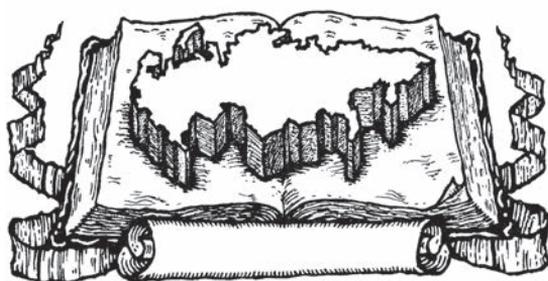


КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК № 6 (24)

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. Гутова, 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. Подоплелова, 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. Капанова, 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.

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
О.Г. Румянцев. Эскиз концепции обновлённой Конституции Российской Федерации (России) с комментариями	9
И.Г. Шаблинский Мои соображения по поводу набросков концепции 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

Д.А. Авдеев О республиканской форме правления в Российской Федерации	60
И.А. Алебастрова Правовой статус главы государства как зеркало национального политического режима	71
О.Ю. Болдырев. Суверенитет России и международное право после конституционной реформы–2020	78
С.А. Денисов Конституционализм и Конституция	85
А.А. Джагарян Конституционное правосудие: невозвратное будущее?	95
В.Б. Исаков Итоги и продолжения	102
<i>Приложение:</i> Письмо Дж. Дудаева Б.Н. Ельцину от 21 сентября 1993 года	108
А.А. Кондрашев Форма правления и форма государственного устройства в России в контексте конституционной реформы 2020 года	108
М.А. Краснов Что означает «охранять и защищать конституцию»?	116
О.Н. Кряжкова Три причины отменить запрет на публикацию особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации	128
В.И. Лафитский Конституционные заветы правового регулирования коммуникационных отношений: от забвения к реальности законодательной и правоприменительной практики Российской Федерации	139
А.Н. Медушевский Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации	150
Е.Е. Никитина Уточнение концепции гражданского общества в фокусе конституционного права: к вопросу о прагматическом инструментарии конституционализма	168
В.Н. Плигин Конституционные изменения: в поисках путей легитимности (теоретический аспект)	176
Заставка портала Ольги Подоплеловой «Особое мнение»	188
А.Е. Постников. Конституционная реформа 2020: исходные начала и перспективы дальнейшего конституционного процесса	189
И.Г. Шаблинский Политический режим в России и авторитарные режимы прошлого: сходства и различия	193

РАЗДЕЛ III. ГРАЖДАНСКАЯ ПОЗИЦИЯ

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

РАЗДЕЛ IV. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

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

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 годов, 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 свое 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.

Распространенным 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 измененной 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 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 очередной 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.