находились у нас на низшей ступени системной иерархии и воспринимались по остаточному принципу как вспомогательные. Они не вполне корректно идентифицировались с лоббистскими группами давления, что добавляет негативные коннотации и уводит в сторону от понимания глубины явления.

В отличие от политических партий организации интересов будут при любых условиях, они эластичнее, менее бюрократичны и зависимы от власти. Представительные общественные объединения непосредственно властных целей формирования органов власти либо отправления политических властных функций не ставят. Но они используют институты государственной власти для достижения определённых преимуществ, защиты своего интереса и противодействия оппонентам и выполняют представительские функции, влияя по конкретному вопросу или группе вопросов на достижение общественно значимых публичных целей или защиту ценностей для групп интересов, выступая с широкой повесткой их защиты и продвижения.

Иначе участвуют в политически направленной деятельности, но разумно поддерживают свой имидж внепартийных объединений.

Даже группы специфических коммерческих интересов выстраивают стратегию продвижения в органах власти и социуме вокруг тематики общего блага и могут становиться равнозначными участниками диалога с публичными стейкхолдерами. Если используются неэтичные технологии продвижения — на помощь приходит саморегулирование сферы представления интересов и внутренний мониторинг возможного конфликта интересов и неверного поведения со стороны специализированных институтов *самого* гражданского общества.

Группы интересов могли бы лечь в основу иной, непартийной системы народного представительства. По мысли члена Конституционного клуба, председателя Союза пассажиров России К.В. Янкова, *палата представительного органа власти, для более полного отображения разнообразнейших общественных интересов может формироваться демократическими выборами внутри избирательных курий — при условии, во-первых, их полностью добровольного формирования, и, во-вторых, равенства голоса каждого гражданина — как примкнувшего к какой-либо курии, так и не примкнувшего. Современные информационные технологии позволяют обеспечить такое равенство при сохранении тайны голосования*¹.

¹ См.: Янков К.В. Принципы формирования народного представительства: новые возможности в информационную эпоху. См. с. 259–262 данного номера «КВ».

Организации интересов во многих странах рассматриваются не как нечто субверсивное, подрывающее демократический процесс явление, а как существенная черта системы демократического плюрализма, в которой они являются своеобразным буфером между индивидуальным гражданином и всеохватывающим государством¹.

Идея согласия общностей и сословий (*concordia ordinum* или *consensus bonorum*) шлифовалась ещё Цицероном как основная несущая конструкция государственности, важнейшее качество, отражающее её сущность: «Государство, с чувством меры составленное путём сочетания высших, низших и средних сословий... стройно звучит благодаря согласованию самых несходных начал» (О государстве. II, 42, 69). «Согласие всех» у Цицерона — это своего рода государственная, социально-политическая константа для публично-правовых, политических, социально значимых акций, программ и кампаний. Оно требует коллективного одобрения важных государственных решений как обязательного условия их действительности, законности и легитимности, видя в социальном, духовном единстве народа залог успехов государства, а раскол — верный признак его поражения. Рациональное, сознательное общежительное начало порождает конституцию (*constitutum* — свод правил), соответствующую, как утверждает этимология, конституции (*constitutio* — строению физическому и духовному) людей. По Цицерону, человеческое правосознание сообщает праву необходимую духовную компоненту, без чего невозможно сочувствие (*con-sensus*), сердечное сомыслие (*con-cordia*) индивидов, нравственная и правовая связь между ними².

Очень актуальна мысль И.А. Ильина, что «народоправство» предполагает в народе способность не только вести государственную жизнь, но именно править государством, а для этого необходимо живое чувство государственной ответственности, чувство творческой связи между собой и государством». Это важное живое чувство может возникать только из практики или демократии участия.

5.

Право каждого на объединение, создание общественных объединений или союзов, участие в них гарантировано Конституцией Российской Федерации (статья 30) и предполагает свободу деятельности политических, профессиональных и иных некоммерческих объединений; коммерческим и их защите отведены статьи 8, 34 и 35. Свобода союзов (ассоциаций), защищаемая международно-правовыми документами с участием России, реализуется с учётом принципиальных требований *не нарушать права и свободы других лиц* (часть 3 статьи 17) и могут быть ограничены *только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц* (часть 3 статьи 55), которыми предопределена обязательность согласования позиций между носителями интересов как акторами конституционного и политического процесса.

¹ См.: The Blackwell Encyclopaedia of Political Science edited by Verner Bogdanor. 1992. P. 295.

² См.: Темнов Е.И. Звучащая юриспруденция = Iurisprudencia eloquenta: монография. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 521–523.

Современное публичное управление выстраивается на ряде принципов, наиболее созвучных и встраиваемых в философскую конструкцию формального равенства индивидов, их свободы и мирного сосуществования. Комплексное восприятие публичного интереса и построение процесса принятия решений на следующих принципах, полагает Альберто Битонти, способны повысить общую уверенность в демократическом процессе принятия решений и демократических институтах, а также улучшить качество решений в целом¹.

Принцип *подотчётности* подразумевает необходимость для лиц, принимающих решения, обосновывать свои действия и решения в публичном офисе, делая их подотчётными перед гражданами ввиду своего специального статуса как публичных акторов. Подотчётность заложена уже в способе наделения этим статусом — избранием либо назначением со стороны избранного лица (органа).

Принцип *транспарентности* или прозрачности предполагает, что публичные институты, должностные лица открыты публичному мониторингу при наличии эффективных коммуникаций, включающих предоставление всем заинтересованным сторонам необходимой для принятия рациональных решений информации в открытой, полной, своевременной и понятной форме. Транспарентность гарантирует равные для всех возможности доступа к информации, усиливает свободу граждан и их групп обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти (гарантировано статьей 33 Конституции России), представлять и защищать перед ними свои интересы.

Принцип *открытости* исходит из постулата, что не существует некоего высшего знания должностных лиц публичной власти и что система обязана устанавливать и поддерживать каналы коммуникации, обеспечения информацией и экспертизой со всеми вовлечёнными в процесс принятия решений, активно вовлекая в подлинно публичное решение тех, кого оно затрагивает.

Наконец, принцип *справедливости* подчёркивает, во имя чего, какой высокой цели открытость и участие претворяются на практике: доступ и возможность участия в процессе принятия решений осуществляются в справедливых условиях, без необоснованных привилегий или искажений самого принципа.

6.

*Опыт Европейского Союза*² даёт возможность его использования без ущерба для нашей суверенной демократии и демократичной суверенности, с учётом определённых различий в культуре демократии. Как заметил Бернард Шоу, мудрость людей измеряется не их опытом, а способностью к опыту.

¹ См.: *Bitonti A. The Role of Lobbying in Modern Emocracy: A Theoretical Framework*. In: *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. Edited by Alberto Bitonti and Phil Harris. Palgrave Macmillan. 2017. P. 26–27.

² С практическим опытом работы ЕС автор знаком на основании эмпирического опыта взаимодействия с органами и должностными лицами ЕС, многолетнего сотрудничества с создателем и бессменным Президентом Европейской ассоциации представителей интересов *AA-LEP* Кристаном Де Фола и, наконец, опыта членства в Реестре Транспарентности (реестре лоббистов) ЕС (см.: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=101313421415-54>).

Поразительный факт: в «тихом» эпицентре принятия решений ЕС с его полу-миллиардным населением в Европейской Комиссии занято всего 24 тысячи персонала, рекрутируемого из 28 государств-членов¹, из них должностные лица ЕС составляют лишь 14 тысячи человек (не все служащие органов власти отвечают критерию выделения должностных лиц — способности в силу своего служебного положения совершать юридически значимые действия). Но малочисленная категория всецело опирается на органичную сеть встроенных в механизм принятия решений представителей институтов гражданского общества. Вот как это происходит.

При использовании Европейской комиссией своего исключительного права законодательной инициативы подлинный источник выдвижения, подготовки, обсуждения и согласования законодательства коренится в группах интересов.

Свыше 100 тысяч экспертов от общеевропейских и национальных групп интересов и НКО объединены в 2 тысячи экспертных комиссий, руководимых досье-шефами — как раз должностными лицами Еврокомиссии среднего уровня. Представители гражданского общества обеспечивают разнообразие экспертизы, информации и дискуссий, помогая досье-шефу сформулировать требующую решения насущную проблему и оформить её в виде *Green Paper*. Затем определяются пути решения проблемы и оформляется *White Paper*, которую досье-шеф превращает уже в документ, проект, подлежащий рассмотрению и принятию в Европарламенте и (или) Совете министров ЕС в качестве закона (это 15% актов ЕС) либо имплементирующего подзаконного акта Еврокомиссии (85% актов ЕС). Это стадия законопроектной работы.

А как в ЕС обеспечивается подлинно эффективное правоприменение принятых актов? Еврокомиссия обязана провести рассмотрение соответствующего проекта делегированного законодательства, подзаконного акта через следующее сито — 350 экспертных комиссий, сформированных из экспертов правительств стран-членов, зачастую вновь представителей НКО (так называемая система *Comitology*).

Мы описали не показную, а действительно работающую опору на гражданское общество и обратную связь с нуждами и интересами, обеспечивающую реальную возможность оказать влияние на содержание принимаемых решений как представительных учреждений Евросоюза (Европейского парламента; Комитета регионов ЕС, представляющего региональные и местные органы власти и их экспертов; Экономического и социального комитета ЕС, представляющего социальные и экономические группы интересов), так и самой Еврокомиссии и даже Совета министров ЕС, действующего при совместном участии министров стран-членов, национальных представительств и экспертов.

Разумная и эффективная система эта базируется на положениях статьи 11 первой редакции Договора о Европейском Союзе², который опередил Российскую Фе-

¹ См.: The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs. Edited by Phil Harris and Craig S. Fleisher, Palgrave Macmillan, London 2017. P. 356.

² Приведём полностью ключевую Статью 11 (бывшая статья 8 В):

«1. Институты адекватными способами обеспечивают возможность гражданам и представительным ассоциациям ставить в известность о своих мнениях и публично обмениваться ими по всем сферам деятельности Союза.

дерацию в формальном закреплении принципов, предлагавшихся в том числе и нами в ходе конституционной реформы 1990–1993 гг. (но нет пророка в своём отечестве¹). ЕС удалось, без стрельб по парламентам и без военизированной политехнологии, на деле воплотить писаную норму Лиссабонского договора 2007 г. в повседневную политико-административную и социальную практику совместной деятельности брюссельского аппарата и представителей гражданского общества. И это работает.

Выстроенная сверху вниз правовая система ЕС опирается на механизм принятия решений строго снизу вверх. В центре этой системы располагается конфигурация существенно разделённых и даже намеренно фрагментированных властей, которые, благодаря беспрецедентной открытости Еврокомиссии и Европарламента, собирают сильнодействующие входные сигналы и данные от бесчисленных групп интересов. Специалисты образно определяют эту открытую систему как «*комплексную и динамичную полиархию*» и даже «*лабиринт, построенный на батуте*», где итоговая эффективность зависит от переговоров между взаимозависимыми компонентами, ни один из которых не «рулит», — это делается только совместно². В работающую на всех составляющих уровнях трудоёмкую и динамичную политическую систему вовлечены граждане, официальные лица, политики, институты, принципы, конституционная структура и рамки.

7.

Для сравнения обратимся к кейсу *оптимизации системы здравоохранения* в Российской Федерации, реформа которой нацеливалась на рационализацию расходов за счёт закрытия неэффективных больниц и расширения использования высокотехнологичных медучреждений. На деле произошли деформация системы мед-

2. Институты поддерживают открытый, прозрачный и регулярный диалог с представительными ассоциациями и гражданским обществом.

3. С целью обеспечить последовательность и прозрачность действий Союза Европейская комиссия проводит широкие консультации с заинтересованными сторонами.

4. Граждане Союза в количестве не менее одного миллиона человек, принадлежащие к гражданству значительного числа государств-членов, могут выступить с инициативой пригласить Европейскую комиссию в рамках её полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения Договоров. Процедуры и условия, требуемые для представления подобной инициативы, устанавливаются в соответствии с первым абзацем статьи 24 Договора о функционировании Европейского Союза».

См.: Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) // Право Европейского Союза. 2020. URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения: 24.12.2020).

¹ См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: Издательство «Юрист», 1994.

² См.: Rinus van Schendelen. Public Affairs in the Uncommon European Union. — The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs. Edited by Phil Harris and Craig S. Fleisher, Palgrave Macmillan, London, 2017. P. 358.

учреждений, отток врачей в частную сферу, кадровый голод и ежегодное уменьшение объёма медпомощи, оказываемой бесплатно¹.

Реформа была провозглашена в 2004 г. министром здравоохранения М.Ю. Зурабовым, продолжившем большую игру в качестве советника Президента России. С принятием федерального закона об обязательном медицинском страховании (2010 г.) началось сокращение лечебных учреждений и персонала, после майского (2012 г.) президентского Указа о совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения тренд был поддержан Распоряжением Правительства 2012 г. об утверждении программы «Развитие здравоохранения» и Минздравом².

Задолго до пандемии COVID-19 ситуацию можно было скорректировать средствами парламентского контроля. Ситуацию рассмотрела было Счётная Палата РФ, выводы проверки которой оказались неутешительными³. Запрос Президенту В. Путину от 48 депутатов Государственной Думы в 2016 г. ссылаясь на эти выводы и требовал от главы государства пересмотра принципов проводимой исполнительной властью реформы с оценкой оптимизации и её последствий.

Не тут-то было. Депутатский запрос остался без внимания верховной власти. Лишь малозначимый стрелочник в лице замминистра здравоохранения Н.А. Хорова в своей отписке ответила, что «представленные материалы ввиду отсутствия в них системного подхода не могут являться основанием для оценки реальной ситуации в системе здравоохранения Российской Федерации»⁴.

¹ За 2000–2015 гг. количество больниц в России сократилось в два раза — с 10,7 тыс. до 5,4 тыс., поликлиник на 12,7% до 18,6 тыс. учреждений (данные Росстата). Только за 2014 г. число медработников сократилось на 90 тысяч человек при сохранении высокого уровня совместительства (140%). На октябрь 2019 г., по данным Минздрава, в 55 регионах РФ сократилось количество врачей, в некоторых более чем на 50%. Специалисты отмечали, что в случае сохранения таких темпов к 2021–2022 гг. количество медучреждений в стране достигнет 3 тыс., уровня 1913 г. На лето 2019 г. не хватало 156 тысяч медработников, в том числе 25,2 тысяч врачей. Зато в 2017–2019 гг. сильно возросло количество конфликтов в здравоохранении, они вышли на первое место среди всех конфликтных ситуаций в сфере трудовых отношений (рост доли с 5 до 29%). Всего за 2012–2018 гг. уничтожены 2/3 фельдшерско-акушерских пунктов в деревнях и селах, а 40% районных центров лишились центральных районных больниц и подразделений высокотехнологичной и скорой медицинской помощи.

² См.: Методические рекомендации Минздрава России по разработке федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ планов мероприятий «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в субъекте РФ».

³ Так, сроки ожидания оказания медицинской помощи по целому ряду регионов превышают необходимые в два и более раз. В России 17,5 тыс. населённых пунктов вообще не имеют медицинской инфраструктуры, из них более 11 тыс. расположены на расстоянии свыше 20 км от ближайшей медорганизации, 379 малых населённых пунктов не прикреплены ни к одному фельдшерско-акушерскому пункту (ФАП) или «офису» врачей общей практики. 2 миллиона безнадежно больных нуждаются в паллиативной помощи, им необходимы сильнодействующие анальгетики. Но 70% больных их не получают, в 25 регионах получают 2–10% нуждающихся, в 36-ти — менее 2%.

⁴ См.: Обращение депутатов фракции КПрФ в Государственной Думе Президенту РФ В.В. Путину «О пересмотре принципов проводимой исполнительной властью реформы здравоохра-

Передел сферы здравоохранения получил дальнейшую поддержку средствами бюджетного процесса. Вопреки заявленной ключевой цели Стратегии-2020 об увеличении бюджетных расходов на медицину и образование до 11,7% ВВП к 2020 г. их доля составляла лишь 6,6%. В федеральном бюджете на 2021–2023 гг., принятом в самый разгар пандемии COVID-19, показатели расходов на здравоохранение оказались снижены ещё на 11,2% (на 141,5 млрд руб.) до 1,898 трлн руб. (2021) и далее до 1,859 и 1,731 трлн руб. на 2022–2023 гг. соответственно¹.

Пандемия и критическое состояние здравоохранения поставили оценку «системному подходу» российской верховной и исполнительной власти, подтвердив обоснованность предостережений Счётной палаты и депутатов Госдумы. Государственные органы в совершенно циничной истории с оптимизацией учреждений здравоохранения выступили в роли организатора форсированной приватизации сферы здравоохранения, а их властные вердикты были очевидно продиктованы узкогрупповыми корпоративными интересами кураторов реформы, частной медицины, страхового и фарма-бизнеса. Решения не стали объектами государственного контроля, повисшие в воздухе пожелания Счётной палаты не в счёт, при демонстративном выталкивании на обочину общественного контроля в качестве *несистемного*, а пациентов — в качестве просителей в частный сектор для вынужденного получения медицинских и страховых услуг по зачастую нерыночным ценам.

Решения госорганов об оптимизации системы здравоохранения, имевшие общенациональные последствия, инициировались и принимались всеми ветвями власти на всех уровнях в полном отрыве от общества *непублично* — с игнорированием мнения Счётной палаты и депутатских запросов системной оппозиции, при саморазрушении представительного органа РФ от других форм парламентского контроля. Принимались эти решения при полном игнорировании несистемного общественного контроля с противоположной стороны — от профильных организаций гражданского общества, независимых профсоюзов медицинских работников, ассоциаций пациентов, жалоб многочисленных социальных и территориальных общностей. Результатом стало лишение огромного числа пациентов возможности посещения лечебного учреждения в шаговой и ценовой доступности и получения квалифицированной качественной медицинской помощи.

Множественные социальные конфликты стали следствием откровенного игнорирования властью принципа вовлечения в рассмотрение и принятие публичного решения всех, кого оно непосредственно затрагивает. Всё это происходило вопреки многообещающим нормам поправки к Конституции-2020 о здравоохранении²,

нения»; письмо замминистра здравоохранения Н.А. Хоровой Г.А. Зюганову (копии имеются в Архиве ФКР).

¹ См.: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» (<http://budget.gov.ru/>).

² Напомню, что согласно новому пункту «ж» части 1 статьи 72 в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится «*координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение*»; а по новой редакции части 1 статьи 132 органы

которые широко использовались лишь для понуждения граждан к участию в голосовании за неё.

Вот так буднично на наших глазах происходило обнуление конституционного статуса России как социального государства.

...Символичной кодой стало появление в феврале 2021 г. структуры и принципов разработки в Правительстве новой стратегии социально-экономического развития России на период с 2024 г. В центровом, третьем из пяти месте которой значится направление *Новый общественный договор*. Сам подход премьера М.В. Мишустина можно только приветствовать: категория общественного договора из монографий и дебатов конституционалистов оказалась поднята на уровень стратегического планирования деятельности правительства.

Правительство разработает масштабную программу модернизации первичного звена здравоохранения стоимостью 500 млрд руб., чтобы *ликвидировать последствия «оптимизации» 2012–2018 гг.*

Организационный штаб по направлению возглавляет вице-премьер Т.А. Голикова, один из организаторов и руководителей описанной оптимизации. В её ведении отныне находятся новые задачи: сохранение населения, здоровье и благополучие людей, а также возможности для самореализации и развития талантов.

Дело мастера боится. Круг замкнулся.

8.

Стоит признать, что в Российской Федерации формируются каналы подключения делового сообщества к механизмам принятия решений. Важно предупредить намечающиеся здесь перекосы.

Обнадёживает кейс с 41 рабочей группой с участием предпринимательского и экспертного сообществ в рамках «регуляторной гильотины», действующих как часть механизма масштабного пересмотра обязательных требований и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на бизнес-климат и регуляторную среду. Начато создание системы понятных и чётких требований к хозяйствующим субъектам, снятия избыточной административной нагрузки и снижения рисков причинения ущерба¹.

Возрастает роль ведущих деловых ассоциаций, «Большая Четвёрка» которых (РСПП, ТПП России, Деловая Россия, ОПОРА России) регулярно участвует в заседаниях Правительства и правительственной комиссии по законопроектной деятельности; элитные НКО встроены в системную работу на правах видных членов гражданского общества и квазиучастников публичной власти. Показательно, что в конце декабря 2020 г. Президент РСПП А.Н. Шохин наряду с визави по социальному

местного самоуправления *«обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи».*

¹ Летом 2020 г. приняты два ключевых федеральных закона — «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», соответствующие постановления и распоряжения Правительства, а в последнюю неделю работы в 2020 г. Госдума поддержала законопроект об административной ответственности за исполнение отменённых нормативных актов.

партнёрству, председателем ФНПР М.В. Шамаковым включены в состав Государственного Совета.

Позитивный тренд не свободен от рисков элитарного плюрализма. Многие представители «третьего» общественно-некоммерческого сектора не являются ни членами-корреспондентами признанного сообщества, ни даже кандидатами в его члены. В России на 2020 г. зарегистрированы 213 тыс. НКО, за последние три года их численность уменьшилась почти на 5%, и мнения подавляющего большинства из них зачастую не пробиваются в систему принятия решений. Совершенно очевидно различия в возможностях групп инсайдеров, имеющих доступ к органам власти и аутсайдеров. Уместен вопрос о непрозрачности фильтрующих механизмов (а судьи кто..?). НКО субъективно делятся кураторами внутренней политики на *системных*, публично признанных и допущенных к обсуждению проектов решений государственных органов, и *несистемных*, лишаемых доступа на основании пристрастной политической оценки их лояльности, представительности и легитимности или источника финансирования¹.

В таких условиях новый пункт «е¹» части 1 статьи 114 Конституции не заработает и рискует перейти в разряд имитационных норм. В результате негативного отбора всеобъемлющей может стать корпоративистская система представительства интересов² с контролируемой государством представительной монополией. Российский неокорпоративизм организаций интересов в таком случае дополнит монополию на представление политических интересов. Примеров таких монополий уже немало: от приоритета официальных профсоюзов в ущерб независимым до бесконтрольного положения Российского союза автостраховщиков в сфере ОСАГО³. Монополизация

¹ В конце 2020 г. расширены основания для определения НКО как выполняющих функции иностранного агента. Установлен уведомительный порядок учёта в качестве таковых для общественных объединений, функционирующих на территории РФ без государственной регистрации и получающих иностранное финансирование «в целях участия в политической деятельности».

² Система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешённых (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей (цит. по: *Шмиттер Ф.* Неокорпоративизм. Полис // Политические исследования. 1997. № 2. С. 15).

³ По оценке глубоко знакомого с проблемой депутата Госдумы В.И. Лысакова, сделанной в беседе с автором этих строк, под видом реформы системы автострахования продолжается наполнение средствами и их вывод недобросовестными страховыми компаниями в ущерб автовладельцам — страхователям по ОСАГО; с рынка выведено не менее 200 млрд руб., больше, чем в сфере обманутых дольщиков жилья. В выигрыше страховые посредники, контроль за которыми со стороны Центрального банка РФ практически отсутствует и которые отказываются от совместных с МВД проверок. По закону об ОСАГО страховые компании должны возвращать страхователям 77% собранных средств, но возвращают не более 50–60%, затгивая сроки выплат и уменьшая их величину всеми возможными способами. Ситуация высвечивает необходимость создания обществ взаимного страхования, начало которым положил указ Александра II от 10 октября 1861 года: «Разъяснив домовладельцам городов, по-

представительской функции закономерно укрепляет монополию на собственность, власть, информацию и чревата перерождением корпоративной системы. Об опасностях такого сценария исследователи начали говорить не сегодня¹.

Явления корпоративизма и неокорпоративизма, впрочем, свойственны как авторитарным политическим режимам, так и либеральным. Но в последних функциональное представительство интересов хотя бы осуществляется по множественным каналам: парламентарным, партийным, электоральным, иным. Привилегированное положение становится результатом негласного трейд-ина, где участники процесса в обмен на представительскую монополию принимают на себя общее признание вектора политической линии и установленного правящей элитой социально-экономического курса. По справедливому наблюдению К. Дефолуа, группы интересов принимают существующий общественный строй или порядок².

Немаловажно упорядочить и передачу отдельных государственных функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти «вниз», негосударственным организациям. В недавнем президентском указе привлекла внимание возможность передавать полномочия ФОИВ иным организациям, которые имеют право осуществлять функции и полномочия от имени России³. Каким — непонятно. Это может быть и ТПП, которая выполняет часть государственных функций. Решения главы государства последних десятилетий нередко предполагают порцию расширения собственных и без того широчайших полномочий, основание для дальнейшей свободы рук. Может ли подобное быть сделано под федеральные территории⁴? Передача публично-властных полномочий вниз — новация по-

садов и местечек пользу взаимного страхования имущества от огня и различные системы этого страхования, предложить им, не пожелают ли они учредить общества взаимного страхования».

¹ Как отмечает В. Иноземцев, «недемократичность режима и концентрация всех рычагов власти и значительной части общественного богатства в руках узкой элитной группы позволяет предполагать, что государство в России имеет вполне понятный идеал, к которому оно стремится: это идеал корпоративного государства по О. Шпанну. Именно в нём соединяются все сущностные элементы современной российской реальности: персоналистский характер верховной власти; полное взаимопроникновение бизнеса и государства; формальность и бессодержательность электоральных процедур; чёткая граница между государством и внешним миром. ...Говоря о России как о действующем корпоративном государстве, можно вплотную подойти к тезису о том, что в стране в начале XXI века появляется „мягкий“ фашистский уклад». Цит. по: *Несовременная страна: Россия в мире XXI века*. Альпина-Паблишер, 2018. С. 61.

² См.: *Christian D. de Fouloy. Fouloy's Explanatory Lobbying Dictionary*, Second edition, Published by the Publishing Division of the Association of Accredited Lobbyists to the European Union (AALEP), AJSP Printing.

³ См.: Указ Президента РФ от 5 февраля 2021 года № 71 «Об утверждении Положения о регулировании некоторых вопросов, связанных с упразднением федеральных органов исполнительной власти и принятием решений о передаче отдельных государственных функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти» // *Российская газета*. 2021. 8 февр.

⁴ 1 мая 2021 года первая в России Федеральная территория «Сириус» уже получила свою полицию, обособленную от Краснодарского края.

лезная, но тем более важно осуществлять её прозрачно, избежав рисков раздачи полномочий, словно шубы с царского плеча, для вознесения тщательно избранных над многими остальными.

9.

Практика согласования интересов между ведомствами и институтами гражданского общества при принятии правительственных решений нуждается в большей системности и восполнении пробелов.

Организованные представители интересов уповают не на силу аргументов, а на удачу и субъективный фактор; если повезёт или удастся подписать протокол разногласий у профильного вице-преьера — мнение учтут; профильный департамент Правительства при направлении законопроекта на доработку в ведомство приложит критические замечания деловой ассоциации. Успех приходит в единичных случаях, по усмотрению или если была команда сверху.

Разумная идея предоставить деловым ассоциациям право предварительно обсуждать проекты отзывов и заключений Правительства на законопроекты пока не поддержана. Отметим новый тренд, когда из Государственно-правового управления Президента, ключевой, но непрозрачной точки приложения сил представителей интересов, на имя председателей ответственных комитетов и комитетов-соисполнителей Госдумы поступают весомые замечания на отдельные законопроекты. ГПУ Президента становится *хабом взаимоотношений* с Госдумой; департаменты Правительства, Общественная палата, профильные НКО так делать не могут, а Администрация Президента может многое.

Восприятие Д.А. Медведевым международно признанной конструктивной доктринальной инициативы «Открытое правительство» позволило было причислить Россию к пулу продвинутых стран, отвечающих минимальным критериям приемлемости в этой категории. Внедрены пока отдельные элементы этого механизма, такие как «Открытое министерство», обязательный раздел сайтов ведомств с общественно значимой информацией для всеобщего доступа, реестр открытых данных ведётся отвечающими за актуализацию лицами.

Обсуждение общественно значимых инициатив остаётся на уровне формальных процедур и, судя по принимаемым противоречивым законам, даёт сбои. Положения об общественных советах ведомств закрепляют их полномочие рассматривать проекты актов и принимать решение по ним, но заседания нередко формальны (знаком по собственному опыту как экс-член подобного совета).

Институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ), эффективно продвигавшийся его вдохновителями и организаторами — заместителями министра экономического развития О.В. Фомичёвым и В.А. Живулиным, в последние годы стагнировал и нуждается в дальнейшем развитии. А вот во Франции и Швейцарии, например, значимость ОРВ как процедуры *умного регулирования* признана на конституционном уровне. В России и в более тучные годы заключения и отзывы профильных отраслевых ассоциаций не всегда публиковались оператором сайта *regulation.gov.ru*. Предстоит ещё совершенствовать эту площадку общественного обсуждения законопроектов, альтернативной не существует.

Общественная палата Российской Федерации могла бы стать обязательной стадией предварительного общественного рассмотрения законопроектов и согласования их концепций на системной основе. Палата не всегда влияет на этот процесс, её не всегда видно в Правительстве и в Государственной Думе. Активность эту мог бы повысить переход к независимой от верховной власти системе её формирования, пока состав набирают силами Администрации Президента из лояльных профессиональных общественников как в части президентской квоты членов, так и в целом. Будучи формируемой силами самого гражданского общества из представителей разнообразных общероссийских и межрегиональных общественных объединений, ОП РФ сможет стать средством демократии участия, без чего невозможно повышение эффективности работы органов публичной власти. Это задача на будущее.

10.

Власть полагает, что умение пройти по узкой полосе между лоббизмом и популизмом — это вопрос о силе и ответственности государства, и посему отсылает к незрелости гражданского общества, *не до конца оформившегося* в качестве достойного системного партнёра. Культивируемые тем самым незрелость сектора неправительственных организаций и выхолощенность гражданского участия отрицательно воздействуют на состояние общественного правосознания и серьёзно подрывают, по моему убеждению, конкурентоспособность нации и её *мягкую силу* на перспективу¹.

Выход из этого порочного круга я вижу в развитии общественных коммуникационных отношений в Российской Федерации на новых основаниях.

Новая конституционная обязанность Правительства, согласно пункту е¹ части 1 статьи 114 Конституции, открывает путь для большей самостоятельности должностных лиц публичной власти и их открытости к рефлексии и диалогу. Учитывая ведущую роль Правительства в законодательном процессе, оно в состоянии обеспечить более заметное участие институтов гражданского общества в деятельности палат Федерального Собрания и их комитетов, а также органов власти субъектов Федерации и муниципальных органах. И на площадке Государственного Совета — совещательного органа, который одни воспринимают как третью высшую палату парламента (В.Т. Третьяков), а другие, напротив, критикуют как «протез», обманку, замещающую в политической системе отсутствующую российскую представительную власть (В.Б. Исаков). Признавая состоявшуюся роль Госсовета как координатора взаимодействия с регионами, посмотрим на готовность в новом составе и с новым статусом к реальному диалогу с институтами гражданского общества.

¹ Показательны данные агентства стратегических коммуникаций *Portland*, создавшего и моделирующего рейтинг «мягкой силы» 30 стран *The Soft Power 30*, о неудовлетворительном состоянии сферы мягкой силы в России, которая занимает как по объективным показателям, так и по субъективным опросным оценкам последнее 30-е, увы, место по состоянию на 2019 г.; еще в 2016 г. мы были на 26-м месте (но выше него не поднимались). В первой пятёрке глобальных лидеров мягкой силы находятся Франция, Великобритания, Германия, Швеция, США. См.: <https://softpower30.com/country/russian-federation/>.

В развитие конституционных положений вообще стоит обсудить концепцию пакета взаимосвязанных нормативных правовых актов о новой системе коммуникационных отношений, призванных создать условия для их системообразующего урегулирования¹. В него могли бы войти изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», новые федеральные законы *о коммуникационных отношениях, совершенствовании административных коммуникационных процедур, представлении интересов коммерческих и некоммерческих организаций в органах публичной власти* в Российской Федерации, соответствующие поправки в регламенты Государственной Думы и Правительства России.

Подобное новое законодательство по определению не может быть запретительным, разрабатываться и приниматься должно в иной обстановке и стилистике, вероятно, следующим составом Государственной Думы.

Помимо достойного законодательства, организации интересов вправе получить и определённую материальную инфраструктуру. Они представляют зачастую не столько интересы своих создателей и членов, но целые категории общезначимых некоммерческих интересов, при этом неизменно сталкиваются с проблемой денежных средств. Финансирование же средствами бюджетной системы создаст более равные возможности демократии участия. Свидетельство чему — практика ЕС, где помимо финансирования НКО Европейской комиссией, последняя ещё и помогает создавать некоторые из нужных обществу европейских объединений.

Гражданское общество — источник прочных системообразующих связей и отношений, среда формирования бесценного *социального капитала*², на развитие и укрепление которого, собственно говоря, и направлены сформулированные выше предложения. Совместное движение разнообразных общественных сил России в сторону более обнадеживающего совместного будущего — наша цель.

31 декабря 2020 г. — 4 мая 2021 г.

¹ В целях институционализации общественной дискуссии это предложение было внесено на рассмотрение Координационного совета коммуникационной отрасли в Общественной палате РФ (председатель — Р.А. Сабитов, сопредседатель В.В. Лашевский), который объединил 30 профильных ассоциаций коммуникационной индустрии для участия в социально-экономическом развитии страны, развития коммуникационной индустрии, формирования цифрового общества, согласования и представления общественно значимых интересов и инициатив.

² Социальный капитал, по Е.Г. Лукьяновой, подразумевает институты, отношения, социальные связи, нормы и ценности, определяющие качество социальных взаимодействий в обществе. Он является средством, обеспечивающим сбалансированность взаимоотношений власти и общества, защиту индивидуумов, благополучие государства и граждан, способствует укреплению демократии, и в этом заключается его политическая функция. См.: *Кутафин О.Е. Российский конституционализм*. М.: Норма, 2008. С. 460–461.

*О.Д. Сафонова,
доцент СПбГУ, кандидат политических наук*

Период трансформаций: роль гражданского образования в формировании гражданской идентичности и компетентности

Настоящая статья имеет целью ещё раз напомнить о том, что в период любого рода трансформаций различной скорости, масштаба, направленности (технологических, экономических, политических, социокультурных и проч.) возрастает роль и значение образования, в том числе гражданского. Массовое высшее образование всё ещё необходимо, так как формирует общий уровень культуры, некий общий код, способность адаптироваться к изменениям, создавать новое. Исследователи и учёные всё ещё задаются концептуальными вопросами: кого и для чего мы обучаем, для какого будущего? Но для государства ответ уже более-менее очевиден — в стратегических подходах гражданственность и патриотизм приравниваются по значению к ресурсу национального развития и составляют основу государственной молодёжной политики. Как известно, молодёжь — это наше будущее. Гражданско-патриотическое образование и воспитание становятся важными факторами становления гражданской идентичности и гражданской компетентности в России. Воспитание гражданина — острая проблема современного образования, а социальный опыт гражданина — важнейший источник становления патриотического сознания детей и молодёжи. В заданном векторе перемен, в том числе в рамках нового электорального цикла, роль молодёжи повышается. Роль молодого поколения усиливается не только в политической сфере — ведь именно молодые люди наиболее восприимчивы к неизбежным изменениям, новым технологиям, более гибки, легко обучаемы, не боятся рисковать, ошибаться и развиваться. Какая она, наша молодёжь?

В современном российском общественном и политическом дискурсах в последние годы уделяется всё больше внимания роли и значению гражданской идентичности и гражданской компетентности. К сожалению, но вполне объяснимо, что с 90-х гг. XX в. и позднее необходимо было разрешать более насущные проблемы, связанные с трансформацией политического и экономического базиса государства, а уже после думать о проблемах, связанных со сменой социокультурных идеалов, разрушением советской системы ценностей, всем тем, что впоследствии угрожало вылиться в неуважительное отношение к государству и социальным институтам.

Очевидно, ещё одним важным вопросом прикладного характера является необходимость усиления и изменения парадигмы гражданского образования и воспитания в условиях усиливающейся мировой глобализации¹.

¹ Интересная тенденция для размышлений и дальнейших исследований. В 2016 г. в ходе опроса *GlobeScan*, охватившего 20 тысяч человек из 18 стран, выяснилось, что 56% респондентов в странах с формирующейся рыночной экономикой рассматривают себя «в первую очередь как глобальных граждан, а не граждан своей страны». См.: *GlobeScan. Global citizenship a growing sentiment among citizens of emerging economies, Global poll. 27 April 2016. Available*

Не углубляясь особо в теоретико-методологические подходы, хотелось бы упомянуть о таких взаимосвязанных и важных в современных условиях понятиях, как гражданская идентичность, гражданская компетентность, правовое сознание, конституционное правосознание, правовая и политическая культура, патриотизм.

Идея гражданственности находит отражение в традиционном противостоянии категорий: личный и общественный интерес, и происходит это на протяжении развития не только отечественного общества. Соотношение категорий «человек — общество» в различные времена принимало различные формы и диктовало своё представление о человеке как гражданине¹. На фоне глубоких общественных трансформаций по формированию свободного и открытого общества, а также рыночной экономики в постсоветской России проявился кризис не только в вопросах гражданственности, но и в целом гражданской идентичности, в результате чего возникла и сохраняется опасность дезинтеграции, атомизации общества. Разработчики федеральных целевых программ констатируют замену единой государственной (советской) идентичности различными, часто конкурирующими формами региональной, этнической и религиозной идентичности. Это остаётся очевидной проблемой для развития нашего общества: старое отвергается, новое ещё не создано. Но независимо от понимания сути гражданства и гражданского долга в различные времена разными социальными институтами единодушно признавалось, что гражданина необходимо формировать с ранних лет и в рамках специально создаваемых систем воспитания и образования.

Неотъемлемой составной частью процесса социализации индивида является гражданское и правовое воспитание и обучение в образовательных учреждениях различного типа и вида, в том числе закрепление и развитие у учащихся основ правового сознания. Цель такого воспитания — формирование системы знаний, убеждений, мотивов и привычки социально-активного поведения. Если мы говорим о правовой социализации, то процесс включает в себя:

- усвоение критериев оценок юридически значимых ситуаций;
- изучение законов и правил как таковых, безотносительно к самому себе;
- обучение тому, как пользоваться этими правилами.

Психологическая цель правовой социализации — психолого-правовое развитие личности, достижение высокой правовой культуры, выраженной в правовой психологии, обеспечивающей правомерное поведение.

Связь правовой культуры и гражданской бесспорна, они имеют несколько общих граней. У политической культуры несколько важных функций — интеграционная, регулятивная, коммуникативная, идентификационная, адаптационная, ориентационная и — кроме того — функция политической социализации личности. В цивилизованном обществе политическая культура и образование не только неотделимы друг от друга, но в известном смысле являются эквивалентами. При этом можно рассматривать политическое образование как сложную систему, интегриру-

from: <https://globescan.com/global-citizenship-a-growing-sentiment-among-citizens-of-emerging-economies-global-poll/> (дата обращения: 25.02.2020).

¹ Подробнее см.: *Фахрутдинова А.В.* Гражданское воспитание учащихся в англоязычных странах на рубеже XX–XXI веков: дисс. ... д-ра пед. наук. Казань, 2012.

ющую в результате целенаправленной деятельности те элементы культуры, которые определяют характер и формы политической социализации (по сути, гражданского образования) в процессе формирования определённого типа политического поведения и сознания, свойственных данному типу общества и государственному устройству¹.

Между тем выпускники российских неюридических вузов и иных образовательных учреждений зачастую оказываются не готовыми к участию в общественно-политической жизни, не изучали внимательно и вдумчиво актуальную редакцию Конституции России, не знакомы с конституционным и избирательным правом, не освоили технику политического поведения, недостаточно информированы о причинно-следственных связях, приведших к той или иной ситуации в современной отечественной и международной политике. Подобная ситуация складывается в том числе из-за недостаточного количества контактных, аудиторных часов, предусмотренных учебными планами образовательных программ. Сложно представить, что подавляющее большинство молодых людей после окончания обучения, не под страхом не сдать зачёт/экзамен будет изучать достаточно сложные для восприятия категории политической и правовой науки.

Да, среди общеобразовательных дисциплин, включённых в учебные планы по большинству специальностей неюридических вузов, есть место правовому и политическому образованию, осуществляемому в процессе изучения дисциплин «Право» и «Политология». Общей целью изучения этих дисциплин является: усвоение обучающимися основных положений общей теории государства и права; изучение основ конституционного строя России; получение представления о политологии как о науке и образовательной дисциплине, основных категориях политической науки, механизмах функционирования основных политических институтов на региональном и федеральном уровнях и т.д. Но как уже говорилось выше, к сожалению, для изучения таких сложных комплексных дисциплин в учебных планах отводится критически мало часов. Остаётся надеяться, что в рамках реализации иных дисциплин учебных планов образовательных программ удаётся включить необходимые для формирования гражданской ответственности мировоззренческие элементы. Общая структура содержания воспитания гражданской ответственности трёхкомпонентна, её составными частями являются гражданские знания, необходимые гражданские навыки и гражданские ценности, что приводит к воспитанию активной гражданской позиции.

Исследователи с нескрываемым сожалением констатируют недостаточно высокий уровень правового сознания и правовой культуры у молодых граждан Российской Федерации, отмечая проблемные аспекты становления гражданской ответственности, гражданской компетентности и правовой культуры российской молодёжи. Ещё в 2006–2007 гг. по инициативе региональных отделений Российского Общества Социологов (РОС) проводилось комплексное исследование², которое охватило 17 ву-

¹ См.: *Гуторов В.А.* Национальная идентичность и политическое образование. СПб.: ИВЭСЭП, 2017. С. 129.

² Подробнее о методике и результатах исследования см.: *Вишневский Ю.Р.* Гражданская культура российского студенчества: итоги Федерального исследования // *Ю.Р. Вишневский, В.Т. Шапко* // Гражданская культура современного студенчества: материалы междунар. конф., посвящённой 50-летию ССА-РОС. Екатеринбург, 2007. С. 66–75.

зовских центров России и констатировало пессимистичные тенденции, не потерявшие своей актуальности и к 2021 г.¹ Ответы опрошенных отразили серьезные перемены в правовом сознании студенчества:

- распространяется правовой нигилизм;
- усиливается неуважение к закону, правовым нормам;
- два из пяти респондентов соотносят свободу с неподчинением закону или считают возможным во имя выгоды его обойти; для каждого третьего основной критерий свободы — совесть, а не закон;
- при переходе от контроля, основанного на запретах, к тому, где предполагается самоконтроль, бездумное исполнительство сменилось неисполнительностью;
- нарастают антиавторитарные настроения, отрицание любых ограничений, норм;
- в оценке правонарушений усиливается ситуационный подход: более двух третей респондентов считают, что существуют ситуации, когда совершение правонарушений допустимо, и лишь 6% отвергают наличие подобных ситуаций.

Существует разрыв в уровне развитости разных аспектов, когда хорошее знание закона не исключает правонарушение или негативная оценка закона используется как аргумент для избирательного его применения².

Для того чтобы право оказывало реальное воздействие на поведение людей, реализовывалось в социальной практике, оно должно стать неотъемлемой частью сознания участников социальных отношений. Поэтому важным элементом правовой системы является правосознание. Правосознание, будучи субъективной стороной права, в которой проявляются знание права, отношение к праву и навыки правового поведения, представляет собой систему таких переживаний и идей, в которых выражается отношение людей не только к праву, но и к иным явлениям правовой действительности.

Правовое сознание даёт представление о духовных ценностях индивида и общества. Но только с субъективной стороны, с той, которая выражается в чувствах, представлениях, идеях, а не в материализованном виде. Поэтому более глубоким и плодотворным в уяснении механизма правового воздействия на общественные отношения является освоение такой категории, как правовая культура. Разумеется,

¹ Скорее, пессимистичные тенденции коллективы авторов — исследователей российской молодёжи фиксировали на протяжении последних лет. См., например: *Ценностные ориентации российской молодёжи и реализация государственной молодёжной политики: результаты исследования: монография / Государственный университет управления; под общ. ред. С.В. Чуева. М.: Издательский дом ГУУ, 2017; Грибанова В.А. Исследование гражданской активности студенческой молодёжи // Отечественная и зарубежная педагогика. 2018. Т. 1. № 3(50). С. 164–171; Кох И.А. Политическая культура студенческой молодёжи // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Т. 6. № 2 (22). С. 18–36.*

² См.: *Шапко В.Т. Вишневский Ю.Р., Трынов Д.В., Пронина Е.И. Тенденции и проблемы формирования гражданской культуры студентов // Российское образование в условиях социальных трансформаций: социологические очерки / под общ. ред. Ю.Р. Вишневого. Екатеринбург: УГТУ-УПИ, 2009. С. 77–88.*

правосознание влияет на правовую культуру, и правовая культура влияет на правосознание.

Особенность правовой культуры состоит в том, что она представляет собой комплекс представлений той или иной общности людей о праве, его реализации, о деятельности государственных органов, должностных лиц. Поддержание и повышение правовой культуры требуют постоянных усилий на пропагандистском, просвещенческом и образовательном уровнях.

Деформация правосознания, о которой говорилось в исследовании выше, — это его искажение, «разрушение» позитивных идей, установок права. Виды деформаций правосознания: правовой нигилизм, правовой идеализм (фетишизм), правовой негативизм, правовой инфантилизм, правовой эгоцентризм. Эгоцентризм обозначает черту характера, при наличии которой личность ставит себя в центр общественных отношений, а свои интересы — выше интересов других людей. Соответственно, правовой эгоцентризм — это такая деформация правосознания, в результате которой личность начинает считать себя «центром» правовой системы. При этом получается, что все другие субъекты и институты правовой системы должны вращаться вокруг неё¹. Со всеми деформациями правового сознания, к сожалению, приходится встречаться нам всем в повседневной жизни и профессиональной практике.

Кроме работ по исследованию деформаций в последние годы есть много трудов, посвящённых анализу проблем формирования конституционного правосознания в современном российском обществе. Конституционное правосознание в общем виде часто определяется как высшая форма правосознания и правовой культуры, которая формируется через знание и понимание конституционных норм, конституционных прав, свобод и обязанностей, а также соблюдение их в повседневной жизни².

Нам хорошо известно, что начиная с 90-х гг. XX в. в России осуществляется широкая модернизация российской системы образования. В начале XXI в. в Российской Федерации в новых социально-экономических условиях происходит возрождение системы гражданского и патриотического воспитания и обучения³. Ак-

¹ Подробнее см.: *Малиновский А.А.* Правовой эгоцентризм как разновидность деформации индивидуального правосознания // *Правоведение*. 2008. № 6. С. 175.

² См., например: *Ступаков В.И.* Конституционное правосознание в системе конституционно-правовых мер защиты единства, стабильности и безопасности российского государства и общества от внешних угроз // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2019. № 6. С. 33–40; *Титова Е.В.* К вопросу о структуре конституционного правосознания // *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право»*. 2017. Т. 17. № 4. С. 118–125; *Бреднева В.С.* Уровни правосознания и юридическая деятельность: монография. Южно-Сахалинск: СахГУ, 2010; *Мамитова Н.В.* Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 4. С. 11–14. Также необходимо отметить работу Комиссии по развитию конституционного правосознания в составе ООО АЮР.

³ В период с 2000-го по 2020 г. были приняты важнейшие нормативные правовые акты, имеющие целью возродить систему гражданского и патриотического воспитания и обучения. См.: Информационно-аналитические материалы о деятельности общественных объединений

туальность вопроса обусловлена тем, что к сегодняшнему дню возрастает роль патриотизма как фактора становления гражданского общества и российского государства. Изучение теоретических основ гражданственности и патриотизма, их воспитание у подрастающего поколения должно способствовать формированию адекватных ценностных ориентиров.

К сегодняшнему дню необходимость воспитания гражданственности и патриотизма нашла своё отражение в большом количестве нормативных правовых актов. Роль семьи как специфической формы передачи социального опыта, исторической памяти и культурных традиций в воспитании будущего гражданина, несомненно, очень велика, но институт семьи в настоящее время сам находится в сложных условиях социальных изменений¹. Поэтому, к сожалению, основная надежда в осуществлении воспитания гражданственности пока связывается в основном с образовательными учреждениями. Здесь стоит отметить, что гражданско-патриотическое воспитание подрастающего поколения всегда являлось одной из важнейших задач, скорее, школы, чем вуза. Даже в настоящий момент государственный образовательный стандарт ставит задачу воспитания гражданской идентичности у школьников², а применительно к высшему профессиональному образованию такая задача нормативно не закреплена.

по патриотическому воспитанию молодёжи / сост. З.Н. Калинина, Е.В. Декина, С.В. Пазухина; под общ. ред. Н.А. Шайденко. М., 2010. С. 4; *Вяземский Е.Е., Следзевский И.В.* Концепция гражданского образования в общеобразовательных учреждениях г. Москвы // Основы государства и права. 2003. № 6. С. 24–41; Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 годы», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2001 года № 122; Постановление Правительства РФ от 11 июля 2005 года № 422 «О государственной программе „Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы“»; Постановление Правительства РФ от 5 октября 2010 года № 795 «О государственной программе „Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы“»; Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 года № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие образования“»; Стратегия развития воспитания в Российской Федерации до 2015 года, утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 29 мая 2015 года № 996-р.; Указ Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» в части определения ориентиров государственной политики в сфере воспитания; Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2014 года № 2403-р; Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 гг.», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2015 года № 1493, и др.

- ¹ Подробнее см.: *Семья и брак в условиях социальных изменений*: сб. статей Всероссийской науч.-практ. конференции с международным участием (Барнаул, 18 февраля 2016 г.). Изд-во Алт. ун-та, 2016.
- ² Федеральные государственные образовательные стандарты начального общего, основного общего и среднего общего образования (ФГОС, 1–4, 5–9, 10–11 классы). В 2009-м, 2010-м и 2012 г. соответственно они определяются как совокупность требований, обязательных при реализации основной образовательной программы общего образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию. Все три ФГОСа направле-

Педагогические задачи формирования гражданской идентичности неразрывно связаны с формированием гражданской компетентности обучающихся. Гражданская компетенция школьника формируется воспитанием — педагогически организованным целенаправленным процессом развития обучающегося как личности, гражданина, освоения и принятия им ценностей, нравственных установок и моральных норм обществ.

В информационно-методическом письме Министерства образования Российской Федерации в 2003 г. гражданская компетентность личности понималась как совокупность готовности и способностей, позволяющих ей активно, ответственно и эффективно реализовывать весь комплекс гражданских прав и обязанностей в демократическом обществе, применить свои знания и умения на практике. Становление гражданской компетентности школьников неразрывно связано с формированием у них основополагающих ценностей российской и мировой культуры, определяющих гражданское самосознание¹.

Гражданская идентичность трактуется авторами, работающими в сфере школьного образования, как осознание личностью своей принадлежности к сообществу граждан определённого государства на общекультурной основе. Структура гражданской идентичности включает следующие компоненты:

- когнитивный (знание о принадлежности к данной социальной общности);
- ценностно-смысловой (позитивное, негативное или двойственное отношение к принадлежности);
- эмоциональный (принятие или непринятие своей принадлежности);
- деятельностный (поведенческий — гражданская активность)².

По мнению исследователей, формирование гражданской идентичности является одним из важнейших условий успешного развития страны. Политическое образование может дать гражданину понимание задач развития страны и его места в их решении, помочь человеку осознать ценность гражданской идентичности. Через политическое образование можно выстроить систему целенаправленного формирования позитивной гражданской идентичности без культивирования исторических обид и негативной памяти, столь необходимой для создания благоприятного социального климата и устойчивого развития общества³.

Гражданское образование (граждановедение) представляет собой новую, открытую и быстро развивающуюся сферу образования, направление образователь-

ны в первую очередь на обеспечение формирования российской гражданской идентичности обучающихся, о чём упоминается в текстах документов.

¹ См.: Информационно-методическое письмо Министерства образования РФ от 15 января 2003 года № 13-51-08/13 «О гражданском образовании в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации».

² См.: *Асмолов А.Г., Бурменская Г.В., Володарская И.А. и др.* Как проектировать универсальные учебные действия в начальной школе. От действия к мысли: пособие для учителя / под ред. А.Г. Асмолова. М.: Просвещение, 2008. С. 37.

³ См.: *Керимов А.А.* Политическое образование как фактор формирования гражданской идентичности // Индустриальное развитие региона и мира: история и современность: сб. материалов Всероссийской науч. конференции, 19–20 октября 2018 г., Екатеринбург, УрФУ. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2019. С. 64–70.

ной практики. Важнейшая его особенность — непосредственная связь обучения и воспитания с социальной практикой гражданского общества, возможностями реализации себя в разных областях жизни. На гражданское образование ложится важнейшая задача воспитания ответственности за свою личную судьбу, судьбу других людей, судьбу страны и общества¹.

Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года² определили систему принципов, приоритетных задач и механизмов, обеспечивающих реализацию государственной молодёжной политики. «Государственная молодёжная политика» — направление деятельности Российской Федерации, представляющее собой систему мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового и научного характера, реализуемых на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами, активного межведомственного взаимодействия, направленных на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодёжи, расширение возможностей для эффективной самореализации молодёжи и повышение уровня её потенциала в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности страны, а также упрочения её лидерских позиций на мировой арене.

В Основах, принятых в 2014 г., отмечалась тенденция нарастания негативного влияния целого ряда внутренних и внешних факторов, повышающих риски роста угроз ценностного, общественного и социально-экономического характера. Проблемным фактором является деструктивное информационное воздействие на молодёжь, следствием которого в условиях социального расслоения, как показывает опыт других стран, могут стать повышенная агрессивность в молодёжной среде, национальная и религиозная нетерпимость, а также социальное напряжение в обществе. Важно выработать в молодёжной среде приоритет национально-государственной идентичности, а также воспитать чувство гордости за Отечество. Ключевой задачей является воспитание патриотично настроенной молодёжи с независимым мышлением, обладающей созидательным мировоззрением, профессиональными знаниями, демонстрирующей высокую культуру, в том числе культуру межнационального общения, ответственность и способность принимать самостоятельные решения, нацеленные на повышение благосостояния страны, народа и своей семьи.

Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы» была подготовлена на основе накопленных за последние десятилетия знаний, опыта и традиций патриотического воспитания граждан с учётом важности обеспечения российской гражданской идентичности, непрерывности воспитательного процесса, направленного на формирование российского патриотического сознания в сложных условиях экономического и геополитического соперничества. Программа ориентирована на все социальные слои и возрастные

¹ См.: Вяземский Е.Е., Следзевский И.В. Концепция гражданского образования в общеобразовательных учреждениях г. Москвы // Основы государства и права. 2003. № 6. С. 24–41.

² Утверждены Распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2014 года № 2403-р.

группы граждан при сохранении приоритета патриотического воспитания детей и молодёжи.

Правовых механизмов для реализации политики формирования гражданской идентичности, учебно-методических стандартов и комплексов по гражданскому воспитанию в Российской Федерации более чем достаточно, но пока они не могут в полной мере обеспечить реализацию всего задуманного (тем более — запланированного результата), поскольку требуют консолидации усилий институтов власти и институтов гражданского участия на всех уровнях. Современное российское общество, на наш взгляд, ещё не готово в полной мере осознать стратегическую важность вопросов, связанных с формированием гражданской идентичности и компетентности.

Методами повышения правовой и политической культуры и, как следствие, гражданской активности молодёжи, по мнению исследователей, могут стать:

- повышение общей культуры, общее и патриотическое воспитание;
- формирование гражданственности у молодых граждан;
- развитие самоуправления среди школьников;
- развитие созидательной активности молодёжи, поддержка талантливой молодёжи;
- создание волонтерских, добровольческих организаций;
- просветительская работа, информирующие проекты;
- овладение знаниями о конституционных основах государства;
- различные конкурсы, конференции;
- развитие молодёжного парламентаризма;
- организации, клубы молодых избирателей;
- подарки (предпочтительнее экземпляр Конституции России) тем, кто голосует впервые.

Профессор В.Г. Горб относит к важным гражданским качествам следующие: образовательная конкурентоспособность, образовательная мобильность, предприимчивость, трудолюбие, гуманизм, общая культура, толерантность, духовность, законопослушность, политическое самоопределение, патриотизм, общественная активность, информационная культура, экологичность, семейная гармоничность. При этом гражданственность рассматривается им как готовность ответственно реализовывать права и выполнять обязанности гражданина страны в процессе социального и профессионального взаимодействия¹, с чем в целом нельзя не согласиться. Российская молодёжь всё ярче демонстрирует активную позицию в общественно-политической сфере, в развитии гражданского общества, но хотелось бы, чтобы эта активность носила осознанный характер, осуществлялась на основе компетентных адекватных представлений об окружающем мире, соотносилась с целями и задачами государства и, в конечном счёте, была призвана развивать науку и промышленность, обеспечивать рост экономики и улучшение качества жизни всех групп населения.

Резюмируем вышесказанное.

¹ См.: Горб В.Г. Повышение уровня гражданской ответственности как цель образовательного процесса в вузе // Педагогическое образование в России. 2019. № 7. С.13–21.

Одним из факторов, влияющих на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения, является качественный уровень воспитания и обучения в образовательных учреждениях различного типа и вида, в том числе закрепление и развитие у учащихся основ правового сознания.

Необходимо формирование конституционного правосознания, находящегося на стыке правового и политического сознания, которое формируется через знание и понимание конституционных норм, конституционных прав, свобод и обязанностей, а также соблюдение их в повседневной жизни.

Необходимо усилить взаимодействие государства и гражданского общества в рамках разработки программ по гражданскому воспитанию и граждановедению. Созданные специальные центры и организации, изучающие вопросы гражданского образования и воспитания, наряду с разработкой программ по другим общеобразовательным предметам могли бы консолидировать свои усилия с привлечением отдельных учёных, рабочих групп вузов и иных институтов государства и гражданского общества. Здесь был бы интересен опыт гражданского воспитания зарубежных стран, где единство образования и воспитания приобрело особую значимость¹.

*К.В. Янков,
заведующий лабораторией Института
народнохозяйственного прогнозирования РАН,
кандидат экономических наук*

Принципы формирования народного представительства: новые возможности в информационную эпоху

Говоря о народном представительстве, следует понимать, что оно необходимо и востребовано, прежде всего, в публичной власти: на уровне государства (национальный уровень) и на субнациональных уровнях, под которыми принято понимать уровень регионов и местных уровней. Кроме публичной власти проблема формирования представительства, отражающего сложную палитру мнений, встречается и в общественных органах (как общественные палаты в России), и при самоуправлении в каких-либо крупных объединениях: партии, профсоюзы, крупные профессиональные объединения и проч. В последнем случае правильнее говорить не о народном представительстве, но просто о представительстве.

Век и более назад прогрессивным считался переход от сословного (корпоративного, куриального) представительства к так называемой четырёххвостке — всеобщему, равному и прямому избирательному праву при тайном голосовании. Вместо многочисленных избирательных куриий, по существу, избирателям предложено только два вида курии: «общенациональная» и курия по общности ме-

¹ Подробнее см.: Фахрутдинова А.В. Гражданское воспитание учащихся в англоязычных странах на рубеже XX–XXI веков.

ста жительства (избирательный округ). Границы избирательного округа могут быть исторически сложившимися: общины в Великобритании, субъекты федеративных государств — от них в России избирались члены Совета Федерации в 1993 г. Но при применении исторически сложившихся границ численность избирателей разнится от округа к округу до такой степени, что выборы уже нельзя считать равными. Избирательные округа могут образовываться и с примерно равной численностью избирателей, как это делается в основном сейчас в России. Но тогда их границы могут быть настолько причудливы, что никакой общности местных интересов избирателей в одном округе быть не может.

Хотя уход от различных видов сословного представительства, видимо, способствовал прогрессу, прошедший век показал, что чувство принадлежности к разного рода субнациональным¹ сообществам у подавляющего большинства людей в мире никуда не делось. Во многих случаях это уже не сословная, а другая принадлежность — профессиональная, этническая, племенная, конфессиональная и многие другие — на основе общих интересов или увлечений. Есть, наконец, и чувство принадлежности к какому-то территориальному сообществу — к своему региону, городу, селу, околотку. Такая широкая палитра видов самоидентификации граждан признаётся, когда речь идет о гражданском обществе и организациях гражданского общества.

При этом место жительства — далеко не самый главный маркер самоидентификации, и его значение постепенно уменьшалось с ростом мобильности населения: родился в одном месте, учился в другом, работал в третьем и т.д. Тенденция снижения значения этого вида самоидентификации усилилась в информационную эпоху, когда людям стало значительно проще самоорганизовываться по самым разным признакам.

Но когда речь идёт о формировании народного представительства, народу не предлагается иных способов предвыборной самоорганизации, кроме как принадлежности к территориальному сообществу — избирательному округу. В XX в. возвращение к сословно-корпоративным принципам выглядело ретроградным, хотя попытки такие были, например, в 1989 г. треть народных депутатов СССР были избраны от общественных организаций. Важной причиной этого являлось то, что принадлежность людей к общественным объединениям определялась формально, на основе формального членства, и «равным» представительством такого типа назвать было нельзя: можно было входить в разные общественные организации и быть представленным от каждой, а можно было, не входя ни в одну, вообще не получить представительства таким образом.

Выборы народных представителей от территориальных округов или по общефедеральным спискам давно критикуются из-за засилья денег и грязных пиар-технологий. Представляется, что если выборы проводить демократически в рамках свободно организованных сообществ — назовём их общественными куриями, они в значительной мере будут избавлены от этих пороков формальной демократии, а голосование в таких сообществах будет значительно более ответственным

¹ Здесь это слово употребляется в политическом, а не в этническом смысле.

и осознанным. При важнейшем условии — добровольности формирования общественных курий.

Современные информационные технологии, которых не было в XX в., предоставляют новые возможности организовать народное представительство по общественным куриям с сохранением принципов равенства и добровольности: каждый может добровольно войти лишь в одну курию либо не входить ни в какую, и при этом за каждым сохраняется один голос. Как вариант для более «продвинутой» системы можно предложить и «расщепление» избирательного голоса: например, каждый может иметь и не один, а скажем, два, три и т.д. голоса, распределив их по куриям так, как считает нужным.

Такая выборная система может быть сформирована в несколько этапов. Сначала должны прозвучать инициативы по формированию курий, которые могут исходить от любых общественных организаций, партий и просто от групп граждан. На следующем этапе каждый гражданин может свободно записаться в любую из инициированных курий, после чего сформированными куриями признаются лишь те, в которые записалось определённое минимальное количество граждан (например, 1% избирателей). После чего в течение ещё какого-то времени граждане могут изменить свой выбор (в первую очередь это касается тех, кто оказался в курии, в которую записалось недостаточное количество граждан). Те же, кто не записался ни в одну из курий, — для них продолжает действовать прежняя система, «курия неопределившихся».

За определённый срок до дня голосования (например, за 60 дней) переходы между куриями прекращаются, и в зависимости от численности избирателей за каждой из них фиксируется определённое количество мест в избираемом органе. После этого в каждой курии начинается избирательная кампания: выдвигаются кандидаты, идёт предвыборная агитация. То же самое происходит и в «курии неопределившихся», причём по «старым правилам»: для этой курии может сохраниться привычная система с общефедеральными списками и (или) территориальными избирательными округами.

Представляется, что в такой стране, как Россия, к распределению мест в формируемой по такому принципу палате парламента может быть допущено несколько десятков курий, сложившихся по разным принципам. Конечно, возникнут курии «политические», скорее всего, появятся «профессиональные», «возрастные»... В многонациональной и многоконфессиональной стране будут и курии, сформированные по этническому и религиозному признакам. Не нужно этого опасаться: наоборот, проблемой является отсутствие структурированного представительства крупных меньшинств. Опасаться нужно попыток принуждения вступления избирателей в определённые курии.

Если выдвижение кандидатов и агитация в каждой из курий происходит автономно, то голосование может происходить на общих участках: каждый избиратель получит бюллетень соответствующей курии. И хотя, надо полагать, электронное голосование получит к этому времени «путёвку в жизнь», многие всё равно будут предпочитать традиционное голосование с помощью бюллетеней и избирательных урн.

Таким образом, будет сформирован представительный орган, более точно и полно отражающий всё многообразие интересов избирателей, нежели при практически применяемых избирательных системах. В качестве единственной палаты парламентской республики он малопригоден: получить большинство для формирования устойчивого правительства будет непросто. А вот в качестве исключительно законодательной или общественной палаты он будет значительно эффективнее. При условии, конечно, обеспечения свободы как при формировании общественных курий, так и при голосовании внутри них.

Хотелось бы подчеркнуть, что предлагаемые новации избирательной системы не являются способом её демократизации. Они могут сыграть свою роль в условиях уже имеющейся свободы, когда стоит задача сделать народное представительство, более полно отражающее разнообразный спектр существующих мнений и интересов.

РАЗДЕЛ V. НАВСТРЕЧУ ВЫБОРАМ

*А.Ю. Бузин,
кандидат юридических наук*

Электоральное законотворчество как политическая технология

Реформы российского избирательного законодательства начались, можно считать, в 1988 г., когда на всенародное обсуждение был вынесен проект закона СССР «О выборах народных депутатов СССР». Его принципиальное отличие от предыдущих избирательных законов заключалось в том, что он явно предусматривал альтернативность выборов. Тем не менее вплоть до президентских указов 1993–1994 гг., на основе которых начало развиваться новое российское избирательное законодательство, о кардинальном обновлении говорить было рано.

В 1994 г. появилась первая версия Федерального закона от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», вобравшая в себя новые принципы российских выборов, содержащиеся в президентских указах. Объёмнее и чётче эти принципы были закреплены в Федеральном законе от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Можно с уверенностью сказать, что закон 1997 г. соответствовал международным избирательным стандартам. Он выгодно отличался от советских законов системностью и непротиворечивостью.

Нельзя сказать, что этот закон полностью обеспечил чистоту российских выборов: правоприменительная практика показывала возможности обхода закона и возможности противозаконных действий. Однако в те времена законодатель реагировал на обнаруженные изъяны, приближая закон к декларированным для выборов конституционным целям. Между 1997-м и 2002 гг. была усилена ответственность за нарушение избирательного законодательства, увеличено значение «протестного» (против всех) голосования, введена обязательность использования смешанной избирательной системы для региональных парламентов, увеличена доля «квотных» мест парламентских партий в избирательных комиссиях, затруднены возможности отказов в регистрации и отмены регистрации кандидатов. Все эти новеллы вошли в новый Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гаран-

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2002 г. стал переломным годом в новейшей российской истории. В 2001 г. произошла консолидация двух ранее конкурировавших крыльев новой российской бюрократии. Формально-юридическая форма этой консолидации проявилась в создании партии «Единая Россия», которая образовала в Государственной Думе фракцию подавляющего большинства. В 2002 г. в рамках новой политической доктрины «суверенной демократии» были приняты радикальные изменения Федерального закона «О политических партиях». Важнейшими политическими мероприятиями были образование внеконституционных федеральных округов и огосударствление крупнейших СМИ. В 2004 г. был принят новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», поставивший крест на возможности инициирования референдума «снизу».

С середины 2005 г. началось непрерывное изменение избирательного законодательства, направленное на облегчение возможности администрации влиять на выборы и, соответственно, оставаться у власти, имитируя избрание на всеобщих публичных выборах. Конечно, наступление проходило не только на законодательном фронте, но и на пропагандистском и гражданско-партийном. Однако в этой статье мы будем говорить только об избирательном законодательстве.

За прошедшие 18 лет было принято более 100 законов, вносящих изменения в упомянутый выше Федеральный закон 2002 г. Поскольку этот закон является приоритетным для всего свода российских избирательных законов, постольку в не меньшей степени было реформировано всё федеральное и региональное электроральное законодательство.

Не все новеллы избирательного законодательства носили реакционный характер. Примерно 40% новелл были техническими, уточняющими несущественные детали или вводящими новые формы голосования (например — голосование через Интернет). Ещё 40% новелл можно назвать «рекламными», поскольку они были направлены на создание впечатления о заботе законодателя об открытости выборов (например, разрешение общественным палатам назначать наблюдателей). Лишь 20% новелл вводили нормы, носящие явно конъюнктурный и реакционный характер.

Прежде чем расшифровать и проиллюстрировать сказанное, следует сделать небольшой комментарий о реальных и формальных участниках российских выборов. Формальными участниками выборов у нас являются партии и кандидаты-самовыдвиженцы. Однако у некоторых партий и кандидатов «видны уши» реального и главного участника выборов — неформальной и незарегистрированной партии российской бюрократии, представленной в основном структурой исполнительной власти (администрации). Именно этот факт даёт основания для бесконечных упреков в использовании административного ресурса на российских выборах.

Говоря о конъюнктурном характере законодательных новаций, мы имеем в виду, что законодательные новеллы были направлены на обеспечение электоральных преимуществ главному участнику выборов. Эти новации облегчали прохождение в избираемый орган (как коллегиальный, так и единоличный) представителя

(представителей) администрации. Заметим, что такой представитель совершенно необязательно связан с администрацией напрямую. Из политтехнологических соображений даже лучше, если это певец, спортсмен, учитель или врач. Важно, чтобы администрация имела рычаги управления этим представителем — карьерные, экономические, информационные и проч.

Конъюнктурные новации могут носить разнообразный характер. Новации в части регулирования агитации могут предоставлять прямые преимущества (необязательность участия в дебатах, запрет на критику по телевизору, ограничения на встречи с избирателями), а могут давать возможность не очень объективному суду принимать решения в пользу административных кандидатов (норма об отмене регистрации за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности).

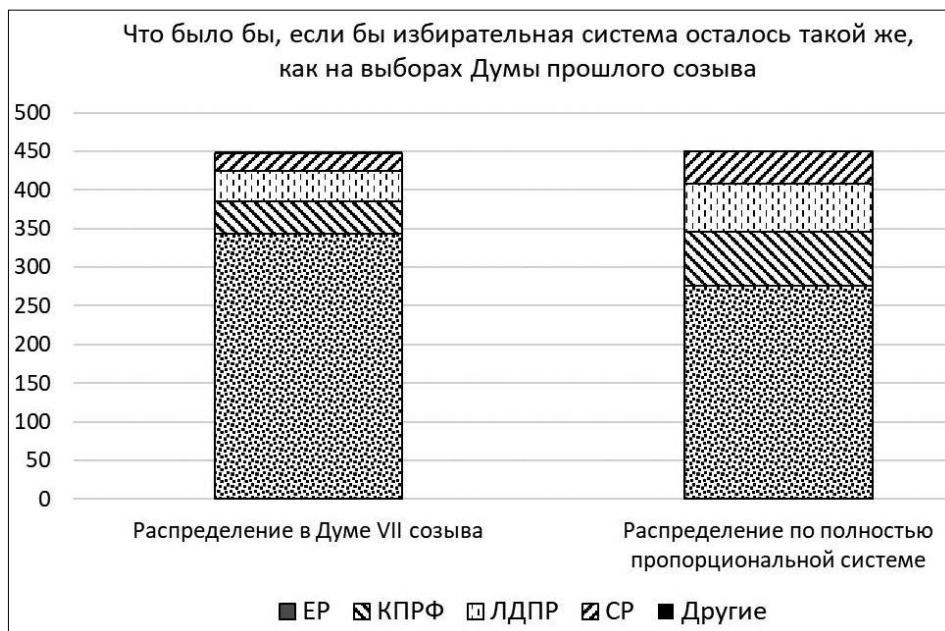
Очевидно конъюнктурной новацией была отмена требования иметь юридическое образование для председателей избирательных комиссий высокого уровня. Эта новация была принята в экстренном порядке в 2007 г., когда председателем ЦИК РФ надо было назначить креатуру действующего Президента страны. Другая конъюнктурная новация — увеличение доли государственных и муниципальных служащих в составах избирательных комиссий с одной трети до половины.

В 2005 г. в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было введено требование о том, что список партии должен быть разделён на 80 региональных групп (до этого было 7). Это было крайне неудобное требование для всех партий, кроме партии «Единая Россия», которая, будучи придатком администрации, имела отделения во всех субъектах Федерации. Процесс принятия этой поправки был очень показательным: первоначально проект закона предполагал около 70 групп, затем — после серьёзной экспертной критики — это число было увеличено до 100, но незадолго до выборов, когда Администрация Президента поняла, что у «Единой России» нет 100 региональных отделений, число снизилось до 80-ти.

Другим характерным примером конъюнктурных новаций является переход от системы распределения мандатов Хэйра к системе Имперiale, предоставляющей преимущество лидирующей партии.

Ещё более показательным является шараханье законодателя от смешанной системы к полностью пропорциональной на выборах в Госдуму 2007 г. и обратно на выборах 2016 г. В 2007 г., когда Администрация Президента ещё не установила полный контроль над руководителями отдельных регионов, она решила перевести выборы в Госдуму на полностью пропорциональную систему, сделать управление выборами более централизованным. К 2016 г. ситуация уже была несколько другой, доверие к партии «Единая Россия» существенно снизилось, и выборы в Госдуму опять прошли по смешанной системе. Но многие самовыдвиженцы имели партийную принадлежность, поэтому мы можем вычислить, что было бы, если бы законодатель вовремя, в 2016 г., не изменил избирательную систему (см. рис.).

К конъюнктурным изменениям закона относятся и назначение «единого дня голосования» на наиболее неудобное для избирателей и оппозиции время, и перенос дня голосования в Госдуму седьмого созыва.



Рисунок

Говоря о реакционном характере новаций избирательного законодательства, мы имеем в виду то, что они значительно отдаляли закон не только от международных избирательных стандартов, но и от цели выборов, декларированной Конституцией России. В Конституции есть основополагающая норма (часть 3 статьи 3), формулирующая предназначение института выборов: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Другая норма (часть 2 статьи 32) устанавливает конституционное право граждан: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Напомним, что по действующему закону «О референдуме Российской Федерации» не было проведено ни одного референдума. Что же касается «свободных выборов», то их наличие в России легко оспорить исходя из определения «свободных выборов», присутствующего в ратифицированных Россией международных документах, таких как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (2002 г., Кишинев), Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г., Копенгаген) и др.

Увеличение сроков полномочий Государственной Думы и Президента в 2008 г., потребовавшее изменения Конституции, также можно отнести к конъюнктурным новациям. Но учитывая переходный период развития нашего государства, можно предположить, что эта новация носила и реакционный, тормозящий развитие страны характер.

Многочисленные внеконституционные ограничения пассивного избирательного права, введённые в закон в 2006-м, 2007-м, 2012-м, 2014-м и 2020-м гг., носили не только конъюнктурный, но и реакционный характер. Они запрещали участвовать в выборах гражданам, имеющим иностранное гражданство или вид на жительство, а также ранее осуждённых или подвергшихся административному наказанию по отдельным статьям. Учитывая политическую подоплёку некоторых судебных процессов, встроенность судебной власти в бюрократическую корпорацию, такие ограничения означают «выталкивание» несистемной оппозиции из правового поля. Избирательный бюллетень перестаёт представлять спектр политических интересов граждан, дезавуируются упомянутые выше статьи Конституции.

В 2005 г. реакционные поправки были внесены пакетом. Были отменены избирательные блоки, установлен высокий проходной барьер, фактически отменена возможность общественных объединений направлять наблюдателей, отменено требование об уходе в отпуск на время выборов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

В целом можно сказать, что в 2005–2020 гг. избирательное законодательство постепенно деградировало. Оценивая влияние на выборы каждого вновь принятого в эти годы закона, внесившего изменения в избирательное законодательство по 20-тибалльной шкале от –10 (максимально отрицательное влияние) до +10 (максимально положительное влияние), можно количественно выразить степень такой деградации.

Таблица 1

Созыв Государственной Думы	Общее число принятых «электоральных» законов	Число законов с отрицательной оценкой	Число законов с положительной оценкой	Число законов с нулевой оценкой	Суммарная оценка деградации
III (2002–2003 ¹)	13	5	3	5	– 6
IV (2004–2007)	22	18	0	4	– 53
V (2007–2011)	34	9	8	17	– 17
VI (2012–2016)	42	19	7	16	– 17
VII (2017–2020)	25	9	12	4	– 13

Примечание 1. В Таблице 1 представлены экспертные оценки автора данной статьи; оценки других экспертов оказались ещё более негативными.

Примечание 2. Дума VII созыва в начале своей деятельности принимала законы с положительной оценкой, что было обусловлено периодом «электоральной оттепели», проводившейся с участием нового Председателя ЦИК РФ. Однако крайне реакционные законы 2020 г.

¹ Учитываются изменения в избирательное законодательство, внесённые после принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г.

(в первую очередь Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») значительно перекрыли все предыдущие достижения.

Можно с уверенностью сказать, что к настоящему времени российское избирательное законодательство уже не соответствует не только международным избирательным стандартам, но и Конституции страны.

Подстройка избирательного законодательства под нужды действующей власти, законодательное расширение электоральных возможностей действующей администрации и сужение электоральных возможностей оппозиции неудивительно, если учитывать действующий состав Государственной Думы. Учитывая, что Государственная Дума избирается по действующему законодательству, можно говорить о замкнутом круге электорального законотворчества: Дума принимает законы, способствующие сохранению собственного состава. При отсутствии разделения властей такая ситуация означает перерождение выборов в имитацию.

Особенно быстро принимаются законы, которые выгодны всем фракциям, например, законы о государственном финансировании парламентских партий. То же можно сказать и о законах, ограничивающих пассивное избирательное право, поскольку они препятствуют участию в выборах возможных конкурентов действующей власти. Однако отсутствует очевидно необходимое совершенствование избирательного законодательства, которое не выгодно всем парламентским партиям, например, снижение запредельного числа подписей в поддержку выдвижения кандидатов или смягчение правил проверки этих подписей. Такие законопроекты даже не выдвигаются.

Тем не менее парламентская оппозиция иногда вносит прогрессивные законопроекты. Однако такие инициативы плотно блокируются большинством Думы. Из табл. 2 видно, что бурная деятельность парламентской оппозиции практически не приносит результатов.

Из четырёх принятых законов, инициированных парламентской оппозицией, два носят технический характер: один, инициированный ЛДПР, — о запрете использовать в агитационных материалах изображения лиц, не являющихся кандидатами (что ограничивает возможности несистемной оппозиции использовать изображения известных оппозиционеров), а второй, инициированный ЛДПР, но изменённый до неузнаваемости и принявший в конечном счёте реакционный характер, — о переносе дня голосования на второе воскресенье сентября и закреплении на пять лет составов участковых избирательных комиссий.

Законопроекты, инициированные Президентом, Правительством и представителями «Единой России», проходят через Думу достаточно быстро (иногда — в экстренном порядке). Примеры принятия некоторых законов очень характерны. Законопроект может долго «висеть» в Думе до тех пор, пока аналогичный не будет предложен «Единой Россией». Так было с законопроектами КПРФ и «Справедливой России» о прозрачных избирательных ящиках. Эти проекты были отклонены, однако аналогичный проект единороссов был принят довольно быстро (от 21 декабря 2013 года № 364-ФЗ).

Таблица 2

Инициатор законопроекта (III–VII созывы)	Внесено проектов	Отозваны или возвращены	Прошли первое чтение	Отклонены	Приняты	Результативность
Президент и Правительство	25	2	22	0	20	80%
ЕР	19	2	16	1	15	79%
КПРФ	47	1	43	41	2	4%
СР	46	12	31	31	0	0%
ЛДПР	65	13	49	47	2	3%
Региональные парламенты	36	7	27	22	5	14%
Смесь	29	2	25	2	23	79%
Итого	267	39	213	144	67	25%

Интересный случай произошёл с новацией о возможности партии отзывать члена избирательной комиссии с правом решающего голоса. Такой законопроект был инициирован депутатами ЛДПР ещё в 2012 г., но принят был только в 2020 г. (от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ) с дополнением о возможности трёхдневного голосования. Принятие закона в таком виде было явным компромиссом между «Единой Россией» и другими партийными фракциями.

Хотя большинство законопроектов, вносимых парламентской оппозицией, носят либо технический, либо рекламный характер, некоторые проекты могли бы послужить развитию института выборов. Но такие законопроекты решительно отклоняются большинством Думы.

Так, неоднократно предлагалось сократить долю государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях, запретить солдатам-срочникам голосовать на региональных выборах, изменить порядок контрольного ручного подсчёта голосов при использовании КОИБ, расширить применение пропорциональной избирательной системы в крупных городах, отменить или смягчить «муниципальный фильтр».

Российские выборы не являются автономным институтом: они плотно встроены в государственную, политическую, социальную системы страны. Отсутствие разделения властей в принципе превращает их в ритуальное действие с единым доминирующим участником. Такая ситуация была ярко выражена в СССР, а в настоящее время мы вернулись к ней на новом этапе развития страны. Однако существуют некоторые отличия нынешней ситуации от доперестроечной. В 1990-е гг. значительные сдвиги произошли в области технологии проведения выборов; многие такие технологии были заимствованы у западных политтехнологов. Современный российский электоральный законотворческий процесс можно назвать разновидностью

политтехнологии, влияющей на результат выборов через создание законодательных преимуществ. Увы, такая политтехнология крайне опасна для развития страны.

*В.В. Калачев,
вице-президент Фонда конституционных реформ*

Выборы в Государственную Думу-2021 (новые реалии...)

Предстоящие в сентябре текущего года выборы в Государственную Думу России знаменуют собой очередной важный этап в политической жизни страны.

Отличительной особенностью этих выборов становится относительная устойчивость избирательного законодательства по сравнению с 2016 г. Второй раз подряд выборы в Государственную Думу пройдут по смешанной избирательной системе, и никаких новаций в этом плане не ожидается.

Кроме того, в предстоящем избирательном цикле избирательное законодательство не меняется столь непредсказуемо, как это было ранее, каждый раз с учётом текущей политической конъюнктуры.

Эта стабильность постоянная или временная? Почему так происходит?

На мой взгляд, после принятых в 2020 г. поправок к Конституции России статус Государственной Думы в целом как главного законодательного органа страны существенно снизился.

Причина кроется в появлении нового конституционного органа — Государственного Совета Российской Федерации, который по своему конституционному статусу хоть и не стал выше Государственной Думы, но получил возможность определять основные направления законотворческой деятельности Государственной Думы.

Напомню, что согласно новому пункту «е.5» статьи 83 Конституции Президент России «формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом».

Необходимо отметить, что принятые поправки о Государственном Совете внесли серьёзный дисбаланс во всю систему высшей государственной власти в России.

Первой целью деятельности нового Государственного Совета является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, к которым относится и Государственная Дума. Однако данная цель напрямую противоречит статье 10 Конституции России, устанавливающей самостоятельность законодательной, исполнительной и судебной власти в России. Как самостоятельный орган государственной власти Государственная Дума не нуждается в том, чтобы какой-либо иной конституционный орган, кроме неё самой, обе-

спечивал её согласованное функционирование и взаимодействие с другими органами публичной власти. Кроме того, в Конституции сказано, что согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, обеспечивает Президент России (часть 2 статьи 80), что, по своей сути, также недопустимо. По моему глубокому убеждению, Президент России является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти, поэтому без чёткого законодательного разделения этих функций он не вправе обеспечивать согласованное функционирование всех ветвей власти (в том числе законодательной и исполнительной) между собой, в целях исключения конфликта интересов.

Вторая цель деятельности Государственного Совета — определение основных направлений внутренней и внешней политики государства — полностью дублирует функции Президента Российской Федерации на посту главы государства, чьи полномочия по этому вопросу определены в части 3 статьи 80 Конституции России: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

Третья цель деятельности Государственного Совета — определение приоритетных направлений социально-экономического развития государства — ранее в Конституции прописана не была, но по своему изначальному замыслу относилась исключительно к ведению законодательной власти в лице Федерального Собрания. Так, в соответствии со статьей 105 Конституции России Государственная Дума принимает федеральные законы, а Совет Федерации их одобряет. Согласно статье 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы, в том числе по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии и проч., всего того, что, по своей сути, и является определением приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Теперь же такое право неправомерно закреплено за Государственным Советом.

В результате принятых поправок получилось так, что вопреки действующим положениям главы 1 Конституции, содержащей основы конституционного строя России, Государственная Дума утратила существенную долю своей самостоятельности, имея возможность принимать лишь те значимые для жизни страны федеральные законы, которые получили предварительное одобрение Государственного Совета. Иными словами, теперь только сам Президент России с помощью Государственного Совета определяет, какие законы стране нужны, а какие нет. Государственной Думе отводится роль лишь технического исполнителя. Такое положение вещей недопустимо и неконституционно.

В сложившихся условиях заниженным оказывается не только конституционный статус Государственной Думы, но и статус её депутатов.

Вместе с тем понижение статуса Государственной Думы и её депутатского корпуса автоматически не влечёт за собой снижения накала политической борьбы во круг предстоящих выборов. Наоборот, к ним уже усиленно готовятся и власть, и оппозиция.

В 2021 г. выборы в Государственную Думу будут проводиться в единый день голосования — 19 сентября. Согласно действующему законодательству Президент России обязан издать соответствующий указ (о старте избирательной кампании) не позднее 20 июня текущего года. Предложения о переносе выборов на более ранние даты, поступавшие от отдельных лидеров парламентских партий, поддержки не получили.

Какие факторы будут влиять на выборы Государственной Думы в 2021 г. по сравнению с предыдущими?

На мой взгляд, таких факторов немного, но они довольно существенны.

Во-первых, в 2020 г. в условиях борьбы с пандемией коронавируса в России впервые была опробована методика проведения трёхдневного голосования по поправкам к Конституции. Инициатива, вызвавшая спорные оценки, теперь будет использована и на выборах депутатов Государственной Думы нового созыва. Новая методика способствует повышению явки избирателей, и она будет существенно выше, чем на выборах 2016 г. (47,9%). Однако одновременно с этим повышается и вероятность фальсификаций результатов выборов со стороны действующей власти, преимущественно в области электронного голосования.

Во-вторых, если в 2016 г. из 14 политических партий, имевших право выдвижения кандидатов в Государственную Думу, всего две партии являлись реально оппозиционными по отношению к действующей власти («Яблоко» и «Парнас»), то в этом году осталась лишь одна такая партия («Яблоко»). Все остальные партии, как парламентские, так и непарламентские, в своей основе лояльны действующему политическому режиму либо полностью подконтрольны ему. При таком положении вещей легитимность предстоящих выборов вызывает большие сомнения, всё большее число людей перестают доверять российской избирательной системе и выражают готовность к протестному голосованию.

В-третьих, на выборах депутатов Мосгордумы в 2019 г. «умное голосование» политика Алексея Навального впервые в полном мере показало реальный уровень протестного состояния общества. «Умное голосование» на выборах депутатов Государственной Думы в 2021 г. будет иметь определяющее значение уже не только в крупных городах, но и по всей территории России.

Россия переживает очередной сложный период в своей истории — завершение длительного авторитарного режима управления страной одним человеком. Легитимные выборы депутатов Государственной Думы восьмого созыва 19 сентября текущего года могут и должны способствовать тому, чтобы дальнейшее развитие России проходило мирным эволюционным путём, а не путём войн и революций, к чему в конечном счёте приводит любой авторитаризм.

*А.Э. Мамедов,
студент 5 курса МИРЭА –
Российского технологического университета (РТУ МИРЭА)*

Прямые выборы глав субъектов Российской Федерации как наблевшая проблема российского федерализма¹

Состояние современного российского федерализма постоянно находится в центре интереса исследователей. Особое внимание вызывает централизация государственной власти, проводимая вот уже 20 лет, и тот комплекс проблем, которая она несёт с собой. Так, ещё в 2009 г. А.В. Карпов назвал современную систему унитарным федерализмом, где баланс двух уровней властей всё больше «смещается в сторону доминирования федерального центра»². Большую тревогу вызывает проблематика, связанная с прямыми выборами (или их отсутствием) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Об этом «краеугольном камне» федеративного устройства и пойдёт речь в настоящей статье.

После развала СССР в 1991 г. в некоторых субъектах Российской Федерации впервые прошли прямые всенародные выборы их глав. А с 1996 г. на протяжении нескольких лет такая форма прямой демократии на региональном уровне практиковалась практически по всей России³. В те годы Президент В.В. Путин считал, что это — необходимый России институт «в силу её специфики как федеративного и многонационального государства»⁴. Ещё в начале своего президентского пути (в 2000 г.) он, комментируя возможную неидеальность системы выборов, среди прочего заявил: «Отбирать право избираться и быть избранным — неправильно»⁵. Так В.В. Путин заочно отреагировал на обращение к нему в начале нулевых группы губернаторов (Новгородской, Белгородской, Курганской, Кемеровской областей и Хабаровского края) с предложением отменить выборность поста губернатора (заметим, что среди инициаторов не было представителей республик и автономных округов). Но вскоре Президент, к сожалению, в корне поменял своё мнение.

¹ Настоящая работа А.Э. Мамедова подготовлена по итогам доклада на III Всероссийской научно-практической конференции обучающихся «Федерализм в современном публичном праве» (9–14 ноября 2020 года) и публикуется в журнале «Конституционный вестник» в качестве поощрения со стороны Редакционного совета.

² Карпов А.В. Модель российского федерализма: современное состояние и перспективы развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 6. С. 7.

³ Исключение составлял Дагестан, где был «коллективный президент» в виде Государственного Совета РД, состоявший из 14 человек — представителей основных этносов республики. Но и там на 2006 г. были намечены прямые выборы (которые в итоге не состоялись).

⁴ Loginova E. (S.), Dashieva I. (B.). Abolition Of Election Of Heads Of Federation Subject in the Russian Federation. Analytical Note // Youth. Society. Modern science, technologies & innovations. 2017. № 16. С. 175.

⁵ Цит. по: Боярова А.Б., Кирьянов И.К., Подвинцев О.Б. Институт фактического назначения глав субъектов РФ: обоснование историей и испытание практикой // Власть. 2012. № 7. С. 41.

В 2004 г. произошло немыслимое для принципов федерализма явление. После трагического теракта в г. Беслан (Республика Северная Осетия) по инициативе Президента РФ вносятся поправки в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах), которые заменяют прямые всенародные выборы глав субъектов РФ утверждением (автору неизвестны случаи отклонения) региональными парламентами президентских кандидатур. В.В. Путин в своём тогдашнем обращении фактически связал террористическую угрозу с демократическими процедурами, однако нельзя углядеть никакой логической связи и серьёзных аргументов в пользу того, что из-за института выборов терроризм распускает свои «щупальца». Как пишет В.А. Ковалёв, «лекарство оказалось хуже болезни», а «демократическая политика заменена бюрократическим администрированием». Он справедливо отмечает, что отмена региональных выборов в русле тенденции централизации привела «российский федерализм в состояние „клинической смерти“ и резкой потере возможностей для граждан повлиять на власть в субъектах РФ»¹.

О том, что это вообще никакое даже не «лекарство», свидетельствуют следующие обстоятельства.

В тот год политики, поддержавшие президентскую инициативу, открыто заявляли об истинных мотивах такой централизации, связанных далеко не с угрозой терроризма. Так, с высокой трибуны Государственной Думы депутат фракции «Единой России» А. Климов заявил: «Шестьсот лет подряд у нас в стране существовала вертикаль государственной власти жёсткая, за это время Российское государство не только укрепилось, но и стремительно расширялось... А потом в конце 80-х гг. было принято решение сломать эту вертикаль, и мы начали избирать даже директоров предприятий на собраниях трудовых коллективов. Что случилось через два года? Советский Союз, огромная держава, распался». Ему вторил лидер партии «Родина» Д. Rogozin, который тоже был, что называется, обеими руками за «вертикаль власти»: «У нас сегодня есть реальный шанс перешагнуть тяжёлый этап в развитии страны, уйти от „матрёшечной“ Федерации, прийти к принципу единства и неделимости страны»². Эти выступления показательны тем, что данные политики не только напрочь «забыли» о принципах федеративного устройства (как видно из их безапелляционных утверждений, этого вопроса для них вообще нет), но и тем, что в этом «идеологическом обеспечении» отмены прямых выборов никак не упоминается ни терроризм, ни то, как отсутствие региональных выборов поможет его победить.

В последующие годы в заявлениях официальных лиц на эту тему вопрос терроризма никак не фигурирует. Так, в 2009 г. Президент России Д.А. Медведев заявил, что «нынешняя система назначения губернаторов абсолютно правильная», поэтому «возврата к выборам глав регионов не будет». По его мнению, нет «ничего демократического и либерального» в региональных прямых выборах, ведь это «не со-

¹ Ковалёв В.А. Россия: федерализм «До востребования». Ч. 2. Опыт, проблемы и перспективы российского федерализма // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 4. С. 54–55.

² Цит. по: Боярова А.Б., Кирьянов И.К., Подвинцев О.Б. Указ. соч. С. 42.

ответствует традициям России и уровню развития федерализма». Тогдашний президент не видел «условий, при которых мы могли бы от этого решения отказаться ни сейчас, ни через сто лет»¹. Как видно, в этом своём «валдайском» выступлении он ни разу даже не упомянул терроризм в обоснование своей позиции. Зато прямо озвучил реальные причины того, почему в «высоких кабинетах» властных структур было принято решение об отмене выборов в субъектах РФ. Эти «причины» вызвали резко негативную оценку в среде убеждённых демократов и оппозиционно настроенных политиков и экспертов.

К осуждению и негативной оценке присоединяется и автор настоящей статьи. Опасные «игры» с институтом выборов — важнейшим в демократическом обществе — с такого рода «обоснованием» бесперспективны для федерализма, демократизма и вообще для российской государственности. Тот факт, что такую инициативу (с отменой выборов) вкупе с её «идеологическим обеспечением» в открытую удалось реализовать без серьёзного противодействия, говорит о том, что гражданское общество было недостаточно развитым, чтобы противостоять этому, защитить демократические завоевания прошлого от попыток властей реанимировать «вертикаль власти».

Между тем такие «откаты назад» в отдалённой перспективе чреваты очередным повторением исторического цикла, влекущим серьёзную дестабилизацию. Как заявлял Б.Е. Немцов: «Россией управлять из Спасской башни невозможно, она очень большая, и в каждом регионе есть свои особенности... Чрезмерная централизация закончится развалом страны»². Такие прогнозы вполне справедливы.

Продолжая речь о взаимосвязи террористической угрозы и «лекарства» от неё в виде отмены выборов в регионах, вспомним 2010 г. Тогда В.В. Путин признался, что в условиях недостаточной эффективности гражданского общества прямые выборы зачастую приводили к власти криминал с «чёрными» деньгами, и надо было этому противостоять³. Как видим, и тут снова вообще не упомянуты ни терроризм, ни тем более аргументы в пользу эффективности отсутствия выборов для борьбы с ним. А вопрос о том, улучшили ли криминогенную обстановку в регионах «назначенцы» и насколько чисты они были перед законом, в отличие от выборных губернаторов, оставим за скобками исследования на суд читателя. Там же оставим и вопрос о том, как отсутствие выборов может помочь развитию гражданского общества.

Оценивая негативный эффект отмены региональных выборов для российского федерализма, хочется обратить внимание на Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова. «Конструкция „наделения полномочиями“ юридически непонятна и некорректна», — писал он о новой (на тот момент) процедуре назначения губернатора (президента — в республиках) Президентом РФ через местный парламент. «Очевидно, что данное лицо [глава субъекта РФ] не может „наделяться“ полномочиями главы исполнительной власти, поскольку наделяющие его органы

¹ «Радио Свобода»: Сто лет россиянам не выбирать губернаторов. URL: <https://www.svoboda.org/a/1824291.html> (дата обращения: 30.11.2020).

² См.: Там же.

³ См.: Боярова А.Б., Кирьянов И.К., Подвинцев О.Б. Указ. соч. С. 41.

ими не обладают», — поясняет он (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П).

Однако сам Суд тогда так не посчитал и не нашёл проблем в данной поправке, когда рассматривал дело об отмене выборов в субъектах РФ. Это весьма странно в связи с другим постановлением того же Конституционного Суда (от 18 января 1996 года № 2-П), в котором в ответ на запрос губернатора Алтайского края Суд указал, что руководитель исполнительной власти региона не может назначаться парламентом, а должен быть выбран народом. Автор считает, что проявленная Судом непоследовательность в данном вопросе объясняется тем, что он встал на сторону интересов федерального центра, необъективно проигнорировав региональные.

Даже в тех некоторых федерациях, где глава субъекта избирается местным парламентом, федеральный центр в этом вопросе безучастен¹. Автору неизвестны случаи, кроме России, чтобы в федеративном государстве подбор кандидатуры на пост губернатора определялся кулуарно в президентской администрации (или её аналоге), а потом эта кандидатура без проблем утверждалась бы региональной legislацией, где большинством голосов обладает одна партия, лоббирующая интересы президента. В этом смысле Россия действительно уникальная федерация.

Поэтому обоснована позиция, что подобными новшествами ущемляются права граждан, установленные в части 3 статьи 3 и части 2 статьи 32 Конституции РФ. По С.А. Денисову, из-за отмены прямых выборов в регионах демократия в России превращается в авторитаризм².

Такая ситуация действительно пугала, но в 2012 г. произошёл прогресс — при Президенте Д.А. Медведеве институт прямых выборов был возвращён в субъекты РФ. Видимо, «100 лет» для него пролетели за два-три года, и упомянутый им в 2009 г. неудовлетворительный уровень развитости федерализма совершил резкий рост семимильными шагами, позволивший вернуть прямые выборы. Сказалась то ли массовая протестная активность населения в 2010-м и 2011 гг., то ли нерешаемые социально-экономические проблемы регионов, которые население связывало с «назначенцами» Кремля, — но прогресс всё равно остаётся прогрессом. Однако эйфория длилась всего около года.

Уже в 2013 г. вернувшийся на пост Президента В.В. Путин провёл через парламент очередную поправку в Закон об общих принципах, которая предоставляла субъектам РФ возможность самим определять порядок избрания своих глав — путём прямых выборов или путём избрания местным парламентом согласованных кандидатур от Президента РФ. Казалось бы, дополнительное полномочие, данное регионам, должно укрепить федеративные начала, но в условиях де-факто однопартийной системы (в федеральном и во всех региональных парламентах большинство мандатов — у «Единой России») это следует расценивать как один шаг вперёд, два шага назад.

Примечательно, что такое решение Кремль принял с целью воспрепятствовать проведению прямых выборов в республиках СКФО, якобы во избежание некоей

¹ См.: Нисневич Ю.А. Унитарный синдром // Вестник РУДН. Сер.: Политология. 2009. № 2. С. 51.

² См.: Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 2–8.

«дестабилизации»¹. Об этом прямо заявлял в том числе полпред Президента РФ в СКФО А. Хлопонин, а кремлёвские рекомендации, конечно, были внедрены местными парламентами. Это, кстати, яркий пример того, что федеральные округа, являясь неконституционными территориальными образованиями, фактически обладают политической субъектностью.

В итоге прямые выборы вернулись, но далеко не везде и не совсем в желательной форме. Сначала рассмотрим проблемы современной системы прямых региональных выборов, затем отдельно — отсутствие выборов в некоторых субъектах Федерации.

В 2012 г. вместе с прямыми региональными выборами в законодательстве появилась новелла — «муниципальный фильтр», обязывающий кандидата на пост губернатора (главы) субъекта РФ для допуска на выборы собрать подписи от 5 до 10% от общего числа муниципальных депутатов (мундепов) субъекта РФ, причём в совокупности мундепы должны представлять не менее 75% муниципальных образований региона. Несмотря на то что само наличие «муниципального фильтра» встречается во многих странах, в России он привёл к ожидаемым особенностям. Новшество вводилось в избирательную систему страны, как откровенно заявила Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко, «чтобы не допустить к выборам случайных людей»².

Депутат Народного Хурала Республики Бурятия В.А. Малышенко, присоединяясь к лагерю критиков, называет такой «фильтр» инструментом власти по превращению выборов «в заведомо предсказуемое действо, без реальной состязательности и кандидатов, которые не смогли пройти данное „сито“» и по исключению межпартийной конкуренции. Он приводит следующие примеры. Такой популярный политик, как Е.В. Ройзман, который был депутатом Госдумы с внушительной поддержкой избирателей, а затем — мэром Екатеринбурга (когда там ещё были прямые выборы мэра), в 2017 г. не смог пройти «фильтр» для выдвижения своей кандидатуры на пост губернатора Свердловской области. Не смог этот «фильтр» пройти и бывший депутат Народного Хурала Бурятии, бывший депутат Госдумы, член Совета Федерации В.М. Мархаев. Зато смог и выдвинулся на пост главы этой республики ранее широко не известный кандидат Б.Б. Багдаев от партии, которая не имеет «партийной структуры и представительства в районах». В.А. Малышенко отмечает, что при нынешней избирательной системе в регионах кандидат от партии власти может, используя административный ресурс, собрать в несколько раз больше подписей мундепов, чем положено, так как «верхних» ограничений в законе нет, и таким образом заблокировать «выдвижение любых других кандидатов», ведь мундеп может отдать голос только за одного человека³.

¹ См.: «Republic»: Отменять губернаторские выборы поручено региональным единороссам. URL: <https://republic.ru/posts/l/918297> (дата обращения: 28.05.2020).

² «Коммерсантъ»: Муниципальный фильтр нашёл сторонников в Совете Федерации. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3366118> (дата обращения: 29.10.2020).

³ См.: *Малышенко В.А.* О некоторых аспектах выборов высших должностных лиц субъекта Российской Федерации и прохождения муниципального фильтра // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер.: экономика и право. 2017. № 9. С. 85–86.

В этом негодовании его поддерживает А.Н. Гуторова, которая дополнительно подчёркивает, что кандидаты «вынуждены договариваться» с мундепами от «Единой России». Сожаление вызывает отсутствие «чётких, прозрачных критериев, по которым депутаты от партии власти ставили бы свои подписи в пользу той или иной кандидатуры»; решение принимается по отнюдь не правовым мотивам, а сугубо личным¹.

Такая негативная оценка обоснована. В современных реалиях «муниципальный фильтр» способствует «отсечению» от выборов возможных региональных «тяжеловесов», которые могли бы теоретически быть в оппозиции Кремлю (федеральному центру), могли бы быть реальными политическими игроками.

Также вызывает опасения статья 19 Закона об общих принципах, которая даёт Президенту РФ право «в связи с утратой доверия» отправлять в отставку губернатора (главу) субъекта РФ. Данная формулировка очень расплывчатая, демонстрирует сверхполномочия Президента РФ и является инструментом давления федерального центра на неугодные региональные элиты. Не факт, что таким образом упрощена возможность снимать с должности лиц с криминальным прошлым. Де-юре открыты все двери для того, чтобы «сверху» можно было запросто «убрать» возможного оппозиционера на посту губернатора (главы).

Критикуя современную избирательную систему, В.Г. Семёнова констатирует: «Население не верит ни в право выбора, ни в то, что от их голоса может что-то зависеть... Введение процедуры всенародных выборов (там, где их нет, и без искусственных барьеров, где они есть. — А. М.) может отчасти исправить данную ситуацию». По её мнению, «муниципальный», «президентский» фильтры, «усложнение сбора подписей, контроль со стороны вышестоящих органов власти, партии власти и т.д.» есть неконституционные барьеры, которые осложняются «неравным доступом кандидатов к СМИ»². Позиция справедливая.

Ещё один нюанс избирательной системы прямых региональных выборов — это возможность самовыдвижения. Федеральный законодатель отдал решение этого вопроса «на откуп» регионалам. В итоге возможность самовыдвижения на пост губернатора допускают всего 13 субъектов Федерации, в остальных кандидатам приходится примыкать к одной из федеральных партий. Среди этих 13 субъектов РФ нет ни одной республики и автономного округа (автономной области), т.е. национально-территориальное образование не может возглавить гражданин, идущий самовыдвиженцем. Это — одна из форм контроля и давления федерального центра, продиктованная политическими соображениями, расходящимися с духом подлинного федерализма.

Кроме того, в тех республиках, где есть прямые выборы, говорить о серьёзной и сильной политической субъектности их глав в глазах федерального центра не приходится. Так, Президент Республики Татарстан — фигура, бывшая когда-то «тя-

¹ См.: Гуторова А.Н. О противоречивости отдельных процедур избирательного процесса по выборам глав субъектов Российской Федерации // Научные ведомости БелГУ. Сер.: Философия. Социология. Право. 2019. № 3. С. 462.

² Семёнова В.Г. Возврат к прямым выборам губернаторов: новые технологии управляемой демократии // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2014. № 2. С. 90.

желовесом» в российской внутренней политике, — Р.Н. Минниханов в мае 2020 г. публично попросил В.В. Путина одобрить его кандидатуру на новый президентский срок. А Глава Чеченской Республики Р.А. Кадыров назвал «внесистемную» оппозицию врагами народа и призвал судить оппозиционеров «по всей строгости за их подрывную деятельность»¹. Комментарии излишни.

Не лучше, конечно, ситуация в регионах, где вообще до сих пор нет прямых выборов.

Так, в СКФО за последние годы (2013–2016) только увеличивалось число республик, в которых были отменены прямые выборы. И везде одна и та же формулировка — «угроза дестабилизации», как было упомянуто выше. Наиболее ярко, лаконично и точно выразил мотивы всей северокавказской номенклатуры ещё в 2012 г. Председатель Парламента Республики Северная Осетия А. Манчев. На Совете законодателей, обращаясь к В.В. Путину, он заявил, что прямые выборы есть «угроза национальной безопасности и жизни населения», они приведут к «накалу общественно-политической ситуации, ухудшению социально-экономического положения, разжиганию межрегиональной розни»².

Такое «обоснование», по которому народам Кавказа отказали в праве избирать и быть избранными на своей земле, шокирует. О какой дестабилизации в результате демократических выборов может идти речь? На этот вопрос нет чёткого и внятного ответа — точно так же, как и не было ответа на вопрос о связи между терроризмом и институтом выборов. Примечательно, что в том же 2012 г., когда вернули прямые выборы в регионы, Президент Республики Дагестан М.М. Магомедов (сейчас должность именуется «Глава», а республику возглавляет другое лицо) выразил уверенность, что прямые выборы не приведут к межэтническим конфликтам, а Дагестан «сможет провести выборы любого уровня успешно и не хуже, чем любой другой регион России»³. Однако в 2013 г. Дагестан стал первым субъектом РФ, воспользовавшийся правом отменить у себя прямые выборы, так ни разу в современной истории и не проведя их.

Существует версия, что Центр таким образом преследует цель отрезать полиэтничный Кавказ, на территории которого ранее веками существовала горская демократия⁴, от большой политики, опасаясь потерять контроль над ситуацией на Кавказе и получить возвращения «девяностых». Такие подходы для федеративного

¹ «Эхо Москвы»: Судить как врагов народа внесистемную оппозицию призвал глава Чечни Рамзан Кадыров. URL: <https://echo.msk.ru/news/1693552-echo.html> (дата обращения: 30.10.2020).

² «Кавказский Узел»: Глава парламента Северной Осетии предложил Путину поправить закон о выборах губернаторов: инициатива уже в Госдуме. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/217750/> (дата обращения: 25.10.2020).

³ См.: «Коммерсантъ»: Некоторые регионы выступают за то, что прямые выборы — это и есть демократия. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2097566> (дата обращения: 31.10.2020).

⁴ Горская демократия — особая форма правления, имевшая место на Северном и Северо-Восточном Кавказе вплоть до XIX в. Представляла собой, как правило, «вольные общества» (джамааты) — государственно-подобные объединения населённых пунктов, не подчинявшихся ханам или иным князьям, где местное население выбирало на определённое время сменяемого правителя. Законодательную ветвь представляли народные собрания, решавшие важнейшие вопросы, и советы старейшин, регулировавшие текущие вопросы. Судебную

государства являются верным симптомом фактического унитаризма. Угроза дестабилизации на национальной и религиозной почве является неоправданно раздутой. Даже в период Гражданской войны северокавказцы не устраивали никакой резни на национальной и религиозной почве. Напротив, в буйный 1918 г. ими была провозглашена суверенная Горская Республика, территориально объединявшая под своим началом почти все современные республики СКФО. Так о какой же «угрозе жизни» от прямых выборов может идти речь сегодня? На самом деле резкое ослабление политического влияния федерального центра и его централистских позиций в республиках — вот та подлинная угроза, которой опасается Кремль.

Единственная северокавказская республика, где сохранены прямые выборы главы, — это Чечня. Но этот позитивный факт нивелируется тем, что её бессменный лидер Р.А. Кадыров открыто называет себя «пехотинцем Путина»¹ и, как отмечалось выше, считает оппозицию врагами народа.

Тревогу вызывает тот факт, что с течением времени вместо серьёзных разговоров на различных политических площадках о необходимости полного возвращения прямых выборов негативные тенденции по их повторной отмене только продолжают! Так, вслед за республиками Кавказа в 2014–2015 гг. Республика Крым, а затем и три автономных округа из четырёх (ХМАО, ЯНАО и НАО) отказались от прямых выборов. Таким образом, с точки зрения института прямой демократии в России наиболее ущемлены оказались национально-территориальные образования.

Под демократией и федерализмом, декларируемыми в Конституции РФ, должно подразумеваться народовластие и на региональном уровне — это одна из форм принципа справедливости². Возможно ли назвать справедливой ситуацию, когда население Республики Крым напрямую не может выбирать главу Республики, а население Республики Якутии — может? Когда жители Самарской области могут выбирать губернатора, а жители нефтегазоносного Ямало-Ненецкого АО — не могут? Почему население почти всех республик Кавказа ограничено в пассивном и активном избирательном праве на региональном уровне?

В научной среде наиболее развёрнуто на эти вопросы заочно ответил К.А. Тихонов в своей тематической статье, где он приводит, по его мнению, «неоспоримые аргументы», почему «косвенные выборы» через парламент — это положительная практика³. Учёный считает, что прямые выборы нужно вообще отменить во всех субъектах Федерации, и детально излагает «плюсы» предлагаемой реформы. Опонируя такой позиции, необходимо разобрать каждый аргумент, приводя к уже вышесказанному дополнительные контраргументы.

власть представляли выборные судьи, осуществлявшие правосудие, как правило, на основе шариата и адата.

¹ См.: ТАСС: «Я пехотинец Путина»: резонансные заявления Рамзана Кадырова. URL: <https://tass.ru/politika/2691643> (дата обращения: 01.11.2020).

² См.: *Щелкунов Н.О.* Выборность глав субъектов РФ как гарантия реализации конституционного принципа справедливости // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве / материалы межд. науч.-практ. Конференции; отв. ред. Т.А. Сошникова, Е.Е. Пирогова. М.: Изд-во Моск. гуманитарного ун-та, 2018. С. 213.

³ См.: *Тихонов К.А.* Целесообразный отказ от прямых выборов и введение системы назначения глав субъектов Российской Федерации // Вестник СГЮА. 2019. № 2 (127). С. 122–123.

1. «Укрепление вертикали власти».

К.А. Тихонов видит плюс в том, что «назначенцы» будут реализовывать федеральный вектор политики «на местах». Это отличный аргумент для унитарного государства, но проблема в том, что такое видение в корне противоречит сути федерализма, который всё ещё является одной из основ конституционного строя России.

2. «Лица с криминальным прошлым не смогут стать главой субъекта РФ».

Необходимо напомнить, что борьбой с криминальным миром и контролем над законностью электоральных процессов должны заниматься компетентные правоохранительные органы. Если никакого иного способа для обеспечения законности, кроме как ликвидации института выборов глав регионов, не нашлось, то это свидетельствует о катастрофической ситуации в правоохранительной системе. Ведь с таким же «обоснованием» ненароком можно отменить и прямые выборы Президента РФ... Кроме этого, откуда такая уверенность, что «назначенец», являясь «человеком системы», будет абсолютно чист перед законом? Гарантий никаких нет.

3. «Отсутствие пустых предвыборных обещаний».

Иначе говоря, К.А. Тихонов предлагает бороться с популизмом через отмену выборов. Несостоятельность такого аргумента не нуждается в комментировании.

4. «Отсутствие дебатов и „чёрного пиара“».

К.А. Тихонов находит порочной практику, когда кандидаты некорректно высказываются об оппонентах и действующей власти. Более оптимальный вариант, по его мнению, это личное изложение кандидатом Президенту РФ своих программ. Данный подход означает дискредитацию идей федерализма и демократии. Кроме того, он, очевидно, порождает серьёзные проблемы: в политическом пространстве субъекта РФ и так уже практически отсутствует критика власти и плюрализм; кандидаты на высшую должность субъекта РФ отбираются неизвестными широкому кругу людьми в кремлёвских кулуарах, что сводит на нет весь смысл борьбы разных кандидатских программ за симпатии избирателей. И, к сожалению для К.А. Тихонова и многих других, телевидение от такого подхода не избавилось — от популистов, оскорбляющих конкурентов, и «чёрных пиарщиков». Президентская гонка 2018 г. наглядно показала в прямом эфире, что благодаря некоторым бессменным кандидатам на высшую должность государства российская политическая действительность всё ещё не ушла от таких казусов. Это разве повод отменить теперь и выборы Президента РФ?

5. «Экономия бюджетных средств регионального и местного уровней».

Нельзя согласиться с тем, что сэкономить на демократии — это хорошая идея. Выборы и референдум — важнейшие формы выражения суверенной воли народа, и отталкиваться в этом вопросе исключительно от финансовых соображений некорректно. Более того, абсолютное большинство субъектов РФ как находилось, так и находится в дотационной «яме», и экономия на выборах ещё не привела ни один регион к экономическому процветанию.

6. «Упрощённая процедура снятия с должности губернатора (главы)», а именно: вместо повторных выборов и запуска электорального цикла Президент РФ росчерком пера может сменить главу субъекта РФ.

По К.А. Тихонову, так как Президент РФ может в любой момент принять такое кадровое решение, у руководителя региона появляется «огромный стимул» вер-

но служить Отечеству. Во-первых, противопоставлять ответственность перед одной персоной ответственности перед народом и электоратом как более мощный фактор — значит, противоречить базовым законам политики и политологии. Во-вторых, такие сверхполномочия Президента — маркер того, что персонифицированная государственная власть приобретает характер авторитарности. В-третьих, на каком основании верная служба Отечеству приравнивается к верности Президенту РФ? В-четвёртых, как уже отмечалось в настоящей работе, такое сверхполномочие Президента РФ лишь вредит федерализму.

7. «Повышенная ответственность назначаемого главы субъекта РФ перед Президентом РФ».

Такая ответственность К.А. Тихонову кажется «более сильным стимулом, нежели ответственность перед электоратом». Эта практика в корне порочна. В здоровом демократическом обществе и федеративном государстве главы регионов должны целиком и полностью зависеть от своего электората. Не должно создаваться ситуаций, чтобы «отец родной товарищ Сталин»¹ (авторитетный глава государства) становился неким мерилом.

Но К.А. Тихонов приводит в пример «Прямую линию» с В.В. Путиным, когда главы субъектов РФ лично разрешали проблемы граждан. Необходимо расценивать этот пример как раз в качестве доказательства того, что аргументы К.А. Тихонова о «чересчур ответственных» перед Президентом губернаторах (главах) не работают. Создалась ситуация, когда руководители регионов, не обременённые серьёзной зависимостью от своих электоральных рейтингов, имитируют активную полезную деятельность лишь перед лицом вышестоящего начальства (президента, полпредов и федеральных министров). А в «мирное» время они и вовсе не могут наладить такой действенный механизм обратной связи с населением, который свёл бы на нет нужду граждан жаловаться главе государства на разбитые дороги или махинации чиновников мелкого звена с документами.

Ещё один аргумент в пользу порочности такого подхода — это ситуация в Ингушетии в 2018 г. Глава Ингушетии Ю. Евкуров («назначенец») и глава Чечни Р. Кадыров подписали соглашение о закреплении границы между республиками, которая до этого на протяжении не одного десятка лет являлась предметом споров. Официальный Магас «продавил» ратификацию соглашения без общественного обсуждения, однако кризиса избежать не удалось. Когда ингушской общественности стало известно, что в обход консультаций и референдума значительная часть спорной территории в неравноценном объёме была передана соседней республике, начались многотысячные многодневные протесты. Конституционный Суд Ингушетии отменил указанное соглашение и ратифицирующий его закон Республики Ингушетии, однако глава республики Ю. Евкуров подал заявление в Конституционный Суд РФ, который утвердил данное соглашение. 2018–2019 гг. ознаменовались в Ингушетии массовыми протестами, социально-политическим кризисом и актами гражданского неповиновения. А Ю. Евкуров был вскоре «переведён по службе» и назначен заместителем министра обороны РФ. Конечно же, это яркая демонстрация того, что К.А. Тихонов называет «повышенной ответ-

¹ Строки из «Казачьей песни о Сталине» (муз. М. Ставицкого, сл. А. Исакова), 1937 г.

ственностью» перед главой государства. Но в чём здесь преимущество для населения, для электората?

8. «Повышенная ответственность главы государства перед населением региона».

Очевидно, что не было абсолютно никакой необходимости взваливать на его плечи увеличенную в 85 раз ответственность и перегружать ею должность президента федеративного государства. Более того, безрезультатные массовые экологические протесты населения Архангельской области по поводу нового мусорного полигона на станции Шиес¹ показали, что «особая» взаимответственность «назначенца» и Президента не играет никакой существенной положительной роли для самих граждан региона.

Однако К.А. Тихонов приводит пример: назначение В.А. Васильева Главой Республики Дагестан активизировало борьбу с коррупцией в регионе, что якобы свидетельствует о правильности кадровой политики Президента РФ. Такая оценка представляется весьма странной на фоне того, что предыдущий глава Республики Р.Г. Абдулатипов тоже назначался Президентом РФ для этих же целей (вспомним скандальный арест Мэра Махачкалы С. Амирова), с которыми, очевидно, существенным образом не справился.

Кроме этого, практика показала, что ни Р.Г. Абдулатипов, ни В.А. Васильев, являясь «назначенцами», не занимали реальной политической позиции для защиты интересов жителей вверенного им Дагестана, когда того требовали обстоятельства. Так, в 2016 г. в ходе операции спецслужб в Шамильском районе Республики Дагестан были убиты молодые пастухи — братья Гасангусейновы в возрасте 17 и 19 лет. Поначалу следствие придерживалось версии, что пастухи были боевиками, пытаясь, как позже выяснилось, подделать в отношении них вещественные доказательства (об этом говорят выявленные позже многочисленные несостыковки). Но под давлением общественности власти признали несостоятельность поддерживаемой ранее позиции; было возбуждено уголовное дело в отношении сотрудников МВД по РД². Однако долгое время фактически дело не двигалось с «мёртвой точки». Когда в СМИ после «Прямой линии» в 2018 г. тема вновь актуализировалась, В.А. Васильев, в частности, заявил: «У кого-то не выдержали нервы, и он начал стрелять... Да, произошла трагическая случайность, погибли дети. Но кто эти мальчишки-собровцы? Тоже дети же, оказавшиеся в очень сложной ситуации»³. Этим заявлением, чуть ли не оправдывающим преступление, экс-глава Республики и ограничил свою посильную помощь родителям убитых, шокировав их. Кстати, по состоянию на февраль 2021 г., «трагическая случайность» так и не раскрыта, ни один «мальчишка-собровец» до сих пор

¹ См.: «MEDUZA»: Жертвы Шиеса. Как один мусорный полигон погубил двух губернаторов — Коми и Архангельской области. URL: <https://meduza.io/feature/2020/04/03/zhertvy-shiesa> (дата обращения: 25.05.2020).

² См.: «Новая газета»: Старое дело для нового прокурора. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2018/03/17/75837-staroe-delo-dlya-novogo-prokurora> (дата обращения: 01.10.2020).

³ «Кавказский Узел»: Слова Васильева о случайной гибели Гасангусейновых возмутили соцсети. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/330893/> (дата обращения: 28.05.2020).

не понёс наказания, по делу отсутствуют подозреваемые, и не проводятся соответствующие следственные действия.

Подобный, по сути, случай произошёл летом 2019 г., когда случился конфликт по поводу административной границы между Чеченской Республикой и Республикой Дагестан в период «демаркационной кампании». Из Грозного на границу с Дагестаном в срочном порядке, чтобы «разобраться на месте», выехала внушительная вооружённая делегация силовиков во главе со спикером чеченского парламента М. Даудовым без всякого анонсирования и предупреждения. Дагестанскую сторону в «переговорах», помимо активистов из числа местных жителей, представляли глава приграничного муниципалитета и сотрудник Администрации Главы и Правительства РД¹. Высшая власть Дагестана в лице «назначенцев» — главы и премьер-министра, а также в лице бессменного спикера Народного Собрания Х.И. Шихсаидова (однопартиец Главы Дагестана) осталась пребывать в Махачкале и оперативно никак не отреагировала на ситуацию. Несколько позже тогдашний Глава Дагестана В.А. Васильев заявил, что при нём «ни пяди дагестанской земли» никому передано не будет, однако в 2020 г. он подал в отставку, так и не завершив процедуру демаркации административной границы².

9. «Доверие к Президенту РФ».

Предполагается, что избиратели Президента РФ, отдавая за него свои голоса, оказывают ему доверие, в том числе в вопросе назначения главы региона. В дополнение ко всему комплексу уже приведённых контраргументов обратимся к социологии.

С 5 по 17 мая 2020 года на платформе «*Google* Формы» автором был организован и проведён анонимный социальный опрос дагестанской молодёжи (преимущественно) на тему «Отношение граждан к демократическим институтам федерации: на примере Республики Дагестан» (далее — Опрос)³. В Опросе приняло участие 50 человек, а его результаты представлены в таблице.

Выборка опрошенных следующая: одинаковое количество мужчин и женщин (по 50%); 80% — в возрасте от 18 до 25 лет; 84% имеют высшее или неполное высшее образование, из числа которых 28,3% (13 человек) — юридического профиля и 26,1% (12 человек) — экономического профиля; 80% являются студентами и, возможно, работают; 64% (32 человека) большую часть жизни проживали в Дагестане, 32% — в другом субъекте РФ, а 4% — в иностранном государстве.

Результаты опроса по вопросу № 2 делают несостоятельными аргументы о «мудрой кадровой политике» федерального центра и «повышенной ответственности» главы субъекта перед главой государства, а главы государства — перед народом. Как видно, на деле конструкция «всеобщей ответственности» даёт сбои.

¹ См.: «TJournal»: Конфликт на границе между Дагестаном и Чечней. URL: <https://tjournal.ru/news/101447-konflikt-na-granice-mezhdu-dagestanom-i-chechney> (дата обращения: 01.11.2020),

² Здесь оцениваются только особенности политического поведения некоторых официальных лиц. Тема межнациональных отношений никак не затрагивается.

³ URL: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSd07CrkwPZLI097qtPk0pCn-T2ERZ-2A3f-7VF4EHYc_m0UUbQ/closedform (дата обращения: 01.11.2020).

Таблица

1. Как Вы считаете, каким образом Глава Республики Дагестан (РД) должен избираться на свою должность в настоящее время?				
Глава РД должен избираться гражданами (проживающими в РД) на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (прямые всенародные выборы)		Глава РД должен избираться депутатами Народного Собрания РД (парламента) по представлению (предложению) Президента РФ		
96% (48 чел.)		4% (2 чел.)		
2. Если бы в ближайшее воскресенье состоялись прямые выборы Главы РД, то как бы Вы проголосовали?				
За В.А. Васильева (действующий Глава РД на момент Опроса)	За другого кандидата	Намеренно проигнорировал(а) бы выборы (неявка на избирательный участок)	Испортил(а) бы бюллетень	
20% (10 чел.)	58% (29 чел.)	14% (7 чел.)	8% (4 чел.)	
3. Как Вы считаете, Народное Собрание РД (его депутаты) выражает ли фактически интересы жителей Дагестана (своих избирателей)?				
Да, выражает	Скорее да, чем нет	Затрудняюсь ответить	Скорее нет, чем да	Нет, не выражает
4% (2 чел.)	2% (1 чел.)	20% (10 чел.)	30% (15 чел.)	44% (22 чел.)

Согласно результатам опроса по вопросу № 3 в совокупности 74% опрошенных дагестанцев не считают региональный парламент выразителем мнения и интересов жителей республики. Это рекордный показатель недоверия. Здесь необходимо подчеркнуть, что согласно последней редакции Конституции Республики Дагестан именно Народное Собрание РД избирает Главу РД по представлению Президента России.

Стоит привести ещё один случай, полностью подтверждающий все вышеприведённые доводы о печальном состоянии федерализма в России. Так, 18 мая 2020 года в режиме онлайн произошло публичное срочное совещание представителей Республики Дагестан с Президентом РФ по поводу катастрофической ситуации с коронавирусной эпидемией в регионе. Муфтий Дагестана с тревогой сказал о 700 умерших гражданах, среди которых 40–50 человек — медработники. А официальное лицо — спикер дагестанского парламента Х.И. Шихсаидов решил акцентировать внимание совершенно на другой теме. Пользуясь случаем, он от имени граждан республики, якобы массово обращающихся к нему по этому вопросу (что вряд ли соответствует действительности в условиях пандемии), попросил В.В. Путина «не затягивать» с поправками в Конституцию РФ, «которые мы должны вне-

сти» как можно скорее. Неуместное заявление спикера вызвало массовое недовольство граждан, появилась петиция за его отставку¹. Настораживает тот факт, что спикер парламента почему-то считает, что конституционные поправки обязательно *должны* быть приняты, не оставляя в своих речах шансов на иной исход общероссийского голосования.

В нынешних реалиях во многом декоративного федерализма это неудивительно: обязанностью граждан проголосовать «за» считал Председатель Госдумы В. Володин (который называл В. Путина «главным достоянием России», наверное, забывая, что должность председателя законодательного органа требует выражать интересы избирателей, а не представителя другой ветви власти). Вслед за нижней палатой в рекордные сроки конституционные поправки-2020 были утверждены Советом Федерации и 2/3 парламентам субъектов РФ, где, как правило, преимущественно заседают коллеги В. Володина по партии.

Региональные парламентам, включая республиканские, без особых дискуссий и в завидном ускоренном режиме голосовали не только за поправки. Так, законодательные органы республик (!) без труда одобрили закон о добровольном изучении родных языков. Однажды в беседе с журналистами В. Путин заявил, что для России нецелесообразна парламентарная форма республики, так как у нас нет соответствующих политических традиций, а исходя из сложного многонационального и многоконфессионального состава, России необходима сильная президентская власть². Возникает резонный вопрос: если у нас нет соответствующих политических традиций на федеральном уровне, то разве они есть на региональном? Вопрос, скорее, риторический.

Лаконично высказался экс-губернатор Новгородской области М. Прусак: «Противно жить в обществе, когда всё навязывают сверху, причём не самые умные люди»³. Это фразой хочется подытожить сказанное.

Итак, выборы создают основу для развития разноплановых проявлений демократии⁴. Их отсутствие на каком бы то ни было уровне вредит не только самой демократии, но и федерализму (тем более в российских условиях «вертикали власти»). Ситуация, когда в одночасье под надуманными или оторванными от реальности предложениями можно лишит граждан выборов на региональном уровне, причём некоторых — дважды за 15 лет, не может не беспокоить. Серьёзную озабоченность вызывает форма возвращённых в часть субъектов РФ прямых выборов, которая изобилует различного рода искусственными барьерами. Факт отсутствия по сей день прямых выборов глав субъектов в ряде регионов России тревожит и расценивается как несправедливость. Появляются опасные тенденции

¹ См.: «Кавказ. Реалии»: В Дагестане требуют отставки спикера местного парламента. URL: <https://www.kavkazr.com/a/30624596.html> (дата обращения: 28.05.2020).

² См.: «РБК»: Путин предостерег от экспериментов с формой правления в России. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/01/2020/5e28292c9a7947fbde6bdb79> (дата обращения: 24.05.2020).

³ РОСБАЛТ: Михаил Прусак: Я за назначение губернаторов Президентом, но по согласованию с регионами. URL: <https://www.rosbalt.ru/main/2002/03/15/39976.html> (дата обращения: 01.11.20120).

⁴ См.: Семёнова В.Г. Указ. соч. С. 85.

расширения перечня таких регионов и появления в современной научной среде и общественно-политической мысли материалов, обосновывающих такое ограничение избирательных прав. На наш взгляд, для реанимации российского федерализма, находящегося в состоянии «унитарной лихорадки», первоочередной задачей является конституционное закрепление обязательности прямых выборов глав субъектов РФ как неотъемлемого элемента федеративного устройства. Это была бы по-настоящему самая полезная поправка из всей той совокупности, что была внесена в главу 3 Конституции РФ («Федеративное устройство»). Если уж и ставить вопрос об изменении системы избрания высшего должностного лица региона России, то такой вопрос должен выноситься на референдум субъекта Федерации и решаться исключительно и непосредственно народом каждого конкретного субъекта.

Б.Б. Надеждин,

*депутат Совета депутатов городского округа Долгопрудный
Московской области, основатель и президент Фонда
«Институт региональных проектов и законодательства»,
депутат Государственной Думы III созыва (1999–2003 гг.)*

Решающие решения

Сейчас обсуждаются различные сценарии выборов в Госдуму, и можно найти самые разные прогнозы. Попробую сделать свой — всё же более 30 лет участвую в выборах, в том числе как кандидат на всех выборах в Госдуму, кроме выборов 1993 г.

Для начала перечислю ключевые факторы, от которых будет зависеть ход кампании, официальные результаты и последующая реакция общества:

1) доверие В. Путину и его личное участие в кампании «Единой России»;
2) готовность системной оппозиции (в первую очередь — КПРФ) на несогласованные с Администрацией Президента действия, прежде всего — в одномандатных округах;

3) масштабы фальсификаций.

Начнём с фактора В. Путина. Не вижу другого способа серьёзно усилить результат «Единой России» по партийным спискам, кроме как личным участием В. Путина во главе её списка, как это было в 2007 г.

Кампания превращается в плебисцит о доверии В. Путину, а оно намного выше рейтинга «Единой России». При этом результат усилится не только (и даже не столько) от того, что за «Единую Россию» во главе с В. Путиным реально проголосуют больше людей, чем за неё же во главе с Д. Медведевым (формальный лидер «Единой России», возглавлявший её список на двух последних выборах).

В большей степени здесь имеют значение другие моменты:

1) совсем другой масштаб административного давления и фальсификаций (предельные оценки будут показаны далее), грубо говоря, за В. Путина выстраива-

ются все ресурсы административной системы, а за условного Д. Медведева — точно не все, некоторые даже будут играть против;

2) резкое снижение готовности системных партий на несогласованные действия и на жёсткую агитацию против «Единой России», ибо кто из них поднимет руку на Путина?

Оцениваю вероятность личного участия В. Путина как небольшую. Но не вижу другого способа заметно повысить электоральную привлекательность «Единой России», так как рейтинги других возможных лидеров «Единой России» (Д. Медведева, С. Шойгу, С. Лаврова) заметно ниже рейтинга «Единой России».

Думаю, что одна из причин переноса послания В. Путина Федеральному Собранию — отсутствие его решения насчёт участия в кампании. Если участвовать, то послание должно быть после майских праздников. На фоне ожидаемой победы над COVID-19 это лучший старт кампании.

Что касается рейтинга В. Путина. Хотя он и плавно снижается, но если не произойдёт ничего экстраординарного (масштаба Крымской весны), к сентябрю соотношение «одобрение/неодобрение» сохранится на уровне 60/30.

Как показывает опыт, события масштаба разоблачений Навального особо рейтинг В. Путина не снижают, а события типа масштабной раздачи денег народу особо его рейтинг не поднимают.

Для иллюстрации прилагаются официальные итоги выборов Госдумы по партийным спискам и графики одобрения/неодобрения В. Путина и Д. Медведева за последние 20 лет.

2	3	Одобрение, %				Проголосовали за партию (млн)							Округа						
		Год	ЕР лидер	Путин	Медведев	Явка (млн)	Списков	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР/Родина	Непарл	Яблоко	СПС/ЛД	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР/Родина	Непарл
4	2003	Грызлов	86			60,6	23	22,8	7,7	6,9	5,5	14,8	2,6	2,4	103	12	0	8	102
5	2007	Путин	87	65	69,5	11	44,7	8,0	5,7	5,4	5,7	1,1	0,7						
6	2011	Медведев	63	57	65,7	7	32,4	12,6	7,7	8,7	3,3	2,3	0,4						
7	2016	Медведев	82	48	52,6	14	28,5	7,0	6,9	3,3	5,9	1,1	0,7	203	7	5	7	3	
8	2021		60	30		14													

Теперь про системную оппозицию — КПРФ, ЛДПР и обновленную СР. Кошмарный сон Администрации Президента — если «отвяжутся» коммунисты, как это было до выборов 2003 г.

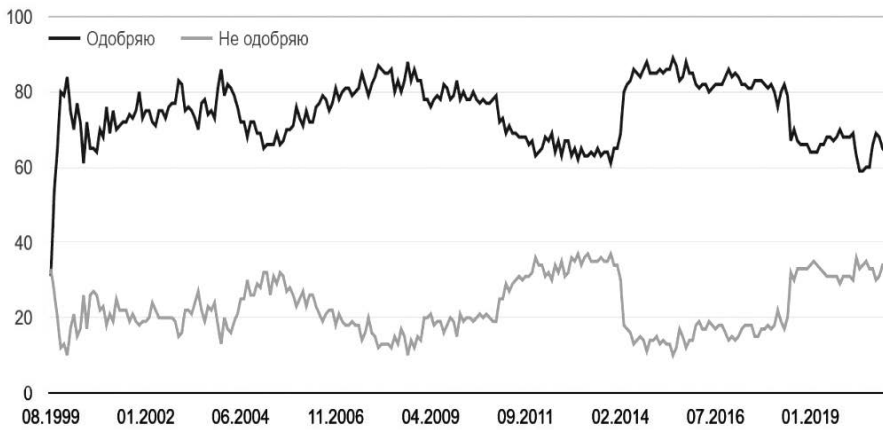
Напомню, что в 1990-е гг. большинство в Госдуме было вовсе не у партии власти или у либералов, а как раз у КПРФ и их союзников. Причём больше всего мандатов КПРФ получала именно в одномандатных округах: в 1995 г. — 58, в 1999-м — 46 (для сравнения: в 2003-м — 12, в 2021-м — 7).

А что надо сделать системной оппозиции, чтобы резко поменять расклады в новой Госдуме? Хотя бы две «простые» вещи:

1) договариваться по одномандатным округам не с «начальством» (как это, увы, происходит последние лет 15 на большинстве выборов всех уровней), а между собой.

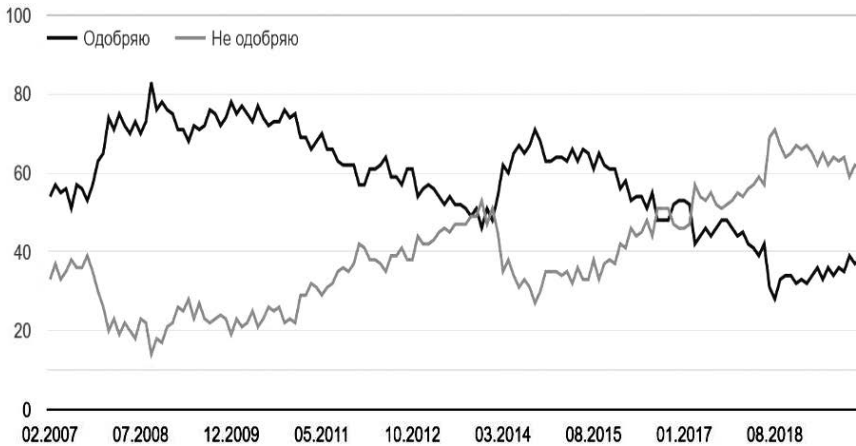
2) обеспечить реальное наблюдение за подсчётом голосов, в первую очередь — в больших городах, особенно в тех округах, где удастся выставить единого кандидата против ЕР (об оценках фальсификаций будет далее).

ОДОБРЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАДИМИРА ПУТИНА



Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность Владимира Путина на посту президента (премьер-министра) России? (с апреля 2020 г. опросы проводятся методом телефонного интервью)

ОДОБРЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА



Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность Дмитрия Медведева на посту премьер-министра (первого вице-преьера, президента)?

Собственно Администрация Президента управляет итогами выборов Госдумы, а региональные и местные администрации — итогами выборов в регионах и городах в большей степени путём «разруливания» кандидатов в избирательных округах, что влияет на состав депутатов сильнее, чем «корректировка» подсчёта голосов.

Для иллюстрации только один пример — недавние выборы в подмосковной Коломне, назначенные в связи с объединением в городской округ некогда отдельных муниципалитетов Коломны и Озёр.

Вопрос: как можно ухитриться получить Совет, в котором 21 мандат из 25 у «Единой России» (т.е. 84%), если в Коломне результаты КПРФ всегда были одними из лучших в Подмосковье, а рейтинг «Единой России» не превышает 25%? При этом в Озёрах были собраны около 10 тыс. подписей «против» объединения с Коломной — это почти треть всех избирателей Озёр!

Ответ: только общими усилиями местной Администрации и местных представителей системных партий. При этом некоторым из заметных «оппозиционеров» дали должности в муниципальных структурах, а наиболее строптивых общими усилиями не допустили до выборов, в частности, всех кандидатов от Партии Роста, которые собирали подписи против объединения.

Итог выглядит так — мандаты в режиме «договорняка» получили три действующих депутата от КПРФ и один от СР. А могли бы взять большинство или хотя бы сильно подвинуть гегемонию «Единой России».

Благо, в том же Подмосковье таких примеров полно: можно посмотреть результаты КПРФ в Щёлково, Протвино, Дубне, Власихе и др., Справедливой России — в Долгопрудном или Пущино.



Лидеры «системной» оппозиции В.В. Жириновский, Г.А. Зюганов и С.М. Миронов

Вот, казалось бы, что проще — сообразить, что при нынешнем падающем рейтинге «Единой России» при прочих равных условиях её кандидат в чистом поле проигрывает почти кому угодно, главное — чтобы против него не было нескольких кандидатов.

Увы, оцениваю вероятность самостоятельной игры системной оппозиции в одномандатных округах как крайне невысокую, во всяком случае пока — за много лет привыкли к «договорнякам» и радуются несколько «согласованным» мандатам. Хотя могут получить намного больше.

Дорогие Геннадий Андреевич, Владимир Вольфович и Сергей Михайлович! Мужики! Сообразите на троих! Ну, или хотя бы отожмите в «договорняке» в несколько раз больше округов, чем в 2016-м. Сейчас для этого есть все основания.

Теперь про фальсификации. Сначала хорошая новость, потом — плохая.

Хорошая новость заключается в том, что если в Беларуси можно прямо в Центризбиркоме нарисовать совершенно любые итоги выборов, никак вообще не связанные с результатами голосования на конкретных избирательных участках, то в России с 2002 г. это невозможно.

И вот почему. В 2002 г. была одобрена моя поправка к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о том, что в России публикуются все итоги всех выборов на каждом избирательном участке.

Поэтому тупо нарисовать результаты голосования на уровне страны или региона невозможно — фальсификаторам приходится мухлевать на уровне избирательных участков, что сильно затрудняет их «работу».

Плохая новость заключается в том, что для фальсификаций, увы, имеется всё больше возможностей (например, многодневное голосование, голосование во дворах и по месту работы), а для независимого наблюдения — всё меньше (например, на общероссийском голосовании в 2020 г. можно было наблюдать только через Общественную палату, с этого года можно будет наблюдать только в регионе проживания и проч.).

Теперь о возможностях фальсификаторов и о том, как эти возможности можно сильно уменьшить.

Существуют три основных способа фальсификаций на уровне избирательного участка.

1. Самый наглый — тупая рисовка протокола участковой комиссии или тупой ввод в Государственную автоматизированную систему «Выборы» (на уровне территориальной избирательной комиссии) итогов, не связанных с реальными итогами на участках. Именно этот способ массово применялся на выборах Госдумы 2011 г., что и привело к масштабным скандалам и протестам — огромное количество копий протоколов у наблюдателей не соответствовали опубликованным данным с этих же участков. После этих протестов применение тупой рисовки стало сходить на нет, но, увы, — в последние годы стало опять использоваться. Один из недавних примеров — местные выборы в Королёве 2019 г., где «Единой России» в буквальном смысле нарисовали больше 70% голосов по партспискам, не утруждая себя соответствующим вбросом бюллетеней и дополнением списков избирателей.

2. Более сложный, но самый распространённый, особенно при многодневном голосовании, — голосование за тех избирателей, которые не пришли на выборы, с соответствующим дополнением количества бюллетеней и списков избирателей. Именно это называется «вброс», который, кстати, делается чаще уже при подсчёте голосов, чем заранее в ходе голосования. Понятно, что вброс эффективен при низкой явке — остаётся много неиспользованных бюллетеней и пустых строк в списках избирателей.

3. Наиболее сложный и дорогой способ — многократное голосование («карусель»), когда организованные группы «избирателей» голосуют по нескольку раз на разных участках. Опять же, особенно эффективен при низкой явке.

Часто приходится слышать, что «нарисуют всё, что надо», любой результат. Однако в реальности возможности фальсификаторов далеко не безграничны.

Возможности «корректировки» определяются в основном следующими тремя факторами:

1) *традиции фальсификаций*, которые очень различаются не только от региона к региону, но даже в отдельных территориальных избирательных комиссиях (одно дело — Москва или Екатеринбург, совсем другое — Санкт-Петербург или Дагестан; одно дело — Долгопрудный или Дубна, совсем другое — Королёв или Балашиха);

2) *явка*, которая чем выше, тем меньше эффективность вбросов или каруселей (при стопроцентной явке вбросы и карусели невозможны — неоткуда взять неиспользованные бюллетени и пустые строчки в списках избирателей);

3) *квалифицированное независимое наблюдение*, которое ставит фальсификаторов перед дилеммой — то ли считать честно, то ли нарываться на скандал.

В реальности итоговый уровень «корректировки» определяется следующим образом.

С одной стороны, губернатор или мэр обязан выполнить «задание» по процентам «Единой России» или по победителю в округе. С другой стороны, он обязан обеспечить легитимность, отсутствие скандалов и, не приведя Господи, масштабных уличных протестов.

Если опросы на уровне региона показывают, что для начальства и так всё неплохо, то никто подставляться не будет, пустят на самотёк, что не исключает рвения отдельных нижестоящих начальников.

Хуже всего, если опросы показывают, что без масштабных фальсификаций «задание» невыполнимо, тогда во многих регионах заранее готовится беспредел — снимают оппозиционных кандидатов, блокируют наблюдение. В итоге всё зависит от соотношения сил начальства, оппозиции и независимых наблюдателей, если последние вообще есть.

Бывают и пограничные случаи, когда решение о масштабах «корректировки» принимается в день голосования по итогам экзит-пулов, а иногда — по итогам получения первых реальных протоколов с избирательных участков. Этим объясняются частые случаи «зависания» ввода в ГАС «Выборы». В исключительных случаях дело доходит до корректировки итогов, уже введённых в ГАС «Выборы», как это было со списком СПС в Мособлдуму в 2007 г.

В масштабах федеральных выборов все эти факторы как-то усредняются по огромной стране, и в итоге официальные итоги выборов в Госдуму представляют собой сложную комбинацию реальных результатов и «корректировки».

Есть разные оценки масштабов фальсификаций на федеральных выборах.

Один из наиболее известных — метод Сергея Шпилькина, основанный на анализе «аномальных голосов», т.е. данных с участков, отклоняющихся от нормального математического распределения.

Оценки «добавки» к результатам «Единой России» этим методом составляют: в 2011 г. 15 из 32 млн голосов (т.е. у неё должно было быть не 49, а 34% по партспискам), в 2016 г. — 12 из 28 млн голосов (т.е. должно было быть не 54, а 40% по партспискам).

На общероссийском голосовании, по расчётам Шпилькина, «добавлено» 20 из 58 млн проголосовавших «за» поправки (т.е. «за» проголосовали не 78, а 65%).

Можно по-разному относиться к оценкам Шпилькина, но в любом случае они не являются доказательствами фальсификаций.

Однако могу сказать, что эти оценки очень близко совпадают с реальными результатами наблюдения в Долгопрудном. Таблица с официальными результатами общероссийского голосования 2020 г. прилагается. Из неё видно, что официальные итоги на участках с плотным наблюдением (явка на уровне 5%, ЗА поправки — на уровне 65%) совпадают с оценками Шпилькина.

Увы, очевидная связь между интенсивностью наблюдения и итоговыми результатами голосования может быть объяснена только одним обстоятельством — наблюдение реально мешает выполнять «задание» путем фальсификаций.

	A	B	C	D	E	F	G	H
1			Кол-во УИК	Явка %	Да %	Нет %	Явка 70+	Да 80+
2	Долгопрудный	Всего по Долгопрудному	45	60,9	72,5	26,4	15	7
3		Участки с плотным наблюдением	13	53,0	65,9	32,8	0	0
4		Участки с частичным наблюдением	30	57,4	70,6	28,4	5	3
5		Участки без наблюдения	15	68,9	76,1	22,8	10	4
6								
7	Соседние города (не было никакого наблюдения)	Химки	108	82,2	81,3	18,4		
8		Лобня	35	82,6	82,8	16,6		
9		Подмосковье в целом	4182	76,8	79,0	20,1		

Между прочим, чтобы радикально уменьшить фальсификации в городе с числом избирателей около 72 тысяч, надо не так уж много сил (команда из 30 человек) и не такой уж большой бюджет (несколько сотен тысяч рублей). Это вполне по силам любому местному депутату вроде Б. Надеждина.

Естественно, наиболее чувствительны к «корректировке» результаты по одномандатным округам. Мне не раз приходилось сталкиваться с ситуацией, когда, по данным протоколов наблюдателей, в округе победил один кандидат, а по официальным данным — другой.

Теперь выводы.

1. Никакие, даже самые адские оценки фальсификаций, не дают «Единой России» добавки больше 15% к реальным результатам в масштабе России.

2. При этом в регионах картинка очень разная, что сильно может повлиять на результаты в одномандатных округах.

3. Решающее значение в борьбе с фальсификациями имеют квалифицированное наблюдение и активность оппозиционных кандидатов. Масштаб затрат на один участок не превышает 10 тыс. руб. даже при многодневном голосовании, что не составляет значительную часть бюджета кампании.

*А.Ю. Царёв,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Института права и управления
Московского городского
педагогического университета*

О странных, на первый взгляд, особенностях избирательной системы России

В литературе можно встретить не одно определение слова «особенность». Не будем отставать от моды на определения и предложим своё — это то, что не как у других. Под другими здесь подразумеваются демократические правовые государства, к которым относится согласно её Конституции и Россия.

Мажоритарная, пропорциональная и смешанная — это не совсем избирательные системы, как их принято называть, потому что любая система должна состоять из элементов. И, как известно, избирательная система включает в себя немало элементов, среди которых основными, назовём их блоками, являются: формирование избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, предвыборная агитация, голосование, подсчёт голосов и определение избранных. Можно назвать что-то ещё, но остановимся на этом.

Прежде чем говорить об особенностях этих элементов (обычно их называют стадиями избирательного процесса), нельзя не сказать о той особенности, что в Конституции России об избирательной системе не сказано почти ничего. Всё отдано на усмотрение законодателя, и он воспользовался этим сполна — за 18 лет принял

около 100 законов о внесении изменений в основной избирательный закон, кстати, зачем-то смешанный с вопросами референдума и состоящий из около 280 страниц. Впрочем, при наличии законов о конкретных выборах он представляется вообще ненужным. А теперь перейдём к самим элементам.

Формирование избирательных комиссий осуществляется по принципу «вертикали власти»: участковые комиссии формируются территориальными комиссиями, территориальные — избирательными комиссиями субъектов РФ, а окружные избирательные комиссии по выборам в органы власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления — вышестоящими комиссиями. Одна половина членов избиркома субъекта РФ назначается законодательным органом субъекта РФ, а другая — главой этого субъекта, т.е. теми, кто, вероятно, будет баллотироваться на следующих выборах.

Формирование осуществляется на основе разного рода предложений, которых в соответствии с законом может быть так много (намного больше, чем количество мест в комиссиях), что фактически состав всех комиссий зависит от того, кто их формирует.

Если бы в 1990 г. избирательные комиссии состояли не из представителей гражданского общества (от коллективов врачей, учителей, рабочих и др.), а как сейчас, то не было бы ни Съезда народных депутатов и Верховного Совета России, которые покончили с монополией КПСС на власть и создали законодательную базу демократического государства, ни сегодняшней Государственной Думы, а полугодная страна до сих пор строила бы коммунизм «под мудрым руководством родной Коммунистической партии» и её очередного «дорогого» вождя.

Выдвижение и регистрация кандидатов происходит так, как не происходит ни в одной демократической стране. В этой процедуре якобы свободное выдвижение жёстко блокируется несвободной регистрацией. Для регистрации кандидата в депутаты Госдумы в его поддержку должны быть собраны подписи в количестве не менее 3% от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа. Это где-то около 15 тыс. подписей. Для сравнения: кандидат для участия в выборах в Бундестаг должен собрать 200 подписей¹. При этом правила сбора и проверки подписей таковы, что собрать такое количество безупречных подписей практически невозможно. Наверное, это понимает только тот, кто хотя бы однажды этим занимался.

И дело не только в этом. Согласно логике лицо, ставящее подпись, не просто выполняет действие с авторучкой, а как бы ручается за поддерживаемого им кандидата и в поддержку других кандидатов не должно ставить подписи. У нас такая логика отсутствует.

Не будем подробно говорить о привилегиях, которые установил для себя законодатель, об освобождении от сбора подписей и других — это не совсем приятно. Заметим лишь, что негоже определять наличие поддержки избирателями кандидата от парламентской партии «по результатам последних выборов». Возможно, что пять лет назад партия и пользовалась поддержкой избирателей, а сегодня не

¹ См.: Сколько подписей нужно собрать кандидатам в разных странах. URL: <http://rapsinews.ru/multimedia/20190802/302407651.html> (дата обращения: 04.03.2021).

пользуется. И такое случалось у нас не с одной партией. Вспомним, что в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов было и семь, и восемь, и девять фракций.

Проверка подписей — это больше, чем отдельная история. Отметим только два фрагмента: проверке подлежит не менее 20% в необходимых для регистрации кандидата подписей (т.е. 80% подписей можно не проверять), а их подлинность определяют эксперты, не видевшие подлинных подписей. Эти нормы закона следовало бы подвергнуть серьёзной антикоррупционной экспертизе.

И хотя одна из основ конституционного строя гласит: «Не имеют права... быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (без добавления «и в других случаях, установленных законом»), законодатель установил много других дополнительных запретов для желающих баллотироваться в депутаты.

Предвыборная агитация настолько зарегулирована и скучна, что дебаты кандидатов в президенты США, где они публично критикуют друг друга, вызывают несравненно больший интерес, чем предвыборные ролики наших кандидатов.

Ну, как такое можно было придумать? Предвыборной агитацией признаётся распространение информации «о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей». Казалось бы, именно успехи и провалы кандидата в профессиональной деятельности наилучшим образом характеризуют его деловые и моральные качества...

Или такое: «Лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях», если они не зарегистрированы кандидатами на выборные должности. А где, если не в СМИ, могут высказаться о кандидатах эти авторитетные и знающие люди, чтобы их услышали избиратели?

Дальше — больше: кандидат не вправе использовать эфирное время на телеканалах, предоставленное ему для размещения агитматериалов, в целях:

- распространения призывов голосовать против других кандидатов;
- описания возможных негативных последствий, если другой кандидат будет избран;
- распространения информации, в которой явно преобладают сведения о других кандидатах в сочетании с негативными комментариями;
- распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к другим кандидатам.

Зная, как непросто получить разрешение на митинг или демонстрацию, делаем вывод, что критика кандидатов возможна только на кухнях (неважная практика, если вспомнить времена застоя).

Голосование может проводиться: в течение трёх дней подряд (соответствующие избирательные комиссии могут установить, что оно может начаться за 10, 15 и даже за 20 дней); с использованием «дополнительных возможностей» (вне помещения для голосования и др.); а также по почте и посредством дистанционного электронного голосования.

Внесение этих и других правил в избирательный закон в 2020 г., так или иначе связанное с голосованием за «Поправку к Конституции», наводит на разные мысли, но одна из них бесспорна: возможности для фальсификации результатов выборов при таком голосовании значительно расширяются.

Порядок подсчёта голосов избирателей прописан в законе настолько подробно и правильно, что не должен вызывать подозрений в возможности фальсификаций.

Но подозрения возникают, так как все первичные документы, на основании которых только и можно судить о правильности подсчёта голосов согласно Постановлению ЦИК России, «хранятся не менее одного года со дня официального опубликования результатов выборов, а затем уничтожаются» (при пятилетних сроках избирательных комиссий), а именно: опечатанные избирательные бюллетени; опечатанные открепительные удостоверения; отрывные талоны открепительных удостоверений; списки избирателей; заявления избирателей о выдаче открепительных удостоверений; доверенности на получение открепительных удостоверений; заявления (обращения) избирателей о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования. Надо ли сомневаться в том, что такие документы, которые могут свидетельствовать о фальсификациях, будут уничтожены сразу же по истечении года.

Куда менее значимые документы — учёт объёмов и стоимости эфирного времени и печатной площади, предоставленных для проведения предвыборной агитации, — организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, и редакции сетевых изданий обязаны хранить не менее трёх лет после дня голосования.

Определение избранных представляется наиболее интересным. Так называемая мажоритарная система относительного большинства обычно применяется во втором туре голосования, если в первом туре ни один из кандидатов не получил более половины голосов избирателей. Как и в России при выборах главы государства. Но у нас она применяется при выборах в Государственную Думу при одноразовом голосовании, и депутатами становятся кандидаты, о которых трудно с уверенностью сказать, что они пользуются поддержкой большинства избирателей.

Вот один из многочисленных примеров: на выборах Государственной Думы первого созыва депутат от Мытищинского избирательного округа № 109 (Московская область) получил голоса немногим более 5% всех избирателей¹. Вскоре он был убит, и на повторных выборах в этом округе победил сидевший на тот момент в тюрьме С. Мавроди², который в период своего депутатства посетил лишь одно заседание Государственной Думы.

Другого рода пример (каковых тоже немало): на выборах Государственной Думы третьего созыва в Котласском избирательном округе № 60 (Архангельская область) результат победителя составил 49 797 голосов, а следующий за

¹ См.: Результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 12 декабря 1993 года по одномандатным избирательным округам. URL: http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1993/1993_itogi_FS_GD.html (дата обращения: 20.04.2016).

² См.: URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Мавроди,_Сергей_Пантелеевич#Политическая_деятельность (дата обращения: 14.02.2021).

ним результат — 48 430. При этом за остальных кандидатов было отдано более 165 тыс. голосов, а против всех — более 45 тыс.¹ Случись второй тур голосования, и тогда неизвестно, кто бы получил большую поддержку избирателей и стал их депутатом.

Заметим, что при выборах депутатов Национального Собрания Франции во второй тур допускаются кандидаты, получившие в первом туре как минимум 12,5% голосов. Кстати сказать, на вышеупомянутых выборах 1999 г. в Адыгейском избирательном округе № 1 (Республика Адыгея) четыре «первых» кандидата получили соответственно 46 516, 44 244, 37 926 и 33 735 голосов избирателей. При этом за остальных кандидатов было отдано 19 599 голосов, а против всех — 9 548. То есть, случись такой результат во Франции, то во второй тур были бы допущены четыре кандидата.

И, наконец, о нашей «смешанной» (хочется сказать — смешной) избирательной системе. Когда она вновь вводилась в 2013 г., её сторонники говорили о конкурентности и обновлении элит, о расширении участия граждан в управлении делами государства, о развитии социальных лифтов и появлении в Государственной Думе новых ярких и интересных политиков, независимых кандидатов (здесь надо отметить, что в пояснительной записке к законопроекту № 232119-6 не было ни одного аргумента в пользу предлагаемой системы).

В результате в Думу прошёл всего лишь один независимый кандидат, а представители «Единой России» по одномандатным округам победили в 203 округах из 225. Таким образом, «Единая Россия», получив ещё 140 мандатов по федеральному списку, увеличила свою долю в Думе более чем на 100 мест по сравнению с предыдущим созывом. И возникает вопрос: наша правящая партия настолько масштабно ошибается при принятии решений, или здесь что-то другое?

А теперь, что такое смешанная избирательная система в Германии. Там партия получает столько процентов мест в Бундестаге, сколько процентов избирателей проголосовало за неё по общефедеральному округу. При этом сначала мандаты получают кандидаты от партии, победившие в одномандатных округах, а оставшиеся мандаты — кандидаты из партийного списка.

И это справедливо, потому что эти проценты отражают реальную поддержку партии, и она не может занимать в парламенте больший процент мест, чем процент полученных ею голосов. У нас же в общефедеральном округе голосование проводится не за партии, а за «партийные списки» (как говорится, почувствуйте разницу).

Если бы такая справедливая смешанная система была у нас, то «Единая Россия», получившая на последних выборах примерно 60% голосов избирателей по общефедеральному округу (с учётом голосов, поданных за партии, не преодолевшие «пятипроцентный барьер»), получила бы не 343 депутатских мандата, а 270.

¹ См.: Данные протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования по одномандатным территориальным округам на выборах депутатов Государственной Думы... третьего созыва. (1999 год). URL: http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1999/index.html (дата обращения: 20.04.2016).

Из которых 203 достались бы кандидатам из округов, а 67 — кандидатам из партийного списка...

Кстати, законопроект, внесённый в Госдуму в 2015 г. депутатом Д.Г. Гудковым, содержал именно такую, реальную смешанную систему. В пояснительной записке к законопроекту № 903791-6 говорилось: «Указанная схема является адаптацией германской модели формирования высшего представительного органа власти и позволяет осуществлять наиболее справедливое распределение депутатских мандатов в соответствии с результатами волеизъявления избирателей».

Особенности нашей избирательной системы могут показаться странными на первый взгляд только какому-нибудь французу, впервые прочитавшему наши избирательные законы. Но мы-то понимаем, в чём дело.

Но что действительно странно, так это то, что, общаясь с большим количеством людей, среди которых и студенты, и работающие, и пенсионеры, приходилось встречать тех, кто говорил, что будет голосовать или голосовал за КПРФ, за ЛДПР, за «Справедливую Россию», за «Яблоко», что ни за кого не будет голосовать. И ни разу ни от кого не приходилось слышать, что он будет голосовать или голосовал за «Единую Россию».

РАЗДЕЛ VI. АКТУАЛЬНОЕ ИНТЕРВЬЮ

О СОЦИАЛИЗАЦИИ НЕДР

Беседа О.Г. Румянцева с К.В. Симоновым, президентом Фонда энергетической безопасности России

Конституция и недропользование

ОР: Начать наш разговор хотелось бы с части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации: «*Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории*». В изначальном проекте Конституции говорилось, что земля и другие природные ресурсы, недра являются достоянием всенародным, т.е. всего народа Российской Федерации, и что эксплуатация природных ресурсов осуществляется рациональным и бережным образом в интересах нынешнего и будущего поколений. Но по итогам конституционных и политических битв сложилось то, что сложилось.

Возможно, в силу того, что понятная связь между порядком присвоения природной ренты и благосостоянием граждан России не была закреплена, сложился высокий уровень социально-экономического неравенства со множеством негативных социальных последствий — высоким уровнем бедности, отсутствием роста ВВП, постоянной стагнацией экономики и деформированной структурой распределения доходов.

Насколько удовлетворительна формулировка нынешней статьи 9 Конституции? Нужно ли дополнить её положением, что *доходы от использования природных ресурсов распределяются справедливым образом в интересах граждан, общества и государства?*

КС: Сюжет этот очень непростой. Что касается текста девятой статьи, то я думаю, что у нас в стране очень мало людей так внимательно читают Конституцию, как Вы, и поэтому почти никто не обратил внимание на изменение статьи в этой части. Я, может быть, скажу для вас, как для одного из ведущих наших конституционалистов, крамольную вещь, но я боюсь, что у нас не поучится, как в китайской школе легистов, практики «исправления имён». Конституция и её текст живут отдельной от реальности жизнью. И, увы, недостаточно просто написать хороший, правильный текст. Мы, конечно, можем обсудить, что там написано в девятой статье, но на самом деле никакого отношения к тому, что есть на практике, это не име-

ет. Хотя формулировка, согласен, достаточно странноватая. И она возвращает нас к той ситуации 1990-х гг. Может быть, молодое поколение не воспринимает это так драматично, потому что забыло, что такое федерализм. Согласитесь, о современной России как о федерации нужно говорить, наверное, скорее, в научном смысле. Это напрямую касается недропользования, потому что политика, которую проводили последние 20 лет, например, политика бюджетной централизации, — это серьёзное отступление от практик сильного федерализма. Мы понимаем, что политически регионы лишились многих полномочий. Это отражается, кстати, и в фигурах губернаторов. Можно провести эксперимент — написать какие-то достаточно значимые области, а потом задать вопрос: кто их возглавляет? А потом спросить у себя: кто их в 1990-е гг. возглавлял? Я уверен, что Вы легко назовёте губернаторов 1990-х гг., и, подозреваю, что с большим трудом назовёте современных губернаторов. Это показывает их реальный уровень в системе власти. Что касается денежных потоков, то это правило, которое совершенно чётко реализовывалось с нулевых годов, — все деньги концентрировались в центре, а потом регионы ездили в центр их выпрашивать. И продолжают этим заниматься. В этом плане современные губернаторы и их политическая сила заключается в их способности что-то выбить. Сильный губернатор — это тот, кто знает, к кому приехать в Москву, чтобы ему дали денег — на ледовый дворец, инновационную школу, футбольный клуб. И он говорит с гордостью: «Дорогие избиратели, я настолько круче, что приехал в Москву, и мне в правительстве дали денег». Модель очень простая: деньги забираются из регионов, а потом регионы просят что-то им вернуть.

При этом понятно, что когда мы говорим о недрах, то мы говорим об общем богатстве. Но всё же вопрос остаётся: каковы должны быть правила игры относительно тех нефтяных регионов? Скажем, регионы утратили второй ключ при распределении лицензий на добычу полезных ископаемых. И новая налоговая система практически не оставляет налоги на территориях. Губернаторы дальше хотя и договариваются с компаниями, которые подписывают с ними Соглашение о сотрудничестве, но регионы остаются просителями. Раньше было записано, что недра являются всенародным достоянием, сегодня на ловах сделали реверанс в сторону территорий. Но налоговый кодекс переписать забыли. Да и не особо хотели.

ОР: Вот я посмотрел в Конституции Бразилии. Очень интересная страна, относительно схожа с нами по размеру территории, количеству населения, это федеративное государство. В Конституции этой страны есть раздел 7 «Об экономическом и финансовом порядке». В нём статья 176: «Эксплуатируемые и неэксплуатируемые месторождения, другие минеральные ресурсы, потенциальные источники гидроэнергии составляют собственность отдельную от собственности на землю, и для цели её эксплуатации использование принадлежит союзу. Эта эксплуатация осуществляется концессионерами». И дальше подробно про изыскания, эксплуатацию минеральных ресурсов, о том, что на землю дают право, на участие в распределении результатов эксплуатации и т.д. Недрами владеет союз, бразильский федеральный центр, а эксплуатация осуществляется концессионерами. Изыскание эксплуатации концессионерами природного газа, жидких углеводородов, очистка — являются монополией союзов. Это лишь один пример того, как Бразилия решает вопросы недропользования в своей конституции. В нашей

ситуации, не думаю, что мы можем ожидать в ближайшей перспективе следующего обновления Конституции.

КС: Я считаю, что недра, конечно же, надо рассматривать всё же как общегосударственное достояние. Что не отменяет необходимости налоговым образом стимулировать территории добычи, которые как минимум несут повышенную экологическую нагрузку. Что касается Бразилии, то если мы говорим про добычу нефти, то всё-таки значительная часть добычи осуществляется на шельфе глубоководном, и тут вообще отдельная ситуация. И он собственность федерации. И оператор там — единая госкомпания.

ОР: Россия добывает полезные ископаемые в колоссальных количествах, поставив в последний перед пандемией год рекорды по уровню их добычи. Самые свежие цифры за 2019 г.: 737,8 млрд куб. м природного газа и 561,2 млн т нефти. Крупнейшая нефтяная компания мира «Роснефть» за первые шесть месяцев 2020 г. заплатила налоги в сумме 997 млрд руб., один из мировых лидеров в производстве СПГ «Новатэк» — 182 млрд руб. (за 2019 г.), крупнейший в мире поставщик алмазов АЛРОСА — 25 млрд руб., крупнейший добытчик газа «Газпром» — 82 млрд руб., один из мировых лидеров алюминиевого комплекса «Русал» — 13 млрд руб. (за первые шесть месяцев 2020 г.).

Получение и присвоение природной ренты, предполагаю, тесно связано с рентой политической. Доходы от эксплуатации природных ресурсов представители новой элиты России, бенефициары системы получают в непропорционально большей степени, чем все остальные граждане. На получаемой ими выгоде зиждется базис положения дел. Почему всё сложилось именно так, как разорвать связь природной ренты с политической? Как перейти от глубинного государства недропользователей и экспортёров продукции недр к глубинному народу — бенефициару природной ренты?

Как Вы можете оценить имеющиеся прецеденты изменений статуса крупных нефтегазовых компаний: ЮКОСа в 2004-м и ТНК-ВР в 2013 гг.? Повлекли ли эти изменения движение в сторону социализации природной ренты или нет, и что следовало бы учесть на будущее из уроков этих двух кейсов?

КС: Действительно очень острый вопрос. Население у нас точно считает, что ему от ренты не достаётся ничего. Хотя на самом деле это не так. Вот Вы сами назвали цифру наполнения бюджета нефтегазовыми доходами. В 2019 г. доля нефтегаза была около 40%, в 2020 г. из-за ковида и провала цен упала до 30%. Но это не так и мало. Я веду еженедельную передачу про нефтегаз на радио «Говорит Москва» в прямом эфире с обратной связью, и не было ни одного случая, когда бы я начинал рассказывать про нефтяные цены и мне хоть кто-то не написал в чат что-то вроде: «Зачем вы нам рассказываете про цены на нефть, нам всё равно от этого ничего не достаётся!». Меня поражает, что люди действительно считают, что цена на нефть к ним не имеет никакого отношения, они живут отдельной жизнью от нефтяных цен. Вот Вы сказали, что там есть бенефициары компаний, их акционеры. Мы можем обсуждать, справедлива ли налоговая система у нас, много или мало забирает себе государство. Но на начальном этапе мы должны всё же зафиксировать: если 30–40% доходной части бюджета — это нефть и газ, то, значит, рента людям всё же достаётся. Потому что так или иначе каждый российский гражданин всё же

зависит от бюджета. Если он сам не получает деньги напрямую, то его клиенты получают. Если ты владелец ресторана, а у тебя едят чиновники — ты де-факто получаешь бюджетные деньги, которые на 30–40% нефтегазовые (и это ещё по самым скромным оценкам). Цепочка может быть сложной, но тянется она всё равно от нефтегазовых денег, наполняющих бюджет.

Теперь другой второй вопрос: а справедливо ли в России налогообложение нефтегазовых компаний? Тут очень популярен такой тезис: государство слишком мало собирает денег со стороны нефтегазовых компаний. Лично я с ним не согласен. На самом деле у нас весьма высокий уровень налогообложения. В нефтянке государство забирает себе более 70% от выручки компаний. Тут есть важный момент, связанный с тем, что некоторые компании получают налоговые исключения или особые правила игры. Яркая история — НОВАТЭК. Но это уже чуть другая история. Поэтому, если Вы считаете, что у нас государство слишком либерально в налоговой сфере, — Вы ошибаетесь. Более того, фискальное давление на нефтянку только растёт. Но есть сюжет, связанный с тем, что все компании равны, но некоторые равнее. Никаких общих правил игры в недропользовании нет. Неслучайно у нас шутили, что налоговый кодекс, та часть, которая посвящена недрам, очень напоминает учебник по геологии, потому что там просто дикое количество исключений, и эти исключения простому человеку вообще ничего не скажут. В законе просто прописаны координаты, рядовой избиратель даже если начнёт это читать, он просто не поймёт, кому эти исключения дали. Вам понадобятся колоссальные усилия, чтобы наложить эти координаты на карту собственников. Причём один из российских парадоксов заключается в том, что бенефициарами не обязательно будут государственные компании. Когда у нас происходила так называемая национализация, был лозунг о том, что государство частным компаниям отдало за две копейки недра, а теперь оно как бы их возвращает. Постепенно многие государственные компании не совсем заметно стали частными. Например, в прошлом году доля государства в «Роснефти» упала ниже 50%, и это не стало каким-то национальным удивлением, хотя это довольно прецедентное событие. Компания НОВАТЭК практически полностью частная, там только 9,99% у «Газпрома», а в самом «Газпроме» ещё 50% с небольшим у государства. В этом плане влияние нефтегазовых компаний связано не с формой собственности, а с фамилиями собственников и менеджеров.

Поэтому я бы свою позицию кратко сформулировал так. Я всё-таки считаю, что у нас уровень налоговых изъятий довольно высокий. Если Вы думаете, что решение социальных проблем кроется в том, что надо ещё что-то отжать от нефтегазовых компаний, — это иллюзия. На самом деле, уже сейчас налоговая система принимала довольно репрессивные решения. Осенью 2020 г. государство провело очередную реформу налогообложения нефтянки, хотя обещало зафиксировать налоговый режим и не трогать его. И это приведёт к дополнительным изъятиям только в 2021 г. более 200 млрд руб. В итоге нефтяники и будут сокращать инвестиции, мы получим продолжение падения добычи нефти (а у нас в прошлом году и так почти минус 9%, правда, из-за сделки ОПЕК+). И в итоге — сокращения поступлений в бюджет. Радоваться тут нечему. При этом я не собираюсь выставлять нефтяников нищими оборванцами. Есть проблема неравенства условий функционирования компаний. Но ещё более серьёзная проблема — это как государство распоряжает-

ся собранными деньгами. Вот в этом ключевой вопрос. Но к самим нефтяникам он уже отношения не имеет. Государство на самом деле собирает достаточно денег, и проблема не в том, что у нас кривое законодательство о недрах, а в том, что государство не умеет эффективно тратить заработанное на экспорте сырья.

ОР: А что мы понимаем под социализацией? Что стоит за этим словом? Одной из вех отечественной истории стал декрет ВЦИКа в 1918 г. по социализации земли, когда её всю «социализовали». Я бы не ставил знака равенства между социализацией и возможной национализацией. Закона о национализации нет, хотя сказано, что национализация осуществляется в соответствии с федеральным законом. Согласно части 3 статьи 35 Конституции принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только с предварительным полным возмещением. Как быть с теми инвесторами, которые влились в наш ТЭК уже после сомнительной приватизации? С инвесторами, которые покупали активы по справедливой рыночной цене, выступали как добросовестные приобретатели? Является ли национализация перспективным направлением возврата ТЭК или природной ренты от недропользования в собственность народа? Может быть, государству стоит покупать частные доли, довести их до золотой акции, используя при этом фонд национального благосостояния, как один из государственных фондов? Обычно контрольные пакеты акций ведь не продают. Вот и получается, что государство может, как (поговаривают) произошло в случае Роснефти, утратить контрольный пакет.

КС: Там есть золотые акции. Если брать Российское государство, то оно владеет одной золотой акцией. В отдельной государственной компании — это компания отдельно распоряжается, потому что акционеры получают дивиденды с налогов, но там тоже вопрос: как государство дивиденды меняет?

ОР: Разные пути социализации недр, национализация со справедливым выкупом, выкуп до контрольного пакета государственной доли, наличие золотой акции или возможны иные? В случае ЮКОСа были вопросы: как приобретены эти активы, и случилось то, что компанию поглотили. ТНК-ВР при поддержке Д.А. Медведева была за очень хорошую цену приобретена Роснефтью. Но повлекли ли социализацию природной ренты эти случаи перехода актива из частных рук в руки государственной или с госучастием компании? Можно вспомнить Ковыкту, которую заставили передать Газпрому, не дав ей право на экспорт, лицензию, возможность строительства трубы. В итоге с активом пришлось расстаться, и он до сих пор на запасном пути.

КС: Я глубоко убеждён, что проблему более справедливого распределения ренты не решить через национализацию, и дело не в собственности. И Россия является примером, потому что мы пробовали и частную собственность, и государственную собственность. Путинская эпоха воспринимается как то, что бизнес отделён от государства. Это общая точка зрения. При Ельцине бизнес сросся и перемешался с государством, у нас были классические олигархические сюжеты. Банкиры стали производственниками. Это история несправедливая, и у людей сохранилось ощущение, что народное добро раздали за две копейки. Сейчас многие думают, что у нас государство отделилось от бизнеса. Но как оно отделилось от бизнеса, когда мы видим примеры, когда коммерческие компании от государ-

ства получают огромные привилегии, о которых мы с Вами уже говорили? У нас всё равно происходит переплетение коммерческого сектора с государственным, суть остаётся той же. Мы можем еще раз приватизировать недра — ничего не изменится.

Я лично считаю, что эксперименты с собственностью точно не являются решением этого вопроса. Мы пробовали и национализацию, и приватизацию, и у нас есть огромный опыт, когда государство управляло недрами, и я бы не стал называть советское государство эффективным и справедливым. Советское государство не являлось примером справедливого распределения ренты в интересах граждан. Хотя, конечно, мы можем говорить о том, что нефтяная индустрия показывала производственные успехи и Западная Сибирь, где мы до сих добываем нефть, это советский проект. Но в любом случае Советский Союз закончил плохо.

Мы пробовали национализацию и приватизацию. И тут вопрос не в собственности. Более того, я могу Вам сказать, что я знаю массу примеров в нефтегазовом секторе эффективных и неэффективных государственных компаний. Как и эффективных и неэффективных компаний частных. Если бы все частные компании были эффективны — никто бы не разорился в нефтегазовом комплексе, а это происходит.

ОР: В мире нефтегазовыми доходами распоряжаются по-разному — страны Персидского залива, Норвегия, где специальный налог 51% от дохода от добычи нефтегаза в дополнение к обычному налогу 23%, в итоге ставка налога в нефтяном секторе составляет 74%. 70 с лишним процентов налога на прибыль в Норвегии обеспечивают эту самую социализацию. Давайте сравним их опыт с нашим ФНБ. Наш ФНБ обеспечивает социализацию природной ренты? Насколько он эффективен? Что нужно в нём изменить в механизме использования природной ренты с учётом международного опыта? Как бы могла выглядеть наиболее реалистичная и решающая самые острые проблемы страны модель распоряжения нефтегазовыми доходами? Помогут ли иная шкала НДС, антитрестовый закон, разный подход для труднодоступных и легкодоступных месторождений, другие меры?

Главное — как обеспечить открытость, прозрачность/транспарентность, подотчётность и справедливость формирования, управления и расходования средств фонда? Насколько жизнеспособна идея распределения ресурсной ренты через безусловный базовый доход?

КС: Я абсолютно убеждён, что национализация точно ничего не поменяет, более того, мы это проходили. Вопрос-то заключается в том, как организована политическая власть. Я уверен, что искать надо не правильную формулу собственности в нефтегазе, а формулу качественного госуправления. Правильное политическое управление — это единственный путь к более справедливому распределению ренты. Ещё раз повторяю: нынешняя власть денег с отрасли собирает очень много.

Я абсолютно с этим согласен, сейчас я не дискутирую на эту тему, как должно быть устроено политическое пространство, но зафиксирую, что корень решения того вопроса, который Вы видите, лежит в правильном политическом устройстве. То есть Вы не решите этот вопрос национализацией или приватизацией недр или новой организацией налоговой системы. Дело не в этом.

Теперь что касается ФНБ. История с ФНБ абсолютно прямая проекция того, о чём мы говорили. Потому что ФНБ задумывался как фонд, который должен страховать наш бюджет в случае падения нефтяных цен, но, с другой стороны, он задумывался как некий инструмент потенциального развития. По ФНБ было две позиции. Позиция Алексея Кудрина, который, будучи министром финансов, говорил так: «Нам важно завести деньги в ФНБ, но мы ни в коем случае не должны их тратить внутри государства. Лучше мы накупим американских облигаций и положим эти деньги на хранение. Если будет тратить дома — это инфляция и коррупция». Вторая позиция принадлежала представителям реального сектора: «Ну, зачем эти деньги вообще копить, если они не идут на развитие? Почему мы покупаем облигации своего главного геополитического противника?». Ситуация сложная. С одной стороны, и правда — зачем зарабатывать деньги, если ими не пользоваться? С другой, я с ужасом отношусь к историям про арктические кластеры, когда государство на полном серьёзе готово вкладывать сотни миллиардов рублей под обещание в будущем добыть какую-то арктическую нефть. Эту же нефть надо ещё продать. В Норвегии, например, стабфонд владеет 1,5% акций мировых торгуемых компаний. Правда, сейчас решили тратить только в зелёные проекты. Но это же сюжет для отдельного разговора. Норвегия живёт за счёт нефти, нефть вытаскила её из статуса европейской провинции. Самая высокая технологическая отрасль в Норвегии — нефтегазовая, и, тем не менее, большинство населения Норвегии просто ненавидит нефть, катается на электромобилях и мечтает об экономике без нефти.

До конца, безусловно, нет, потому что в отличие от 5 с небольшим миллионов норвежцев нас 140 с небольшим миллионов россиян. Подушевая добыча нефти в Норвегии в 4 раза больше, чем в России. Но при этом мы понимаем, что сейчас ФНБ превратился в спонсора крупных промышленных проектов — атомные станции, арктическая нефть. Народу объясняют так: «Вы подождите, мы сейчас потратимся на строительство атомной станции где-нибудь в Бангладеш и на строительство СПГ-завода частной компании, но потом, через несколько лет, они создадут новые рабочие места, и вас наймут на работу, может быть, заплатят налоги, и тогда вы получите деньги на медицину и здравоохранение». В этом плане ФНБ вообще к социализации никакого отношения не имеет.

ОР: В Стратегии-2020 обещали увеличить в бюджетных расходах затраты на медицину до 12% от ВВП. А увеличили на 6,6%. А дальше — хуже: на 2021 г. в бюджете на 11,2% снижены затраты на здравоохранение — до 1,898 трлн руб., а дальше на 2022-й и 2023 гг. на 1,859 и 1,731 трлн руб. Денег нет, а вы держитесь.

КС: Это вопрос о социальных приоритетах государства. Решение не в том, чтобы ещё где-то собрать денег, а в том, чтобы абсолютно внятно и чётко поменять систему распределений и сделать её прозрачной.

Надо в целом рассматривать бюджетную конструкцию. Задуматься надо о том, какие приоритеты в нашем бюджете, — вот это самый главный вопрос. С ФНБ надо проблему рассматривать как часть бюджетной системы.

ОР: Хорошие слова о человеческом капитале я бы заменил на капитал социальный. Всё то, что вокруг гражданского общества, — вся система, связанная с воспитанием, здравоохранением, развитием, образованием, социальными отноше-



О.Г. Румянцев К.С. Симонов во время беседы для «Конституционного вестника» в Финансовом университете (г. Москва)

ями, — это и есть социальный капитал. Если бы ФНБ был нацелен на то, чтобы направлять сверхдоходы нефтегазового сектора на развитие *социального капитала*, то не было бы вопроса о так называемых иностранных агентах, учёных, выигрывающих гранты в частных конкурсах. Тогда многие исследователи обращались бы к ФНБ на получение средств на развитие социального капитала и не рисковали бы своей репутацией, что они где-то просят на свои исследования или социальные проекты.

КС: Ну, тут отдельный сюжет, потому то государство от науки требует интернационализации, но, с другой стороны, тех же учёных считают за эту интернационализацию иностранными агентами.

Наша бюджетная система ориентирована на совершенно иные приоритеты. В целом, в конституции записано, что мы социальное государство, но, к сожалению, эта запись не приближает нас к истине. В конституции мы можем написать всё что угодно, но за этим не последует реальных изменений. При Сталине тоже конституция была очень даже демократичная, но совсем отличалась от реальности.

ОР: Каким образом определить политическую волю, чтобы она развернулась в сторону социализации недр? Через федеральный парламент не удаётся. Парламент должен избираться не так, как избирается, не представлять фракции партий между одной большой партией. Через Государственный Совет, созданный для содействия президенту, довольно представительная конструкция. Виталий Третья-

ков назвал его на одном из недавних съездов политологов «третьей палатой парламента». Премьер-министр сейчас занялся реформой институтов развития, может быть, ФНБ будет перестроен как институт развития социального капитала. Можно ли вопрос выносить на референдум?

КС: Если вынести на референдум вопрос: нужна ли социализация недр, я уверен, что подавляющее количество людей поддержит, но это не станет решением. К сожалению, у нас есть простые решения, но путём простых решений не надо идти. Я повторю свою мысль: дело вовсе не в том, что у нас недра не национализированы. А в том, что власть не является эффективным распорядителем собираемых с нефтегазовых компаний денег. Но это вопрос не к недрам, а к политической системе.

ОР: В избранной модели развития экономики Россия остаётся недропользовательской сверхдержавой. В последние годы крупнейшие экономики мира и — по совместительству — крупнейшие потребители углеводородов держат курс на снижение их потребления и переход к возобновляемым источникам энергии. Пик нефти и газа не за горами. Модель поддержки граждан и экономики доходами от углеводородной экономики, а с нею и социализация недропользования, возможно, уже обречены. Надо думать и о том, как обеспечить источники дополнительного внебюджетного финансирования затрат на воспитание, образование, здравоохранение, сбережение нации и национального наследия. И о том — как не оттолкнуть недропользователей новыми рисками.

Спасибо за беседу!

Записал и обработал Т.И. Карамов

РАЗДЕЛ VII. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОТДЕЛ

А.Н. Домрин,
профессор Факультета права
НИУ «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук (РФ),
доктор юридических наук (SJD, Пенсильванский университет, США)

Оккупированные Штаты Америки

Консерватора можно оскорбить ложью;
либерала — тем, что говоришь правду.
Современная американская поговорка

«Прогрессисты» и Трамп

В начале августа 2020 г. в американских социальных сетях бурное обсуждение вызвало заявление левацкой активистки и голливудской актрисы Розанны Аркетт, известной, в частности, по фильмам «Криминальное чтиво», «Голубая бездна», «Баффало 66», «Девять ярдов», по романтическим отношениям с Питером Габриэлем (ей он предположительно посвятил песню «*In Your Eyes*» в своём пятом альбоме «*So*» 1986 г.), по песне «Розанна» американской группы «*Toto*» и как одна из первых актрис, начавших травлю кинопродюсера Харви Вайнштейна. «Простите меня за то, что я была рождена белой в привилегированной семье, — пишет Аркетт. — Это отвратительно! Я чувствую такой позор!» (Мама-актриса — польская еврейка; папа — франко-канадец, перешедший из католицизма в ислам. Взрывная смесь! Высокие отношения!)

«Не чувствует она никакого стыда, — цитирует газета одного из своих читателей. — Она просто хотела продемонстрировать, насколько она прогрессивна»¹. Запомним это слово.

Другие комментаторы откровенно расистского заявления Аркетт советовали актрисе, если её слова были произнесены всерьёз, передать все свои киногоноары в благотворительные общества (чего она пока делать не собирается), стать Майклом

¹ *Ellie Bufkin. 'I feel so much shame': Actress feels 'disgust' over being white and privileged // The Washington Examiner. 07.08.2019. См.: <https://www.washingtonexaminer.com/news/i-feel-so-much-shame-actress-feels-disgust-over-being-white-and-privileged>.*

Джексонном наоборот (т.е. сделать пластическую операцию и изменить цвет кожи на чёрный) или... попросту похмелиться!¹

«Афроамериканка» по материнской линии герцогиня Меган Маркл в самом первом политическом интервью в качестве члена британской королевской семьи призвала «деколонизировать университетские программы» и нанимать на работу профессорами больше «чёрных женщин» вместо «бледных [уничжительный синоним слова «белый». — А. Д.] и тухлых мужчин»². Сохранившая своё американское гражданство жена принца Гарри, герцогиня Сассекская, является горячей сторонницей Хиллари Клинтон и обещала эмигрировать из США в случае победы Трампа. За два дня до государственного визита Трампа в Великобританию в июне 2019 г. в интервью газете «*The Sun*» Меган была названа им «отвратительной» (*Nasty*). Не удивительно, что Меган демонстративно отказалась принимать участие в публичных церемониях по случаю визита в Великобританию Президента США Дональда Трампа. Её примеру частично последовал принц Гарри, проработировавший королевский банкет в честь высокого гостя. Бойкотировал банкет также лидер лейбористов Джереми Корбин³.

Высказывания Меган Маркл мало отличаются от оценки Трампа со стороны Мэра Лондона (пакистанца по происхождению, известного своими происламистскими взглядами) Садика Амана Хана, обвинившего Трампа (в статье в левацкой «*The Guardian*» накануне визита Президента США в Соединённое Королевство) в «сознательном использовании ксенофобии, расизма и разобщения в качестве тактики своей избирательной компании» и сравнившего его с «европейскими диктаторами 1930–1940 годов»⁴.

¹ См: <https://www.theblaze.com/news/hollywood-actress-declares-her-disgust-and-shame-over-being-born-white-and-privileged>.

² *Leigh McManus*. Meghan Markle backs campaign to 'decolonise the curriculum' by adding more black women to university staff instead of 'male, pale, and stale' professors in her first political intervention since joining the royal family // Daily Mail. 29.01.2019. См: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6713833/Meghan-Markle-backs-campaign-decolonise-curriculum-UK-universities.html>.

³ См.: Trump greeted with pomp and protests in U.K. // The Week. 14.06.2019. P. 5; A President Calls // The Week UK. 08.06.2019. P. 5. С другой стороны, экс-лидер одной из самых значительных панк-групп в истории рок-музыки «*Sex Pistols*» и фронтмен мощнейшего пост-панк-проекта «*Public Image Ltd.*» Джон Лайдон, также известный как Джонни Роттен, ныне проживающий в США, огорошил западную левацкую тусовку (и не только её) признанием в собственных симпатиях к Президенту США Дональду Трампу и своими планами голосовать за него в 2020 г. Лайдон добавил, что слышал от одного журналиста подходящее описание Трампа: «политический „*Sex Pistols*“». Столь же недвусмысленно Лайдон заявил о своей поддержке *Brexit*: «Фантастика!.. Рабочий класс сказал свое слово. Я — один из них, и я — с ними!» (см.: <https://rg.ru/2017/03/29/video-dzhonni-rotten-iz-sex-pistols-podderzhal-brexit-i-donalda-trampa.html>; <https://daily.afisha.ru/news/42366-dzhon-laydon-iz-sex-pistols-sobral-sya-golosovat-za-donalda-trampa/>).

⁴ *Sadiq Khan*. It's un-British to roll out the red carpet for Donald Trump // The Guardian. 01.06.2019. См.: <https://www.theguardian.com/us-news/2019/jun/01/donald-trump-state-visit-red-carpet-un-british>. Также см.: <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3012880/donald-trump-uk-visit-special-relationship-tested-us-president>.

Следует оговориться, что взгляды Меган Маркл и Садика Хана разделяются в Великобритании далеко не всеми. За неделю до визита Трампа солидный журнал «*The Spectator*» в передовой, редакционной статье писал: «На следующий день после того, как Британия проголосовала за выход из Европейского Союза, Дональд Трамп прибыл на вертолёте в Тернберри, его поле для гольфа в Шотландии. Финансовые рынки были в кризисе, а Дэвид Кэмерон погрузился в панику. Голландский премьер-министр Марк Рютте сказал Трампу, что Британия „рухнула политически, монетарно, конституционно и экономически“. Однако тогдашний кандидат в президенты США (в тот момент он ещё даже не был кандидатом от партии) дал принципиально иную оценку «Брекзиту»: «Вы просто должны принять это, — сказал он. — Это воля народа. Я люблю, когда люди возвращают себе свои страны». «Возможно, его совет следовало принять более серьёзно,» — резюмирует редакция журнала.

«Большое число людей, в том числе многие американцы, считают, что Трамп непригоден для поста президента. Но почему так много людей его поддерживают? В большинстве развитых демократий есть желание перемен, вот почему политические повстанцы — от Трампа до Найджела Фараджа и Эмманюэля Макрона — могут прийти из ниоткуда, чтобы закончить первыми. Трамп был выбран американцами именно потому, что он угрожал статус-кво. Британские политики могут извлечь уроки из этого».

Затем журнал напомнил британским читателям очевидные факты о состоянии американской экономики при новом лидере. «Президент Трамп не имеет ничего общего с тем бедствием, которого многие от него ожидали. Американская экономика испытывает огромный рост под его руководством; безработица составляет 3,6 процента — самый низкий показатель за пять десятилетий. Зарботная плата тоже начинает расти: средняя почасовая заработная плата увеличилась на 3,2 процента в прошлом году. Любой европейский лидер убился бы за такие показатели». «Трамп проводит дерегулирующую стратегию про-роста (*pro-growth, deregulatory strategy*), — заключают авторы. — Америка процветает в результате».

«Его шокирующий язык, грубые манеры и оранжевая кожа раздражают многих. Но только из-за того, что Трамп раздражает людей, ещё не означает, что он не прав». По мнению редакции журнала, можно было ожидать, что многие политики и жители Британии подвергнут Трампа обструкции в ходе его визита. Однако «им лучше посоветовать спросить себя, что сделало его таким успешным политиком и как Британия должна пожать руку дружбы, которую он предлагает»¹.

Однако продолжим рассказ о прогрессистах.

В марте 2016 г. группа активистов Стэнфордского университета, известная как Коалиция «Кто нас учит?» («*Who's Teaching Us Coalition*»), подготовила обращение к руководству университета и студентам с рядом требований. Кроме традиционной мантры леваков, характерной для многих других университетов США, «нанять как минимум десять дополнительных преподавателей по этническому образованию с обязательством сохранять этих преподавателей, отдавая приоритет недопредставленным (*underrepresented*) группам в рамках программ этнических исследова-

¹ The Trump Card (Editorial) // *The Spectator*. 01.06.2019. P. 5.

ний» [иными словами: не увольнять их только за цвет их кожи, даже если они окажутся абсолютно бездарными преподавателями — А. Д.], «коалиция» выдвинула ещё более радикальное требование. «Мы требуем, чтобы следующее назначение на должность президента и проректора (*provost*) университета разрушило наследие белого, мужского, цисгендерного лидерства». Напомню, что «цисгендер» или «цисгендерность» (от лат. *cis* — «по эту сторону» и англ. *gender* — пол) — гендерная идентичность, обозначающая людей, чей социальный пол (гендер) совпадает с биологическим полом. Префикс *cis-* означает «по эту сторону», тогда как префикс *trans-* является антонимическим и означает «по ту сторону». Цисгендер противопоставляется трансгендеру. Аналогично циссексуальность (циссексуал) противопоставляется транссексуальности (транссексуалу). Иными словами, по требованию активистов на должности высшего руководства Стэнфорда запрещается назначать белых мужчин, как и мужчин другого цвета кожи, если только они не являются трансгендерами¹.

Мадлен Олбрайт (из чешских евреев Корбелей), бывший государственный секретарь США (во время второго президентского срока Билла Клинтона, 1997–2001 гг.), председатель Совета директоров «Национального демократического института» (*National Democratic Institute*), большой друг России (в кавычках) и доверенное лицо Хиллари Клинтон в ходе президентской кампании 2016 г., пригрозила американским женщинам, что если они проголосуют за Трампа, «им всем найдётся особое место в аду» (*a special place in hell*)².

Ей вторила лидер американских «радикальных феминисток» конца 1960-х — начала 1970-х гг. (и агент ЦРУ в 1950–1960 гг.) Глория Стайнэм, также активно включившаяся в избирательную кампанию Клинтон. 21 января 2017 года, на следующий день после вступления в должность Президента Трампа, Стайнэм стала организатором «Марша вагин на Вашингтон». По сути, предвыборные речи Стайнэм сводились к следующей мантре: «Быть феминисткой означает доверять женщинам думать своей головой! Но если вы не думаете, как мы, и не проголосуете за Хиллари, то вы потаскухи безмозглые!».

Сама Хиллари Клинтон ровно за два месяца до выборов заявила, что «половина избирателей Трампа — это быдло» (*deplorables*)³.

Вам это ничего не напоминает? Например, термин «быдловата», которым наградили своих соотечественников некий не состоявшийся питерский музыкант, пользовавшийся покровительством Бориса Гребенщикова? За свою 35-летнюю музыкальную карьеру этот персонаж стал известен единственной песней «Я убью тебя, подочник!» (в Америке и Англии таких называют: «*one hit wonder*» — одноразовое чудо), покинул Россию «по политическим мотивам» и укрывается от «кровавого

¹ См.: *Katherine Timpf*. Stanford University Activists Demand Its Next President Be Nonwhite and Female or Transgender // *National Review*. 31.03.2016. См.: <http://www.freerepublic.com/focus/news/3415950/posts?page=60>.

² *Jay Newton-Small*. Madeleine Albright Defends Her Hillary Clinton Remarks // *Time*. 02.08.2016. См.: <https://time.com/4212577/madeleine-albright-hillary-clinton-special-place-hell-defends/>.

³ *Katie Reilly*. Read Hillary Clinton's 'Basket of Deplorables' Remarks About Donald Trump Supporters // *Time*. 10.09.2016. См.: <https://time.com/4486502/hillary-clinton-basket-of-deplorables-transcript/>.

Мордора» в «демократических» Соединённых Штатах, не забывая часто вспоминать Родину и «тупое и холуйское большинство» собственного народа. А в августе 2020 г. руководитель пресс-службы Правительства Иркутской области Ирина Алашкевич назвала «быдлом» и «бичевнёр» жителей области, пострадавших от наводнения в Тулуне¹.

«Одурела» ли Америка в 2016 году?

Сама фигура Трампа действует на американских либералов, как ладан на бесов. Выступая в августе 2020 г. на телеканале «CNN» в программе «Надёжные источники» (*Reliable Sources*), бывший глава Департамента психиатрии Медицинской школы престижного Дюкского университета Аллан Фрэнсис заявил, что действующий Президент США может быть виновен в большем числе смертей, чем Адольф Гитлер, Иосиф Сталин и Мао Цзедун. Приведу цитату целиком: «Называя Трампа безумцем, скрывается тот факт, что мы сами безумны, поскольку избрали его. И мы ещё более безумны, поскольку разрешаем ему проводить его безумную политику. Трамп в этом столетии столь же разрушителен (*destructive*), как Гитлер, Сталин и Мао были в прошлом веке. Он может быть ответственным за много больше миллионов смертей, чем они. Его нужно сдерживать; его политику надо атаковать»².

Не знаю, насколько безумен психиатр Фрэнсис, который, сам того не зная, фактически повторил слова Юрия Карякина: «Россия, ты одурела!» после выборов в Госдуму 1993 г. (и подписанта позорного «письма 42-х»), но американский народ, проголосовавший за Дональда Трампа в 2016 г., точно знал, что он делает! Из примерно 3100 «графств» (*counties*), «районов» (*boroughs*), «приходов» (*parishes*), «независимых городов» (*independent cities*), на которые делятся американские штаты, за Трампа в здравом уме и трезвой памяти проголосовали более чем в 2600 из них; за Хиллари только примерно в 490. На сторону Трампа перешли избиратели 220 округов, которые в 2012 г. голосовали за Обаму. Хиллари перетянула на себя всего 17 округов, голосовавших на предыдущих выборах за республиканца-мормона Митта Ромни (другое дело, что избиратели Клинтон сосредоточены в значительно более плотно заселённых регионах и урбанистских центрах атлантического и тихоокеанского побережья США).

Список можно продолжать до бесконечности! Но все эти примеры складываются в одну картину. «Быдло» Хиллари Клинтон и американских либералов в отношении своих оппонентов, каковым является традиционное американское общество — молчаливое, белое, реально работающее на своей земле, — становится аналогом «быдла», «бичей» и «быдловаты» российских либералов и провластных чиновников в отношении русского народа. Известная фраза «Два мира — два Шапиро» явно устаревает в наши дни. В эпоху либерализма мир глобалистов стремится стать «одним миром — одним Шапиро».

¹ См.: <https://www.gazeta.ru/social/2019/10/09/12745771.shtml>.

² *Daniel Greenfield*. CNN Guest: Trump Responsible for Millions More Deaths Than Hitler and Stalin // Frontpage Mag. 25.08.2019. См.: <https://www.frontpagemag.com/point/2019/08/cnn-guest-trump-responsible-millions-more-deaths-daniel-greenfield/>.

Соглашусь с М.Г. Делягиным в отношении современного понимания либерализма: «Чудовищный регресс с точки зрения социального развития... Антинаучная, скорее религиозная школа... Опираясь на тотальное политическое доминирование и завоевав глобальный характер, либеральная секта калёным железом выжгла идеологических конкурентов — и для себя, и для финансовых спекулянтов, — проведя в масштабах всего человечества беспрецедентную лоботомию всего социального слоя, занятого интеллектуальным трудом»¹.

Что касается прогрессизма в США, то, перефразируя классическое определение В.И. Ленина империализма, прогрессизм можно назвать высшей стадией деградации либерализма.

К 2015 г. в Америке возник запрос на национального лидера. Именно национального, патриотичного, а не ставленника «Либерального Интернационала». У значительной части населения страны и национального бизнеса в реальном секторе экономики произошло осознание того, что Америка находится под оккупацией международных финансовых спекулянтов. Термин «оккупация» не должен никого смущать. Именно он применим к США в настоящий момент. Страна не принадлежит себе. Её «угнали», как угоняют самолеты. Америка принадлежит финансовым спекулянтам, мировой закулисе, «коллективному Соросу», у которых нет такого понятия, как Родина, потому что Родина для них только одна — зелёная, по цвету доллара.

Ставленниками этих сил были Барак Обама и его предполагаемая сменщица Хиллари Клинтон. А Дональд Трамп с самого начала своей избирательной кампании напоминал своей стране и всему миру, что Америка раньше была страной людей дела, творящих реальные ценности, а не пустую бумагу, и что он хочет вновь сделать её такой!

О ликвидационном и оккупационном режимах в России и США

Я достаточно долго говорю и пишу об Америке как оккупированной стране, не принадлежащей себе². И не только об Америке.

О «ликвидационном режиме реформаторов» в России я говорил на конференции в Уиттенбергском университете (Спрингфилд, штат Огайо) памятной осенью 2001 г., чем вызвал неподдельное озлобление со стороны другого участника конференции — консультанта и советника этих самых реформаторов-ликвидаторов Андерса Ослунда, «героя» моих публикаций 2002 г.³ По верному наблюдению Эрика Крауса, главного стратега «*Nikoil Capital Markets*», «в начале 1990-х годов катастрофически некомпетентные экономические советы западных экспертов в России с радостью принимались следующими друг за другом (и столь же некомпетентными) переходными правительствами».

¹ Делягин М.Г. Конец эпохи. Осторожно, двери открываются! Т. 1. Общая теория глобализации. Изд. 12-е. М., 2019. С. 800.

² См., например: Домрин А. Америку угнали! Закулиса играет против Трампа // Завтра. 2016. 29 сент. № 39 (1191). С. 3.

³ См.: Домрин А.Н. Напёрсточник из Фонда Карнеги // Промышленные ведомости (Москва). 2002. Сентябрь. № 11–13 (также см.: http://www.promved.ru/oct_2002_05.shtml); Он же. Напёрсточник из Фонда Карнеги. К вопросу об адекватности западной помощи России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2002. № 4.

О ликвидационном и оккупационном режимах в России я говорил на декабрьском 2017 г. заседании Конституционного клуба, основанного и возглавляемого Олегом Румянцевым, в присутствии ярких представителей как ликвидационного, так и оккупационного режимов.

О «ликвидационном режиме реформаторов» (*the liquidation regime of the reformers*) в России я также писал в нескольких статьях, в частности, опубликованных в США в 2003-м и 2010 гг.¹ Именно о «ликвидационном режиме», действовавшем в России в 1990-е гг., а не об «оккупационном», поскольку оккупация предполагает определённую степень защиты оккупированной территории и заботы о ней. В то время как «ликвидационный режим» ликвидирует русское государство, народ и культуру (*a regime liquidating the Russian state, people and culture*).

Один из апологетов «ликвидационного режима» так описывает его сущность в интервью 25 декабря 2009 года на радиостанции «Эхо Москвы» Сергею Бунтману: «Последние 20 лет мы живём в режиме сбрасывания балласта. Это единственное, благодаря чему страна выживает. Она не приобретает. Она сбрасывает балласт. Правильно делает. Но, тем не менее, это определённая траектория. Сбросили балласт среднеазиатских и прочих республик, сбросили балласт убыточной дотационной социальной сферы, сбросили балласт тяжёлого, неконкурентоспособного советского машиностроения, сбросили балласт большой имперской науки, которую невозможно тянуть. Сбрасываем, сбрасываем и сбрасываем балласт»².

А в своей статье «Сбережение обвала» в газете «Взгляд» ко всему вышеперечисленному Радзиховский добавляет «балласт убыточной промышленности и сельского хозяйства»³.

Именно это я и называю ликвидацией русского государства, народа и культуры. Представляю, какой шум поднимется на «той стороне холма», когда русский народ сбросит балласт Радзиховских.

Я, конечно, знал, что актриса Наталья Фатеева была членом Союза правых сил и входила в Политсовет движения «Солидарность» (вместе с Каспаровым, Буковским, Немцовым, Миловым, Осовцовым, Пономаревым, Самодуровым). Но, видимо, подсознательно пытался объяснить её позицию пожилым возрастом кинодивы, климактерическим синдромом. Ошибался... Ольга Кучкина приводит слова сына Фатеевой и Басова: «Я фантастический антисоветчик... И научила меня всему этому моя мама... Она же мне подсовывала Солженицына и рассказывала, какая это страшная страна»⁴. «Антисоветчик», «Солженицын», положим... Но «страшная страна»?.. Тут не горькое запоздалое прозрение Александра Зиновьева и вслед за

¹ См.: *Alexander Domrin*. Ten Years Later: Society, 'Civil Society', and the Russian State // *The Russian Review*. An American Quarterly Devoted to Russia Past and Present. Vol. 62. No. 2 (April 2003). P. 193–211; *Alexander Domrin*. Corruption in the Name of 'Democracy': The USA and Russia in the 1990s // *Michigan State Journal of International Law*. Vol. 18. No. 1. 2009.

² См.: <http://www.echo.msk.ru/programs/personalno/643884-echo/>.

³ *Радзиховский Л.* Сбережение обвала // *Взгляд*. 2009. 26 окт. См.: <http://www.vz.ru/columns/2009/10/26/340864.html>.

⁴ *Кучкина О.* Родись красивой! У первой красавицы советского кино, народной артистки России Натальи Фатеевой — юбилей // *Комсомольская правда*. 2009. 23 дек. С. 21 (см.: <http://www.kp.ru/daily/24416/588382/>).

ним самого Солженицына: «Целились в коммунизм, а попали в Россию»¹. Тут торжество русофобии!

К 10-летию отставки Ельцина «Комсомольская правда» опубликовала примечательное интервью Наины Иосифовны. По-моему, вдова первого Президента РФ — автор оксюморона «святые девяностые» — сама не понимает, что говорит, и поэтому говорит так откровенно: «Сначала коммунистический Верховный Совет, потом коммунистическая Дума. Они не принимали законы, нужные для страны, поэтому многие решения приходилось проводить указами Президента... Не всё было сделано, о чём он мечтал. Хотелось, чтобы сразу, быстро мы стали жить лучше. А сразу не получилось. И он не мог всего сделать: нефть стоила тогда гроши, и у страны не было совсем денег, одни долги... Годы были очень тяжёлые. Прилавки магазинов были пусты, а когда наполнились — не стало денег... В день его [Ельцина] смерти часть депутатов Госдумы отказалась почтить его память... Когда совсем недавно ушёл Егор Тимурович Гайдар, коммунисты в Думе сделали то же самое»².

Ельцин умер в 2007-м, и многие уже забыли деталь, на которую ссылаются интервьюеры, но Гайдар-то покинул сей мир, избежав суда земного, всего 11 лет назад — в декабре 2009-го. Память у читателей «Комсомолки» свежа. Какие это коммунисты в Думе отказались почтить минутой молчания память Гайдара? Предложение поступило от депутата от «Справедливой России» Веры Лекаревой, а отказался ставить его на голосование первый вице-спикер Госдумы от «Единой России» Олег Морозов. Это Морозов что ли «коммунист»? А Ельцин тогда кто? Вступил в КПСС вполне осознанно в 30-летнем возрасте (в 1961-м) и столь же осознанно покинул тонущий корабль 29 лет спустя.

Кончине Егора Гайдара была посвящена статья в «Московском комсомольце» двух московских мэров — Попова и Лужкова.

«Знайте, каким он парнем был», говорят авторы статьи! Словно мы не знали...

И добавляют аргументации к моему тезису о ликвидационном характере режима: «Избавил номенклатуру от бремени расходов на одну из опор России — её великодержавность. И от расходов на другую опору — российскую культуру. Тогда уже как бы в поддержку гайдаровских реформ на полном серьёзе высказывалась идея о том, что России нужно всего 45 млн человек. Этого достаточно, чтобы качать нефть, остальное — лишнее. Это политика, жестокая и бесчеловечная. Именно это народ понял, и именно этого он никогда Гайдару не простит... Гайдар — символ чудовищного разлома несправедливости и бесчеловечности, зеркало того антинародного, номенклатурно-олигархического выхода из социализма, который был навязан России в начале 1992 года»³.

¹ См.: Данилов Дм. Местоблюститель русской совести // Правое слово. 2008. 6 авг. (см.: <http://pravaya.ru/column/16226>).

² Сапожникова Г., Ворсобин В. Отставка Ельцина — как на самом деле это было // Комсомольская правда. 2009. 30 дек. (см.: <https://www.kp.ru/daily/24420/591104/>).

³ Лужков Ю., Попов Г. Ещё одно слово о Гайдаре. Ушёл из жизни Гайдар // Московский комсомолец. 2010. 21 янв. См.: <http://www.mk.ru/politics/article/2010/01/21/416001-esche-odno-slovo-o-gaydare.html>.

Не стоило Немцову доводить слова Попова и Лужкова до абсурда, утверждая в своём блоге в «Живом журнале» (<http://b-nemtsov.livejournal.com/>), что «оказывается, он [Гайдар] был назначен премьером по указанию американцев».

Мэрская команда авторов говорит по-другому: «Гайдара усиленно навязывали Ельцину США, суля России десятки миллиардов помощи». Это абсолютно точное наблюдение! Медицинский факт! Читайте мемуары членов команды Клинтон! Строуба Тэлботта, в первую очередь. Там всё открытым текстом и не без гордости: «Во, как мы Расеей при Ельцине крутили!»¹.

Опытный юрист-практик, выпускник престижной Стэнфордской Школы права государственный секретарь США Уоррен Кристофер предельно откровенно заявлял, что реформы Ельцина являются «инвестицией в национальную безопасность Соединённых Штатов».

Ельцин и его окружение часто (или даже — как правило) информировали администрацию Клинтон о подготовке наиболее важных внутривнутриполитических событий и решений в Москве. По крайней мере до перевыборов Ельцина на второй президентский срок и до осложнения отношений между РФ и США из-за агрессии НАТО на Балканах.

Дмитрий Саймс (Симис) делает ещё более сильное заявление. По его свидетельству, «без особых размышлений» администрация Клинтон начала давать «мгновенные советы, часто больше похожие на откровенное давление на Правительство Ельцина, относительно того, как Россия должна проводить экономические реформы — и даже в отношении того, какие именно люди подойдут для этой работы». «Духовный отец реформаторов» Тэлботт играл при этом роль «проконсула Строуба», как называли его в российском МИДе².

Так называемые реформы, проводимые Правительством Гайдара-Чубайса, стали «инвестицией в национальную безопасность Соединённых Штатов» именно по той причине, что «реформаторский» режим Ельцина носил поистине ликвидационный характер.

Администрации США очень не нравится оккупационный «антидемократический» режим, установившийся в России в 2000-х гг. Американская закулиса, «вашингтонский обком» всё сделает для возвращения ликвидационного «демократического» режима 1990-х и его наследников в нашей стране. Это надо понимать. Об этом нельзя забывать. Потому что, как гласит название фильма ужасов по рассказу Стивена Кинга, «иногда они возвращаются»...

Повторюсь, в чём разница между периодом 1990-х и 2000–2010-х. Режим Ельцина был ликвидационным. Есть корова по имени Россия, и пришли волки, которые решили эту корову сожрать. Это прямой символ того, что происходило в 1990-е гг. Что происходит после прихода Путина — не сразу, кстати, но где-то на-

¹ См. мои рецензии на книгу мемуаров Строуба Тэлботта «The Russia Hand» (New York: Random House, 2002): Домрин А. «Строубович» всё валит на Морриса // Stringer. 2002. No. 7 (см.: <http://www.stringer-news.ru/Publication.mhtml?PubID=949&Part=39>; http://www.compromat.ru/page_12022.htm); Он же. Мемуары потерявшего Россию // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. № 1.

² См.: Dimitri Simes. After the Collapse: Russia Seeks Its Place as a Great Power (New York: Simon & Schuster, 1999). P. 102–103.

чина с 2004 г. (и тем более после знаменитой «мюнхенской речи» 2007 г.)? Как я понимаю, была договорённость, что номинально первый срок Путина будет фактически третьим сроком Ельцина, когда нельзя было никого трогать — ни Волошина, ни Касьянова, ни прочих ельциноидных персонажей. Но позже — особенно в богатый период больших денег за нефтегазовые ресурсы — ликвидационный режим начал приобретать характер оккупационного, что означает: зачем корову убивать, чтобы затем бежать в Майами (как Андрей Козырев), в Лондон или в Израиль? Давайте будем её доить, она всё равно наша! Оккупационный режим предполагает некую форму заботы об этой стране и об этой корове.

Самое печальное, что в последнее время — как мы видели на примере проталкивания «пенсионной реформы» — происходит отказ даже от такой «заботы»¹.

Кроме меня, об «Оккупированных Штатах Америки» также пишет известный российский экономист Михаил Хазин, который за основу оккупационного режима либералов берёт Бреттон-Вудские соглашения 1944 г.² и считает, что финансовая глобалистская элита фактически взяла под контроль государственный аппарат США 30 лет спустя, спровоцировав отставку Ричарда Никсона.

В одной из своих недавних статей Михаил Хазин пишет: «Давайте смотреть правде в глаза: на протяжении многих десятилетий США были, де-факто, оккупированной страной, политику которых определяла внешняя по отношению к ней группа транснациональных финансистов. Осуществляла она свою власть как раз через контроль над денежной системой США, в полном соответствии с законом о федеральном резерве. И, разумеется, в такой ситуации никто не смел и пикнуть о расовом или национальном составе руководства ФРС. В конце концов, там и американцев было не очень много, в основном, граждане банковской национальности»³.

Михаил Хазин продолжает в другой статье: «Многочисленные скандалы в политическом поле, которые сотрясают США, вызывают крайнее удивление: неужели нельзя чётко и внятно определиться с интересами страны и как-то утихомирить страсти, которые уже начинают негативно влиять на возможности США в мире? А если к этому добавить агрессивные атаки Трампа на институты, которые обеспечивали гегемонию этой страны в мире последние 75 лет, то всё выглядит ещё более странно. Если Трамп играет во вред экономике своей страны, почему его поддерживает такая значительная часть населения? Если попытаться дать очень короткий ответ на этот вопрос, то выглядит он примерно так: до недавнего времени США были, в некотором смысле, оккупированной страной, и Трамп пытается от этой оккупации её избавить. А интересы США можно интерпретировать самыми разными способами, и Трамп просто выбрал тот из них, который не зависит от лидеров этого самого «оккупационного режима».

¹ Подробнее см.: Слово дня. Ликвидация // Завтра. 2018. 5 июня. См.: http://zavtra.ru/word_of_day/likvidatsiya_2018-06-05.

² Во время принятия Бреттон-Вудских соглашений доля США в мировой экономике составляла более 50% — как по производству, так и по потреблению. На сегодняшний день их доля по производству составляет менее 20%, но по потреблению — более 30%. Иными словами, страна живёт в долг.

³ Хазин М. Оккупированные Штаты Америки. О чёрных пятнах в белом Федрезерве // Завтра. 2019. 9 сент. См.: http://zavtra.ru/blogs/okkupirovannye_shtati_ameriki.

Монополии финансистов, благодаря действующей «бреттон-вудской» схеме, проявляются в том, что за последние 75 лет они увеличили свою долю в перераспределении прибыли с 5% до более чем 50%. И вот, в 2016 г. на выборах побеждает Трамп.

Суть его тезисов, которые поддержал американский народ, состоит в том, что нужно отказаться от «бреттон-вудской» модели и вернуться к модели старой, с опорой на внутреннее производство. Для этого нужно отказаться от концепции доминирования финансистов в определении любых экономических стратегий в США, что для либерал-финансистов неприемлемо, поскольку, во-первых, потребует снижения их доли в доходах на порядок и, во-вторых, приведёт к аналогичному падению влияния в элите. Вот эта картина и вызывает острый протест вашингтонского истеблишмента, также известного, как «глубинное государство».

Абсолютно согласен с М. Хазиним: «Фактически, выборы 2020 года — это ключевой момент в истории США. Если Трамп выигрывает, он сможет разрушить финансовую оккупацию США окончательно и начнёт строить новую страну. Ресурсы которой будут направлены на благо её народа, а не на интересы финансистов. А вот если он проиграет, то финансисты все её ресурсы направят на спасение „бреттон-вудской“ системы... В общем, схватка внутри США реально влияет на ситуацию во всём мире, но нужно понимать, что это схватка разных американских (ну, точнее, национальной американской и финансовой транснациональной) элит, но именно по этой причине говорить о „политике США“ сегодня не совсем корректно. Нужно говорить о „политике США“ в интересах финансистов и о „политике США“ в интересах национальных элит. Просто до недавнего времени была только первая, сейчас одновременно конкурируют две, а что будет после ноября 2020 года, мы пока не знаем».

Солитарен с заключением статьи: «Любой анализ политики США вообще или конкретного её политического деятеля в частности на сегодня невозможно делать, если не разделять упомянутые первую и вторую группы и чётко разделяя их интересы и цели. Которые принципиально различаются»¹.

«Прогрессизм» как либеральный фашизм

Феномену прогрессизма в США посвящена фундаментальная 500-страничная работа американского исследователя Джоны Голдберга «Либеральный фашизм. История левых сил от Муссолини до Обамы» (М.: Рид Групп, 2012).

«То подновлённое здание американского прогрессивизма, которое мы называем либерализмом, фактически стоит на фундаменте фашизма и является одним из его проявлений», — пишет Голдберг. Фашизм... В английском языке трудно найти другое слово, которое люди употребляли бы настолько же часто, не зная его истинного значения... Слово «фашист» — современный вариант слова «еретик» — обозначает личностей, достойных отлучения от государства. Левые употребляют другие слова — «расист», «сексист», «гомофоб», «христианский фундаменталист» — с

¹ *Хазин М.* Об оккупационном режиме в США. Выборы 2020 года — это ключевой момент в истории Штатов // Завтра. 2019. 14 окт. См.: http://zavtra.ru/blogs/ob_okkupatcionnom_rezhime_v_ssha.

той же целью, но значения данных слов не так многообразны. А вот понятие «фашизм» поистине универсально. Джордж Оруэлл отметил этот факт еще в 1946 г. в своём знаменитом эссе «Политика и английский язык» (*Politics and the English Language*): «Слово „фашизм“ ныне не употребляется ни в каком другом смысле, кроме как для обозначения „чего-либо нежелательного“». В Голливуде — самом мощном агентстве пропаганды в истории человечества — авторы называют в своих сценариях «фашистами», «коричневорубашечниками» и «нацистами» «тех, кто не нравятся либералам».

Голдберг продолжает: «Реальный мир лишь в незначительной степени менее абсурден. Член Палаты представителей Чарли Рэйнджел заявил, что предложенный Республиканской партией в 1994 году „контракт с Америкой“ был более экстремистским, чем нацизм, „Гитлер даже не предлагал делать такие вещи“... В 2000 году Билл Клинтон назвал политическую платформу Республиканской партии Техаса „фашистским трактатом“. В газете „*New York Times*“ вышло большое количество публикаций в русле господствующей идеологии в поддержку ведущих учёных, которые утверждают, что [Республиканская партия] является фашистской, а христианские консерваторы — новыми нацистами»¹.

Продолжим цитату Джоны Голдберга: «Выступите в защиту традиционной семьи здесь значит стать мишенью обвинений в нацизме, — объясняет член шведского парламента. — Проблема лишь в одном: всё это не имеет ничего общего с нацизмом или фашизмом... Реальная практика нацизма во многом соответствовала стремлению прогрессистов вторгнуться в семью, сокрушить её фундамент... Традиционная семья сегодня — враг всех форм политического тоталитаризма, потому что она представляет собой оплот верности, не имеющей отношения к государству. Именно поэтому прогрессисты постоянно пытаются взломать её внешнюю оболочку... Отношение нацистов к гомосексуализму также довольно неоднозначно... Многие члены нацистской партии в начале её существования и представители целой плеяды организаций, входящих в партийные структуры, были гомосексуалистами. Например, хорошо известно, что глава штурмовых отрядов НСДАП Эрнст Рём и его окружение были гомосексуалистами, причём не скрывали этого»... Скотт Лайвли и Кевин Абрамс пишут в «Розовой свастике» (*The Pink Swastika*), что «национал-социалистическую революцию и нацистскую партию приводили в движение и контролировали милитаристы, гомосексуалисты, педерасты, любители порнографии и садомазохисты»². Все эти группы — клиентура и горячие сторонники современной Демократической партии США, добавлю я от себя.

Помните высказывание американского психиатра, обвинившего Дональда Трампа в том, что он может быть виновен в большем числе смертей, чем Адольф Гитлер? Сравнение не ново! Известен сатирический «закон Годвина» (*Godwin's Law*), согласно которому «по мере разрастания дискуссии в интернете вероятность сравнения, упоминающего нацизм или Гитлера, стремится к единице». Автор «закона» Майк Годвин уточняет: «Во многих группах интернета существует традиция,

¹ Голдберг Дж. Либеральный фашизм. История левых сил от Муссолини до Обамы. М.: Рид Групп, 2012. С. 9, 11–12.

² Голдберг Дж. Указ. соч. С. 392–394.

согласно которой, как только подобное сравнение сделано, обсуждение считается завершённым, и сторона, прибегнувшая к этому аргументу в его негативном смысле, считается проигравшей».

Ровно за восемь месяцев до выборов 2016 г. издание «*Politico*» призвало прекратить сравнения Трампа с Гитлером! Уже к марту года президентских выборов в США такие сравнения зашкаливали. Газета «*The Huffington Post*» вышла с заголовком: «Митинг в поддержку Дональда Трампа выглядит как сцена из нацистской Германии». Еврей-комедиант и телеведущий Билл Мар заявил: «Мы живём в Веймарской Америке, а Трамп — наш потенциальный новый Фюрер». Другой стэндап-комик из венгерских евреев Луис Шекели, более известный, как «*Louis C.K.*», писал о Трампе: «Этот парень — Гитлер. И под этим я понимаю, что мы — это Германия 1930-х».

Стоит ли удивляться, что как бы в Белом доме Трамп ни заигрывал с могущественным еврейским лобби, включая разрыв иранской «ядерной сделки», перенос посольства США из Тель-Авива в Иерусалим, террористическую атаку *BBC* США на Багдад 3 января 2020 года, в результате которой был убит иранский военачальник Касем Сулеймани, и т.п., на выборах в ноябре 2020 г. еврейский электорат проголосовал против действующего Президента. Хотя, по предварительным оценкам экзит-поллов, Трамп должен был получить на 6% больше голосов евреев-избирателей чем в 2016-м¹, окончательный результат выглядел удручающе. Если в 2016 г. за Трампа проголосовали 24% евреев (и 71% за Хиллари), то через четыре года за него проголосовали 22% евреев (и 76% за Байдена)².

«Это абсурдно!» — возмущался Майкл Линд в «*Politico*». И напоминал, что телеведущий «*Fox News*» мормон Гленн Бек, также сравнивший Трампа с Гитлером, до этого уже успел публично сравнить с Гитлером Барака Обаму, Эла Гора и двух евреев, включая мэра Нью-Йорка Майкла Блумберга. 30 июля 1964 года журнал «*Jet*» вышел с заголовком о президентской кампании еврея Барри Голдуотера в США: «Подъём Барри Голдуотера сравним с подъёмом Гитлера». Подобно Голдуотеру, демократы часто сравнивали с Гитлером Ричарда Никсона. В том числе его оппонент в избирательной кампании 1972 г. Джордж Макговерн, вошедший в историю своей страны как человек, проигравший президентские выборы в... 49 из 50 штатов страны! (За Макговерна проголосовал только либеральный штат Массачусетс и «вашиingtonское болото» округа Колумбия. При этом за Никсона проголосовали

¹ См.: *Jacob Magid*. Exit polls point to Trump gains among Jewish voters. Surveys show president picked up as much as 6% more Jewish support compared to 2016, and even more in important battleground of Florida, though some question findings // *The Times of Israel*. 04.11.2020. См.: <https://www.timesofisrael.com/exit-polls-point-to-trump-gains-among-jewish-voters/>.

² На президентских выборах за последние 100 лет еврейский электорат наиболее активно голосовал за Франклина Д. Рузвельта (82%, 85%, 90%, 90% на выборах 1932-го, 1936-го, 1940-го, 1944 гг.), Джона Кеннеди (82% в 1960 г.), Линдона Джонсона (90% в 1964 г.), Билла Клинтона (80% и 78% в 1992-м и 1996 гг.), за неудачников Эла Гора и Джона Керри (79% и 76% в 2000-м и 2004 гг.) и на первых выборах Барака Обамы 2008 г. (78%). Начиная с выборов 1968 г. 71% евреев в среднем голосовали за демократов и 25% — за республиканцев (*U.S. Presidential Elections: Jewish Voting Record (1916-Present)*). См.: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-voting-record-in-u-s-presidential-elections>).

35% евреев, а за Макговерна — 65%.) С Гитлером часто сравнивали и Рейгана и Буша-младшего. Буша-старшего сравнивали реже, потому что в отличие от Гитлера и Муссолини он был плохим оратором. Зато часто напоминали, что его отец Прескотт Буш финансировал нацистскую Германию.

Сравнения американских политиков с Гитлером не ограничиваются демократами. В октябре 1964 г. конгрессмен-республиканец Уильям Миллер сравнил реформу Линдона Джонсона о гражданских правах с гитлеровским режимом. Бывший губернатор Арканзаса, священник-баптист, бас-гитарист, телеведущий и несостоявшийся кандидат в президенты от Республиканской партии в 2008-м и 2016 гг. — его дочь Сара Сандерс была пресс-секретарём Трампа в 2017–2019 гг. — после заключения Президентом Обамой «ядерной сделки» с Ираном заявил, что Обама «возьмёт израильтян и поведёт их маршем к дверям крематория»¹.

Грете Тунберг было четыре года, когда вышло первое издание книги Голдберга. Но у него есть адекватное определение её взглядов и взглядов её гуру Эла Гора: «зелёный фашизм»².

«Неудобной правдой» называется книга Гора и его телепрограмма. Но столь же «неудобной правдой» для апологетов современного зелёного фашизма является простой факт, что вся верхушка нацистской Германии, — включая Гитлера, Гимmlера, Геббельса, Бормана, Гесса, — состояла из вегетарианцев или приверженцев здорового питания и «здорового образа жизни».

Одна из глав книги Джоны Голдберга полностью посвящена Хиллари Клинтон — «первой леди либерального фашизма», ученицы и последовательницы выходцев из России Саула Алинского и радикального раввина-психотерапевта Майкла Лернера, гуру Хиллари.

«Привлекательность Хиллари Клинтон, — пишет Голдберг, — объясняется не её скучной и ничем не примечательной личностью, а тем, что в ней, как в зеркале, отражается историческая преемственность современного либерализма... Уолдо Фрэнк и Дж.Т. Флинн были правы, заявляя о том, что американский фашизм будет отличаться от своих европейских аналогов в силу своего аристократизма и респектабельности, и Хиллари Клинтон — реальное воплощение их пророчеств... Она и её соратники воплощают материнский аспект фашизма»³.

Президентские выборы в США-2020. Реванш прогрессистов

Прогрессисты так и не оправались от сокрушительного поражения на президентских выборах 2016 г. Вплоть до следующих выборов они отказывались признавать легитимные интересы американского традиционного общества, поддержавшего Трампа. Ставка делалась на всё те же шумные меньшинства. На фоне начав-

¹ *Michael Lind. Quit Comparing Trump to Hitler! In American politics everyone at some point gets compared to Der Fuhrer. Even Obama // Politico. 08.03.2016. См.: <https://www.politico.com/magazine/story/2016/03/trump-hitler-comparisons-213711>.*

² Подробнее о дурной сущности «экоцентриков» и «радикальных инвайрменталистов» см., например: *Keith Makoto Woodhouse. The Ecocentrists. A History of Radical Environmentalism (NY: Columbia University Press, 2018).*

³ *Голдберг Дж. Указ. соч. С. 332.*

шихся предварительных выборов («праймериз») среди демократов журнал «*Rolling Stone*» проанализировал новую избирательную стратегию партии¹.

Из шести пунктов на повестке дня только один, пожалуй, мог быть поддержан рядовыми республиканскими избирателями — сторонниками Трампа: прогрессивное налогообложение в отношении американских миллиардеров. Состояние всего трёх из них — Джеффа Безоса, Билла Гейтса и Уоррена Баффета — равняется состоянию 50% граждан США с самыми низкими доходами. Берни Сандерс, например, предлагал 77%-ный налог на доход выше 1 млрд долл. в год.

Остальные пункты вызвали недоумение и многочисленные вопросы.

Доступное высшее образование и амнистия студенческих займов — достойная цель. С таким предложением, в частности, выступала сенатор от штата Массачусетс Элизабет Уоррен, в частности, поддержанная профессурой Школы права Айовского университета, где я преподавал с 1997-го по 2010 г. За последнее десятилетие плата за четырёхлетнее обучение в колледже выросла на одну треть. Студенты набрали займов на обучение на 1,6 трлн долл. После окончания колледжа они в среднем остаются должны банкам 30 тыс. долл. Единственный вопрос: кто оплатит «доступное» — т.е. бесплатное — высшее образование?

Любопытно, что в лучших традициях лицемеров-демократов та же самая Уоррен не постеснялась получить 429 981 долл. за чтение двух коротких курсов в Гарвардской Школе права в весеннем семестре 2010 г. и осеннем семестре 2011-го. Добавьте сюда ежегодную зарплату мужа Уоррен в той же Гарвардской Школе права, превышающую 400 тыс. долл.² Ничего себе забота о доступном (читай: «бесплатном») образовании для американских студентов!

Еще один штрих к портрету одного из кандидатов в президенты США 2020 г. На протяжении всей жизни 70-летняя Элизабет Уоррен лгала при приёме на учёбу и работу о том, что она по происхождению представитель одного из коренных народов Америки — чероки. В условиях «позитивного расизма», господствующего в США, эта ложь в значительной степени помогла ей сначала поступить в адвокатуру штата Техас, а затем получить профессорскую ставку как в Школе права Пенсильванского университета, так и в Школе права Гарвардского университета. Гарвард при этом не скрывал, что взял её на работу для продвижения «недопредставленных» расовых или этнических меньшинств³.

В ходе президентской кампании 2016 г. Дональд Трамп начал обращаться к Уоррен как к Покахонтас, по имени индейской принцессы из племени поухатанов, родившейся в Северной Америке в конце XVI в. и умершей в Англии в начале XVII в.

¹ См.: *Tim Dickinson*. The Democrats' Radical Agenda. Play it safe or go bold? In the race to beat Trump, party leaders are rolling out revolutionary policies for the first time in a generation // *The Rolling Stone*. No. 1329. P. 37–38.

² См.: <https://www.politifact.com/punditfact/statements/2019/sep/18/blog-posting/did-elizabeth-warren-get-400000-teaching-one-class/>.

³ См.: <https://www.cbsnews.com/news/warren-concedes-she-told-harvard-and-penn-about-native-american-ancestry/>.

Если республиканцы дают афроамериканцам удочку и учат их, как ловить рыбу, то демократы просто предлагают им гешефт: проголосуйте за нас в 2020 г. и дальше сидите на пособиях с прибавкой в 14 трлн долл., а белые рабочие, фермеры, учителя, инженеры, строители оплатят ваш праздник жизни. Не удивительно, что идею о репарациях поддерживают только 26% американцев. А некоторые из налогоплательщиков полагают, что дешевле будет оплатить их чернокожим согражданам дорогу обратно в Африку. Как, кстати, это уже делалось в 1820–1840 гг. при образовании Либерии.

Последний пункт кандидатов-демократов был подлинно революционен. В поисках новых сторонников среди меньшинств они докатились до самого дна американского общества, предлагая легализовать марихуану!

Напомню, что в 2017 г. в США было произведено 650 тыс. арестов, связанных с владением или распространением марихуаны, еще примерно 220 тыс. — за героин. Число погибших только от героина составило 480 тыс. человек. Ещё одна важная деталь: хотя белых американцев примерно 72,4%, а чернокожих примерно 12,6%, число арестованных за наркоту афроамериканцев в три раза больше белых. Обвинения в «белом расизме» критики не выдерживают. Демократы таким образом убивают сразу двух зайцев: рекрутируют в свои ряды как обдолбанных американцев, так и чернокожих. Что часто означает одно и то же!

Джона Голдберг, несомненно, прав: «Расовые представления либералов основываются на том, что принадлежность к черной расе сама по себе признак [высшей] исключительности... Существует расизм левых, проявляющийся в стремлении использовать государство для оказания помощи привилегированным меньшинствам, которые признаются превосходящими других... Соглашайтесь с либералами, если не хотите прослыть расистом»¹.

Развернувшееся и руководимое демократами движение «*Black Lives Matter*» («Чёрные жизни имеют значение») является наглядным подтверждением правоты Голдберга. А вот за слова «Все жизни имеют значение!» в сегодняшней Америке можно и в «расисты» угодить, и работу потерять!

Подведём некоторые итоги

Избирательные президентские кампании демократов 2016-го и 2020 гг. были построены на беспрецедентной лжи. И это касалось не только пресловутых русских хакеров. Трампа и его сторонников обвиняли в расизме, гомофобии, антиисламизме, сексизме и прочих «измах».

Неправда! За Трампа как в 2016 г., так и в 2020-м проголосовали те, кто устал от политкорректности, приведшей к тому, что меньшинства в США оказывались в более привилегированном положении. Проголосовали занятые в реальном секторе рабочие Нью-Йорка, фермеры Айовы, рыбаки Флориды, ковбои Оклахомы и нефтяники Техаса. Проголосовали против того, чтобы налоги, которые с них дерёт федеральное правительство, уходили на пособия цветным бездельникам, которых даже работать нельзя заставить, не рискуя быть обвинёнными в расизме.

¹ Голдберг Дж. Указ. соч. С. 289, 294.

Здоровые чувства здорового американского большинства не приемлют однополых браков и протестуют против превращения их великой страны в европейскую помойку мультикультурализма.

90–95% корпоративных СМИ в США работали на Хиллари и Байдена, агитировали против Трампа. Название телеканала «*CNN*» американцы давно уже стали расшифровывать как «*Clinton News Network*» (аналогично трезвомыслящие британцы давно переименовали «*British Broadcasting Corporation*» в «*British Brainwashing Corporation*», т.е. «Британская корпорация по промыванию мозгов»). Накануне выборов 2016 г. «*Newsweek*» успел отпечатать и разослать по газетным киоскам 125 тыс. экземпляров журнала, посвящённого победе Хиллари.

Американские СМИ лгали беззаветно, хотя и не бескорыстно. Но ложь переполняла не только страницы американских газет и экраны телевизоров.

Самое печальное, что ряд российских СМИ откровенно лёг под Хиллари и почти не давал другую точку зрения. На протяжении 2015–2016 гг. из одной телепрограммы в другую приглашались два-три американца (упёртых либерала-демократа, обожателей Хиллари, никого не представлявшие, кроме их соседей на Брайтон-Бич) плюс бывший гражданин России Н.В. Злобин (тема кандидатской диссертации Николая Васильевича в СССР: «Совершенствование научного управления социальным развитием трудового коллектива в условиях развитого социализма: на примере Волжского автомобильного завода им. 50-летия СССР и Автомобильного завода им. Ленинского Комсомола»).

Победа Трампа 8 ноября 2016 года означала поражение русофобов, стоящих за Обамой и Хиллари в Америке, в Европе, на русофобской периферии России. В частности, не оправдались надежды киевской хунты на то, что «Хиллари придёт, порядок наведёт!». После победы Байдена сейчас такие надежды возлагаются на него.

Избиратели Трампа нанесли сильный удар по «пятой колонне» — либерал-экстремистам в нашей стране. Истерика в прямом эфире на «Эхе Москвы» началась уже в 5 часов утра в среду, 9 ноября, с первыми результатами выборов. Затем на телеканале «Дождь» Евгения Курицына, более известная как Божена Рынска (жена тогда ещё не покончившего жизнь самоубийством Игоря Малашенко, одного из «отцов» победы Ельцина 1996 г.), заявила: «В наших домах мы не стали бы принимать женщину такого класса, как Мелания Трамп!».

Трамп и его избиратели вскрыли гнойник, болевую точку, раковую опухоль своей страны. За Трампа проголосовали те, кто не желает жить в «прекрасном новом мире» либерального тоталитаризма.

На международной арене американская доктрина «глобального лидерства» является обоснованием безответственных внешнеполитических действий США. В период президентства Барака Обамы и Джо Байдена она приняла абсолютную форму. В либеральной прогрессистской парадигме Соединённые Штаты не только ответственны за все события в мире, но и имеют право вмешаться в конфликтные и кризисные ситуации как высший арбитр и носитель критериев демократизации. Американские либерал-прогрессисты — реальная угроза не только для жителей своей страны, но и для всего человечества.

Цинизму демократов-прогрессистов в США нет предела: больше нелегальных мигрантов, которых теперь в Америке даже нельзя назвать теми, кто они

есть¹; больше сидящих на пособиях безработных чернокожих; больше наркоманов и т.д. — только чтобы Трамп и его «быдловата» не смогли победить на выборах 2020 г.!

Джона Голдберг заключает свою книгу такими словами: «В определённый момент просто необходимо бросить перчатку, провести черту на песке, установить границы и в конце концов крикнуть: „Хватит!“, встать на пути „прогресса“ и закричать: „Стоп!“»².

Победа Джо Байдена на президентских выборах 2020 г. в результате чудовищных фальсификаций свидетельствует о том, что прогрессизм достиг четвёртой степени поражения американского организма.

¹ Судья Верховного суда США Соня Сотомайор (назначена Бараком Обамой; первый член высшей судебной инстанции латиноамериканского происхождения) предлагает новую квалификацию «нелегальных» иностранцев: «недокументированные (*undocumented*) иностранцы». Но это всё равно, как называть наркодилеров «недокументированными фармацевтами»!

² Голдберг Дж. Указ. соч. С. 419.

РАЗДЕЛ VIII. ЮБИЛЕИ

Поздравление Конституционного клуба Глебу Павловскому с 70-летием 5 марта 2021 г.



Президенту Русского института
Г.О. ПАВЛОВСКОМУ

5 марта 2021г., г. Москва

Дорогой Глеб!

От коллективного лица Конституционного клуба и от себя лично поздравляю Тебя с очередной покорённой тобою вершиной Второй молодости. Впереди, до начала Третьей молодости, как водится, она поджидает нас в 90 лет, долгий интересный путь.

Начав свою общественную деятельность еще в середине 70-х при жестком спарринге охранительных органов, Ты сохраняешь и передаешь стремление к новой достойной жизни новым поколениям общественных деятелей.

С благодарностью вспоминаю 1987 год, когда ты с товарищами и единомышленниками оказал мне честь, предложив возглавить клуб «Перестройка», завизировав моё успешное вхождение в Большую Политику. Ты стал, можно сказать, предтечей конституционной реформы начала 1990-х годов в России.

Как народный депутат России всегда ценил Твои мужественные, достойные выступления против имевших катастрофические последствия безумных акций вроде приватизации «по Чубайсу» или разгрома российского парламента.

Твои медийные проекты всегда прокладывали путь гласности, на них воспитывались новые поколения ответственных журналистов.

Масштабна Твоя роль в создании новой российской экспертной среды и новой школы политических аналитиков, где Твой авторитет неоспорим, а к искромётным умным комментариям и оценкам всегда внимательно прислушиваются все фракции общества.

Желаю тебе новых радостей и эмоциональных открытий, достойных Тебя челенджей и последователей, дружеского плеча и товарищеского участия при полнейшем дефиците фактапов и потерь.

Спасибо Тебе, дорогой друг!

Товарищески,

Олег Румянцев

председатель комиссии АЮР по развитию конституционного правосознания, президент Фонда конституционных реформ, председатель Конституционного клуба; в 1990–1993 гг. Ответственный секретарь Конституционной комиссии Российской Федерации, народный депутат России

**Поздравление Председателя Правительства России
М.В. Мишустина Президенту Фонда конституционных реформ
О.Г. Румянцеву 23 марта 2021 г.**



**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Президенту
Фонда конституционных реформ
О.Г.Румянцеву

« 23 » марта 2021 г.

№ 2425п-ПЗ9

МОСКВА

Уважаемый Олег Германович!

Примите мои поздравления с 60-летием.

Известный общественный и политический деятель, юрист высокой квалификации, Вы внесли большой вклад в развитие конституционного права, формирование правового государства. При Вашем непосредственном участии разрабатывалась Конституция Российской Федерации, ставшая важным политическим документом, где закреплены основы конституционного строя, устои федерализма, высшей ценностью признан человек, его права и свободы. Благодаря ее принятию сохранилась целостность нашей страны.

Сегодня серьезный опыт, глубокие знания, незаурядные организаторские способности помогают Вам возглавлять Фонд конституционных реформ. Под Вашим руководством ведется большая аналитическая и исследовательская работа, направленная на совершенствование российского законодательства. Это ответственный труд, от которого зависит улучшение жизни миллионов людей, их благополучие.

Особого уважения заслуживает Ваша преподавательская деятельность, забота о воспитании нового поколения высокопрофессиональных специалистов.

Желаю Вам успехов, крепкого здоровья и благополучия.

М.Мишустин



Приглашение, программа, список участников Круглого стола 23 марта 2020 г.



Финансовый
университет
Политологический факультет
Департамент политологии

Круглый стол

«Конституционные реформы
в Российской Федерации в 1990–2020 гг.:
общее и особенное в контексте глобальных
и отечественных вызовов»



Приглашаю Вас принять участие в работе Круглого стола
«Конституционные реформы в Российской Федерации
в 1990–2020 гг.:

общее и особенное в контексте
глобальных и отечественных вызовов»,
который состоится в день моего 60-летия 23 марта этого года
в старом Зале Учёных соборов Финансового университета

(Москва, Ленинградский проспект, 55, аудитория 213, 2 этаж).

Олег Германович Румянцев

P.S.

Позволю себе выразить искреннюю благодарность
руководству Финансового университета,
Факультета социальных наук и массовых коммуникаций
Департамента политологии,
а также студентам 4 курса данного факультета
Екатерине Гуртовой и Тимуре Карамову
за бесценную поддержку и активное участие в организации мероприятия.

23 марта 2021 года
г. Москва.

В программе:

14:00 – 14:15: *вступительное слово*

14:15 – 16:45: *выступления участников Круглого стола по вопросам реализации конституционных реформ в России*

Временной регламент выступлений – 5-7 минут

17:00 – 18:30: *юбилейный фуршет в Бизнес-клубе «Финансист»
там же: Ленинградский пресейтл, 55, 2 этаж*

Мероприятие пройдёт в гибридном формате (оффлайн + онлайн)

Трансляция мероприятия ведётся на:

Сайте Финансового университета

<http://www.fu.ru/org/dep/rolit/news/2021-03-03-ks.aspx>

YouTube-канале Конституционный клуб Олега Румянцева

<https://youtu.be/ngrUDnDnqz4>



QR-код ссылки

Список участников Круглого стола:

1. **АВАКЯН** Сурен Агбекович, д.б.н., проф., зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова
2. **АЛЕБАСТРОВА** Ирина Анатольевна, д.б.н., проф., зав. кафедрой Всероссийского государственного университета юстиции (ИПА Минюста России)
3. **БАВУРИН** Сергей Николаевич, д.б.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, научный руководитель Центра интерпретационных и цифровизационных исследований Института государственной и права РАН, профессор Омского государственного университета им.Ф.М. Достоевского
4. **БОЛДЫРЕВ** Юрий Юрьевич, к.б.н., в 1989–2000 гг. народный депутат СССР, начальник КУ Президента РФ, член Совета Федерации, заместитель председателя Счетной палаты РФ
5. **БУЗИН** Андрей Юрьевич, к.б.н., к.б.э.н., руководитель экспертно-аналитического объединения «ГЛОСС»
6. **ВАРВАРИН** Александр Викторович, заслуженный юрист РФ, Служба-секретарь – вице-президент РСПП по развитию ресурсоснабжителей и преобразовательств
7. **ГАДЖИЕВ** Галис Абдуллаевич, д.б.н., проф., научный руководитель федерального права НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург
8. **ГОЛЫЦЕЛАТ** Андрей Александрович, к.б.н., Управляющий партнер (Россия), Вартан Сате-Ладжон Райнер (Russia) LLP (ранее в России – Gotschal LLP, руководитель секретариата Конституционной комиссии Российской Федерации (1991 – 1993 гг.))
9. **ГРИНБЕРГ** Руслан Семенович, член-корреспондент РАН, д.э.н., научный руководитель Института экономики РАН
10. **ГРИШИНА** Майя Владимировна, секретарь ЦИК, сопредседатель Секретариата Конституционной комиссии Российской Федерации (1991 – 1993 гг.)
11. **ДАНИЛОВ** Евгений Алексеевич, к.б.н., адвокат, руководитель экспертного совета Конституционной комиссии Российской Федерации (1992 - 1993 гг.)
12. **ДЕГТЯРЕВ** Алексей Витальевич, советник Аппарата мэрии города федерального значения Правительства Российской Федерации
13. **ДЕГТЯРЕВ** Андрей Алексеевич, к.б.н., проф., ф.т.н. политолог МГИМО МИА России и ф.т.н. приватной политики НИУ ВШЭ
14. **ДОМИРИН** Александр Николаевич, к.б.н., (РФ), д.б.н., (СНГ), Пенсильванский университет, США, проф. НИУ ВШЭ
15. **ЕМЕЛЬЯНОВ** Михаил Васильевич, Первый зам. рук. фракции «Справедливая Россия», первый зам. председателя Комитета Государственной Думы по государственному и законодательству

38. **МАТВИШИН** Михаил Леонидович, к.э.н., генеральный директор Консалтингового агентства «Луминиф» и партнер»
39. **МЕДУШЕВСКИЙ** Андрей Николаевич, к.и.н, д.фи.н., проф. НИУ ВШЭ
40. **МИКУН** Илья Евгеньевич, член Генерального совета «Деловой России»
41. **МИНТУСОВ** Игорь Евгеньевич, к.полит.н., доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении СПбГУ, президент Европейской ассоциации политических консультантов
42. **МИШУСТИНА** Лариса Павловна, Старший рекреатив Президентки РФ, народный депутат России (1990 – 1993 гг.)
43. **МОРЩАКОВА** Тамара Георгиевна, ф.и.н., проф., судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке
44. **МОСКАЛЫКОВА** Татьяна Николаевна, д.и.н, д.фи.н, проф., Уполномоченный по правам человека в России
45. **МУКУСОВ** Владимир Викторович, журналист, теле- и радиоведущий, продюсер, народный депутат России (1990–1993 гг.)
46. **МУРАВЬЕВА** Лина Михайловна, заместитель начальника отдела стратегического планирования Департамента экономического развития и финансов Правительства Российской Федерации
47. **МУРАШОВ** Арсений Николаевич, народный депутат СССР (1988 – 1991 гг.), депутат Государственной Думы I созыва
48. **НАДЕЖДИН** Борис Борисович, к.ф.-и.н., президент Института региональных проблем и фундаментальности
49. **ПАВЛОВСКИЙ** Глеб Олегович, Президент Русского института
50. **ПЕПЕЛЯЕВ** Сергей Геннадьевич, к.и.н., артист, главный редактор журнала «Наблюдатель», член Правления РСПП, управляющий партнер «Пенсלבэб Групп»
51. **ПЛИГИН** Владимир Николаевич, ф.и.н., народный руководитель факультета права НИУ ВШЭ, сопредседатель Ассоциации юристов России
52. **ПЛИС** Яков Александрович, д.и.н., д.полит.н., проф. Департамента политологии Финансового университета
53. **ПОДОПЛЕЛОВА** Ольга Германовна, юрист Благотворительного фонда помощи сиротным и их семьям
54. **ПОСТНИКОВ** Александр Евгеньевич, д.и.н., проф., зам. отдела конституционного права ИЭС/СП при Правительстве РФ
55. **ПЫРМА** Роман Васильевич, к.полит.н., доцент Департамента политологии Финансового университета
56. **РАСТОГУЕВ** Сергей Викторович, д.полит.н., проф. Департамента политологии Финансового университета
57. **РУМЯНЦЕВ** Олег Германович, к.и.н., ф.и.н. Департамента политологии Финансового университета, председатель комиссии АЮР по развитию конституционного

16. **ЕРЕМИН** Виталий Владимирович, ф.и.н., проф., зам. кабарды Конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института РАН
17. **ЗАХУЛИН** Константин Фёдорович, депутат Государственной Думы I, IV, V, VII созывов; первая заместитель председателя Комитета по делам СНГ, образовательной интеграции и связям с соотечественниками, руководитель Института стран СНГ
18. **ЗУЙКОВ** Антон Владимирович, к.и.н., доцент Юридического института РАН
19. **ИГРУНОВ** Вячеслав Владимирович, общественной деятель, депутат Государственной Думы II созывов
20. **ИЛЛАРИОНОВ** Андрей Николаевич, к.э.н., президент Института экономического анализа
21. **ИЗЫМЧЕВ** Валерий Викторович, первая заместитель председателя Совета ветеранов профессиональных органов и специалистов
22. **ИСАКОВ** Владимир Борисович, д.и.н., проф., факультета права НИУ ВШЭ
23. **КАЛЛАЧЕВ** Валерий Валентинович, исполнительный директор Фонда конституционных реформ
24. **КАШЕВАНОВ** Андрей Борисович, к.и.н., заместитель Руководитель Федеральной антимонопольной службы России
25. **КОЖОКИН** Евгений Михайлович, д.и.н., проф., декан Факультета международных отношений и зарубежного регионоведения РГГУ, народный депутат России (1990-1993 гг.)
26. **КОМАРОВА** Валентина Викторовна, д.и.н., проф., член-корреспондент РАН
27. **КОРОЛКОВ** Вадим Владимирович, глава федерального клуба федералистов
28. **КРАСНОВ** Михаил Александрович, д.и.н., проф. НИУ ВШЭ
29. **КРИЖКОВА** Ольга Николаевна, к.и.н., доцент РГУП
30. **ЛАВФТИНСКИЙ** Владимир Ильич, к.и.н., профессор МГОА им. О.Е. Курдюмова, эксперт Конституционной комиссии Российской Федерации (1991 – 1993 гг.)
31. **ЛАШЕВСКИЙ** Вячеслав Викторович, к.филол.н., сопредседатель Координационного совета координационной группы при Общественной палате Российской Федерации, Председатель Совета директоров Координационной группы АПТ
32. **ЛОГИНОВ** Андрей Викторович, д.полит.н., к.и.н., Статс-секретарь – заместитель Министра юстиции Российской Федерации
33. **ЛУКЬАНОВА** Елена Антоновна, ф.и.н., профессор Свободного университета
34. **ЛЫСАКОВ** Вячеслав Иванович, Депутат Государственной Думы
35. **ЛЫСОВ** Павел Александрович, народный депутат России, член Верховного Совета РФ (1990–1993 гг.)
36. **МАЗАЕВ** Владимир Дмитриевич, к.и.н, д.и.н., проф. НИУ ВШЭ
37. **МАЛЫЦАН** Анатолий Леонидович, начальник Управления по обеспечению деятельности Штаба по защите прав и законных интересов субъектов избирательной и предпринимательской деятельности г. Москва

- пребывания, президент Фонда Конституционных реформ, президент Конституционного клуба, в 1990–1993 гг. Отстаивательный секретарь Конституционной комиссии Российской Федерации, народный депутат России
58. **РУШКОЙ** Александр Владимирович, д.э.н., к.б.н., вице-президент Российской Федерации (1991–1993 гг.)
59. **СЕЛЕЗНЁВ** Павел Сергеевич, доктор, депутат Ассамблеи политический Финляндского университета
60. **СИДОРОВ** Владимир Александрович, Собственный президент Московской ТПП
61. **СИМОНОВ** Константин Васильевич, к.полит.н., проф., руководитель Департамента политологии Финляндского университета
62. **СТЕПАНКОВ** Валентин Георгиевич, к.б.н., Генеральный продюсер России (1991–1993), Член Конституционной комиссии Российской Федерации (1990–1993 гг.), членский Конституционного собрания
63. **ТРОИЦКАЯ** Александра Алексеевна, к.б.н., доктор МГУ
64. **УГЛАЧОВ** Андрей Иванович, главный редактор еженедельника «Архивыта. Неделе», народный депутат России (1990–1993 гг.)
65. **ШАРЁВ** Алексей Юрьевич, к.б.н., доктор МПГУ, гл. редактор Журнала «Конституционный вестник», член Конституционной комиссии РФ (1990–1993 гг.)
66. **ШАБЛИНСКИЙ** Илья Георгиевич, д.б.н., проф. НИУ ВШЭ
67. **ШАТЛАЛОВ** Сергей Дмитриевич, д.э.н., к.ф.э.н., Действительный государственный советник Российской Федерации I класса
68. **ШАТЛИЛОВ** Александр Борисович, кандидат, проф., декан Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финляндского университета
69. **ШЕВЧУОВА** Лилия Федоровна, д.б.н., почетный доктор Университета Сайбер-Галена
70. **ШОХИН** Александр Николаевич, д.э.н., профессор, Президент НИУ ВШЭ, Президент РСПП, Член Государственного Совета Российской Федерации
71. **ШУБ** Максим Львович, директор по сборам с общественностью Концерта «Шелк» в России и странах СНГ
72. **ЭБЗЕВ** Борис Сафарович, д.б.н., проф. РГУП, Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
73. **ЭСКИНДАРОВ** Мухамин Абдурахманович, д.э.н., проф., академик РАО, ректор Финляндского университета
74. **ЯНКОВ** Кирилл Валентинович, к.э.н., эксперт Конституционной комиссии (1990–1993 гг.), президент Союза писателей России

И ряд других приглашённых

РАЗДЕЛ IX. БИБЛИОТЕКА

I. Конституционная реформа-2020. Рекомендуемая литература

1. *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 1. Государство по Конституции 1993 года: на бумаге и в жизни // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 3–8.

2. *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2. Поправки к Конституции: нерешённые и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 3–8.

3. *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа-2020 и экономическое развитие России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 5. С. 94–106.

4. *Лукьянова Е.А.* Изменение конституционного строя: к чему приведёт предложенная президентом правка основного закона. // Forbes. 2020. 23 янв. См.: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/391711-izmenenie-konstitucionnogo-stroya-k-chemu-privedet-predlozhennaya-prezidentom?fbclid=IwAR0FRUsEdj3GkC5tcQDmSu0Bds0JzIV9kPDOjg2-DdhBWft5QvFIUhlxh7EI>.

5. *Лукьянова Е.А.* Имитационные политические режимы как новая политико-правовая реальность. Политико-правовой анализ // Общественные науки и современность. 2020. № 1. С. 61–76.

6. *Лукьянова Е.А.* Конституционный суд: новые инструкции по применению. Анализ поправок в ФКЗ «О Конституционном Суде» // V-Times. 2020. 12 окт. См.: <https://vtimes.io/news/konstitucionnyj-sud-novye-instrukcii-po-primeneniyu?fbclid=IwAR0u7cVVZkEd0VZNG3zoqZLK9SbF8tLqd3OWsnvIEKJuE8wqyZFJiZr4kao>.

7. *Лукьянова Е.А.* О конституционной идентичности и форме правления // «Деконструкция Конституции: что нужно и что не нужно менять в российском Основном Законе. Серия «Либеральная миссия — Экспертиза». Вып. 8 / под ред. К. Рогова. М: Фонд «Либеральная Миссия», 2020. С 23–27. См.: http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya_Konstitucii___chto_nuzhno_i_chto_ne_nuzhno_menyat_v_rossijskom_Osnovnom_Zakone.pdf.

8. *Медушевский А.Н.* Конституционные реформы в России: содержание, направления и способы осуществления // Общественные науки и современность. 2020. № 1. С. 39–60.

9. *Медушевский А.Н.* Пересмотр российской Конституции: на пути к коронованной демократии // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). Март-апрель. С. 163–167.

10. *Медушевский А.Н.* Возрождение империи? Российская конституционная реформа-2020 на фоне глобальных изменений // Вестник Европы. 2020. Т. LIII. См.: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/the-revival-of-the-empire-russian-constitutional-reform-2020-against-the-background-of-global-change.html>.

11. *Медушевский А.Н.* Конституционные поправки в России-2020 как политический проект переустройства государства // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. С. 43–66.

12. *Медушевский А.Н.* Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. Т. 136. № 3. С. 33–50.

13. *Медушевский А.Н.* Экспертный комментарий: «Обнуление и дух Конституции» // Закон. 2020. № 3. С. 28–29.

14. *Медушевский А.Н.* Конституционная реформа-2020 с позиций теории легитимности // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2020. № 4. С. 15–30. См.: <https://www.taljournal.ru/jour/article/view/66/102>.

15. *Румянцев О.Г.* Конституционная реформа-2020: пристрастная оценка // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). Март-апрель. С. 6–32.

16. *Царёв А.Ю.* О текстовых дефектах проекта закона о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов публичной власти» // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). Март-апрель. С. 218–221.

17. *Царёв А.Ю.* О поправках-2020 // Конституционные ценности и ценность Конституции: сб. материалов круглого стола с международным участием, проводимого в рамках XV Фестиваля науки города Москвы (г. Москва, 9 октября 2020 г.) / МГПУ, Институт права и управления, Школа права. Саратов: Саратовский источник, 2020. С. 55–57.

18. *Rumyantsev O.G.* On Some Political Science Aspects of the 2020 Constitutional Reform in the Russian Federation // Political Science Issues. Vol. 10. Iss. 1 (35–38), 2020.

II. О новых книгах коллег по Конституционному клубу

1. *Бузин А.Ю.* Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М.: КнигИздат, 2020.

2. *Исаков В.Б.* Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020.

3. *Лафитский В.И.* Великие конституции (Истоки, факторы развития и роль в современном мире): монография. М.: Русайнс, 2021.

4. *Лафитский В.И.* Конституционные ценности семьи в борьбе цивилизаций за выживание. М.: Проспект, 2020.

5. *Лафитский В.И.* Практическое пособие по сравнительному правоведению: Ступени познания зарубежного права для чиновников, предпринимателей и юристов. М.: Проспект, 2019, 2020.

6. *Троицкая А.А.* Сравнительный метод в науке конституционного права. М.: Зерцало, 2020.

7. *Шайо А., Уитц Р.* Конституция свободы. М.: Институт права и публичной политики. М., 2021.

8. *Шустров Д.Г.* Теория учредительной власти: пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением. М.: Юрлитинформ, 2021.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК
№ 6 (24), Весна-лето 2021 г.

Независимый журнал по вопросам конституционализма

Тема номера:
Вектор перемен

Подписано в печать 11.06.2021.
Формат 70х100/16. Усл. печ. л. 27,3. Тираж 2000 экз.
Заказ №

Свидетельство о регистрации № 0110199 от 5 мая 1999 г.
в Государственном комитете Российской Федерации по печати.

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., 6.