

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

2021
№4

Журнал РОССИЙСКОГО ПРАВА



Journal

OF RUSSIAN LAW

- Идеология конституционного реформирования российской правовой системы
- Концептуализация полномочия как общеправовой категории
- Правовые позиции Конституционного Суда по вопросам оплаты труда
- Эколого-правовые ограничения экономической деятельности

УДК 342.4(470+571)
 DOI: 10.12737/jrl.2021.042

Идеология конституционного реформирования правовой системы Российской Федерации

В. В. Лазарев

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, lazarev@izak.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0910-0609>

Аннотация. В статье рассматривается суть ценностно-идеологического подхода к оценке Конституции Российской Федерации и Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Принятие данного Закона связано с текстуальным изменением Конституции Российской Федерации. Однако этим конституционная реформа не ограничивается. Реформированию подвергаются все элементы правовой системы: законодательство, государственные институты, правоприменение, правосознание. В основе проводимых изменений лежат жизненные потребности и новые вызовы общественно-политического развития. Ответом на них должна быть не спонтанная сугубо прагматическая реакция власти, а системная деятельность каждой из разделенных ветвей власти в соответствии со своей компетенцией и идеями, закрепленными в первых двух главах Конституции России с поправкой на идеи, вызвавшие принятие указанного Закона. Глубоко осмысленная, концептуально оформленная совокупность тех и других идей составляет идеологию как действующей Конституции, так и всего того, что призвано обеспечивать ее действие.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные ценности, основы конституционного строя, демократия, Конституционный Суд Российской Федерации, Президент Российской Федерации, общество, социальная эволюция, свобода, справедливость, права человека, достоинство

Для цитирования. Лазарев В. В. Идеология конституционного реформирования правовой системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 4. С. 5—17. DOI: 10.12737/jrl.2021.042

Ideology of Constitutional Reform of the Legal System of the Russian Federation

Valeriy V. Lazarev

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, lazarev@izak.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0910-0609>

Abstract. The article examines the essence of the value-ideological approach to assessing the Constitution of the Russian Federation and the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities". The adoption of this Law is associated with a textual change in the Constitution of the Russian Federation. However, the constitutional reform is not limited to this. All elements of the legal system are being reformed: legislation, state institutions, law enforcement, legal awareness. These changes are based on vital needs and new challenges of social and political development. The answer to them should not be a spontaneous and purely pragmatic reaction of the authorities, but the systemic activity of each of the

divided powers in accordance with its competence and in accordance with the ideas enshrined in the first two chapters of the Constitution of Russia, with amendments to the ideas that caused the adoption of this Law. A deeply meaningful, conceptually formulated set of those and other ideas constitutes the ideology of both the current Constitution and everything that is designed to ensure its operation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional values, the fundamentals of the constitutional system, democracy, Constitutional Court of the Russian Federation, President of the Russian Federation, community, social evolution, freedom, justice, human rights, dignity

For citation. Lazarev V. V. Ideology of Constitutional Reform of the Legal System of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 4, pp. 5—17. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2021.042

Конституция государства характеризует его общественное бытие и рассматривается в качестве общественной ценности. Соответственно, Основной закон как духовная и правовая ценность определяет условия общественной жизни личности.

Конституция, выполняя закрепленную за ней функцию, имеет все свойства духовной реальности, материализуемой в реальных процессах государственно-правового развития и в субъективном отношении к ним носителей правового сознания. Их ценностные ориентации проявляются не только в степени поддержки или неприятия конституционных норм, но и в регуляции его поведения, когда они фактически образуют мотивационную сферу субъекта. Формируются ценностная иерархия жизненных целей, а в соответствии с ними и представления о нормах поведения как ценностных средствах достижения идеала. Механизм целеполагания и должностования получает идейное обоснование. Соответствующие элементы этого механизма рассматриваются как обладающие значимостью по необходимости, другие — как обладающие способностью удовлетворять потребности данного субъекта. В любом случае ценность предполагает, на наш взгляд, положительную значимость целей и норм¹.

¹ Философы допускают и так называемую негативную ценность, определяя философское и социологическое понятие ценности как обозначающее положительную или отрицательную значимость какого-либо объекта. URL: <https://dic.academic.ru/>

Юристы не часто обращаются к ценностному анализу права², соответственно, к ценности законодательных и правоприменительных актов. Однако конституция и конституционные ценности не остались без внимания³. Как представляется, именно ценностный подход к Основному закону закладывает базис конституционной идеологии, определяющей в итоге функционирование национальной правовой

dic.nsf/enc_philosophy/1350/%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC.

² См.: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971; Ненюски Н. Право и ценности. Пер. с болг. М., 1987; Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность. Львов, 1985.

³ См., например: Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда РФ) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6; Бондарь Н. С. Конституционное право как фундаментальная ценность демократического правового государства (по мотивам научного наследия академика О. Е. Кутафина) // Lex russica. 2010. № 2. С. 260—295; Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2014; Мамонов В. В. Конституционные ценности современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93); Суханова А. А. Конституционные ценности современной России: иерархия и конкуренция // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 23 (378). Право. Вып. 44. С. 53—57.

системы. «Целью Конституции помимо организации власти в государстве и институционализации воли является также выражение ценностей политического сообщества, которое она регулирует. В противоположность упрощенному и разделяемому многими мнением необходимо прояснить, что основные права составляют не единственные ценности, изложенные в Конституции»⁴. Данная точка зрения Б. Матье разделяется и отечественными конституционалистами⁵. На позицию известного французского профессора и государственного деятеля следует обратить особое внимание в связи с его обеспокоенностью крайне индивидуалистическим пониманием прав человека, распространением мультикультурализма и коммуитаризма. Политическое сообщество изначально предполагает об-

щие ценности, которые, во-первых, представляют национальную идентичность и, во-вторых, ограничивают рост индивидуализма, соригинальный на собственную систему ценностей и, соответственно, на индивидуальные права и свободы и игнорирование социальных обязанностей.

Общая характеристика ценностного подхода. Ценностный подход изначально ориентирует на выявление того, что имеет определенную значимость для кого-либо. Наша постановка вопроса предполагает выявление значимости Конституции РФ, конституционных поправок для общества, государства, отдельных лиц в статусе гражданина или должностного лица. Ценностный подход сопряжен с философским прагматическим: истиной является то, что служит нам, что работает на нас. На быденном уровне и утилитаристская интерпретация ценности может оказаться успешной. В любом случае ценности — это явления как материального, так и духовного характера, обладающие положительной значимостью.

Ценность не отделима от оценки со стороны разных субъектов. Соответственно, эта оценка производится через постижение диалектики потребностей, интересов, целей, идеалов в сопоставлении их с требованиями социальных норм.

Новеллы Конституции предполагают, во-первых, выявление эйдети-ческой (формальной) ценности, которая вытекает из идеи конституции, и, во-вторых, определение социокультурных (содержательных) ценностей, которые предложены законодателем в соответствии с запросами социокультурных, экономических и политико-правовых отношений.

Конституционные ценности находятся в сфере должного, являются деонтическими, имеют характер непререкаемых в правовом смысле предписаний. Это важно в аспекте

⁴ Матье Б. Право против демократии?: монография / пер. с франц. Я. И. Лебедевой; под ред. А. И. Ковлера. М., 2021. С. 34.

⁵ «Система конституционных ценностей может быть представлена как единство следующего набора принципов: во-первых, это права и свободы человека и гражданина как высшая ценность и иные ценности, определяющие правовое положение индивида в обществе и государстве: правовая государственность, социальная государственность, единство экономического пространства и свобода экономической деятельности, плюрализм и равная защита форм собственности, идеологический и политический плюрализм, гражданство Российской Федерации; во-вторых, следует назвать группу ценностей, предопределяющих организацию государственной власти: демократия и народный суверенитет, государственный суверенитет Российской Федерации, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей на законодательную, исполнительную, судебную, светский характер государства, разграничение государственной власти и местного самоуправления» (Ерофеев А. А. Ценностный подход в конституционном праве // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 19 (234). С. 21).

раскрытия регулятивной функции ценностей⁶.

Ценности могут являться нам как реалии, как нечто завоеванное, уже достигнутое и как своего рода идеалы для выбора жизненной позиции, определения цели дальнейшего движения. В этом отношении для их оценки могут оказаться полезными феноменологические подходы, которые признают наряду с реальным, эмпирически изменчивым правом идеальное — эйдетическое, универсальное право. Такой подход будет полезен при соотношении международного и национального права.

Общая ценность конституции и поправок. По сути, конституция фиксирует сложившееся соотношение социальных сил, претендующих на политическое господство. Поскольку в силу объективных и субъективных условий данное соотношение закономерно меняется, никакая писаная конституция не может выполнять названную функцию без изменения ее текста. Эффективность конституции в наше время достигается за счет преодоления разрыва между фактическим положением дел и письменным конституционным актом посредством внесения в него поправок, чем обеспечивается

⁶ Ценность идеологии, которая воплотилась в регулятивные правовые нормы, реально обеспечиваемые всеми средствами государственной поддержки, — в предотвращении инфляции законодательства. Опасность последней особенно ощутима, когда идет речь о конституции. Здесь недопустимы необязательность исполнения, умолчание об ответственности, даже позитивной. Вот почему, например, актуальны гарантии социального государства, и можно понять ценность соответствующих социальных поправок в конституцию (пусть в законодательстве уже и есть такого рода нормы). Гарантии должны действовать непосредственно и определять содержание всех иных правовых актов, устраняя тем самым иллюзорность идеологии социального государства.

высокая степень функциональности соответствующих норм. В этом и состоит ценность производимых поправок.

Из наиболее общезначимого в идеологии Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке к Конституции РФ) представляется целесообразным отметить прежде всего те изменения, которые учитывают идентичность правовых реалий жизненным посылам. В Законе в общей форме получило конституционное закрепление в качестве основ динамического развития на перспективу то, что увековечено тысячелетней историей, что сохранено памятью предков, «передавших нам идеалы и веру в Бога», что диктуется законами преемственности в развитии Отечества, что естественно для продолжения рода человеческого.

«Живая» конституция, понятие и разновидности которой еще предстоит осмыслить, на какое-то время в актуальной своей части уступает место формально закрепленной в тексте. Однако любому тексту предстоит «жить», проявлять себя в конкретных общественных отношениях. «Живая» конституция обязательно будет заявлять о себе. Такую конституцию связывают преимущественно с деятельностью конституционных судов или других высших судебных инстанций, которые в заранее заданных пределах могут оценивать текущее нормотворчество на предмет соответствия конституции, тем самым признавая новые общественные отношения в качестве конституционных.

Наряду с сущностной ценностью конституции, состоящей в фиксации сложившегося соотношения социальных сил, активно участвующих в государственно-правовом строительстве, следует подчеркнуть ее

содержательную ценность. Отвлекаясь от национального конституционализма различных стран, рискуя с учетом исторического опыта конституционного развития констатировать необходимость пересмотра утвердившейся концепции, что конституция содержательно всегда призвана ограничивать государство, государственную власть. Для конституций XVIII в. это не вызывало сомнений. В условиях XXI в. конституционные нормы должны не в меньшей степени, чем государство, ограничивать общество и его институты.

Такая постановка вопроса особенно уместна в связи с перекосами в нашей жизни, когда права гражданина и различных общностей граждан превозносятся в ущерб лежащим на них обязанностям. Между тем государство и общество в идеале связаны взаимными правами и обязанностями. И если на государстве лежат обязанности, то на сильное государство должны быть возложены еще более значительные обязанности. Не случайно вместе с признанием усиления президентской власти ставятся вопросы усиления его позитивной конституционной ответственности.

Ценность «живой» конституции, а также внесенных поправок в эволюционности конституционного развития. Правда, едва ли не те же люди, которые не видели никакого переворота в событиях 1990-х гг., говорят о таком применительно к конституционным поправкам 2020 г. Между тем эти поправки ничего не меняют ни в форме правления, ни в форме государственного устройства и даже кадровую смену не предполагают. Конституцией изначально установлена сильная президентская власть, и она лишь усиливается. Вместе с тем одновременно имеет место перераспределение полномочий между разными органами государственной власти.

В конституционализации новых отношений участвуют парламент,

президент, правительство, которые в ходе правотворческой работы в соответствии со своей компетенцией развивают правопорядок, конкретизируя идеалы и цели, обозначенные в тексте конституции. Конституция живет благодаря их позитивной деятельности. И только в случае вопросов к правотворческим органам на предмет соблюдения конституционных норм Конституционный Суд окончательно конституционализует отношения, признавая конституционность актов, их регулирующих⁷.

Ценностно выделяется здесь Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке к Конституции РФ.

Во-первых, оно высветило ряд ценностей, которые, будучи взяты на вооружение в качестве конституционных, обогащают конституционный правопорядок. Это все то, что служит сохранению и развитию человеческого рода; создает условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества; гарантирует защиту достоинства граждан и уважение человека

⁷ «Живая» Конституция — это не только текст и не решения Конституционного Суда по толкованию тех или иных норм Основного закона. «Живая» Конституция — это еще и законы, и вся правоприменительная практика. Для того чтобы правильно интерпретировать текст Конституции и находить смысл проверяемого закона, его конституционный смысл, надо знать политическую, экономическую, духовную и прочие реальности. О целесообразности изменений в действующую конституцию и причинах, которыми обусловлен конституционный контроль над поправками конституционного текста, см.: Зорькин В. Д. Право против хаоса: монография. 2-е изд. М., 2020; Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2019.

труда; обеспечивает сбалансированность прав и обязанностей гражданина; утверждает социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность на началах юридического равенства и принципов справедливости.

Во-вторых, названное Заключение специфично и по объекту, и по процедуре проверки Закона о поправке к Конституции РФ. В рассмотрении дела не участвовали стороны, не было судьи-докладчика, не выступали эксперты, и принятое Заключение суть плод творчества судей. Заключение окончательно. Оно имплементировало не вступившие в силу конституционные новеллы в действующий текст Конституции. Однако имплементировало временно — до положительных итогов всероссийского голосования, которое легитимизировало позитивные выводы Суда. Это тот случай, когда над Конституционным Судом и конституционным правосудием возвысилась еще одна инстанция. Создан прецедент, ценность которого еще предстоит обосновать.

Именно потому, что над Конституционным Судом до настоящего времени не оказывалось никакой инстанции, отдельные авторы могли возражать против того, чтобы Конституционный Суд осуществлял какое-либо правотворчество и тем более вносил бы «квазипоправки» в Конституцию⁸.

Полагаю, что последнее соображение является важным юридическим обстоятельством, которое аргументирует инициирование Президентом России подготовку Закона о поправке к Конституции РФ⁹.

⁸ См., например: *Краснов М. А.* Толкования Конституции как ее фактические поправки // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1.

⁹ Об уникальности данного Закона в целом и содержательной новизне конкретных поправок в соответствии с основными целевыми блоками комментируемых норм, позволяющими раскрыть волю конституци-

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

онного законодателя, дает представление книга организаторов широкого обсуждения поправок (см.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020).

полагающим политическим и теоретическим концепциям, определившим появление текста Конституции 1993 г., и той идеологии, которая обусловила принятие Закона о поправке к Конституции РФ.

Как убеждаемся, реформирование охватывает не только нормативную составляющую правовой системы, но и ее институциональную часть, правоотношения и правовое сознание, пронизывающее каждую часть в отдельности и в их системной связи. При этом для их ценностной оценки, несомненно, придется взять на вооружение конкретно-исторический подход и методы сравнительного правоведения. Заканчивается время, когда мы практически игнорировали существование в мире многообразных правовых систем и тот период, когда сокрушение отечественной правовой системы (вопреки закону отрицания отрицания) считалось безоговорочно благом. Вместе с тем мы видим все больше критики в адрес императивных ориентаций на ценности европейской либеральной демократии или, тем более, на безальтернативно господствующие в умах некоторой части людей ценности американской системы. С ними на время вступили в конкуренцию ценности глобализма, но и они утратили ложный блеск в кризисных обстоятельствах развития общества. Сегодня приобретает значение закрепление идей суверенитета национального государства вопреки корыстно эксплуатируемым идеям глобализма. Это весьма серьезный посыл для дальнейшего развития любой правовой системы, а для российской, по многим причинам, особенно.

Внесение комплекса поправок в Конституцию РФ, по сути, отражает основополагающую идеологию России как суверенного государства.

В изначально действующем тексте Конституции говорится о «возрождении» суверенной государственности России, что вызывало вопросы даже в условиях 1993 г., по-

скольку Россия в советское время доказывала свою суверенность в полной мере. В ходе дискуссий в рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок мной предлагалась следующая поправка: «...утверждая суверенную государственность России, неизбежность ее идеологической и политической демократической основы». Данная поправка могла скрасить политизированное содержание ст. 13 Конституции, которое основывается на односторонней трактовке понятия идеологии и подвергается все большему сомнению в широких кругах. Сошлюсь, в частности, на компетентное суждение Н. А. Бобровой: «Критикующая часть 2 ст. 13 Конституции РФ вовсе не выступает за то, чтобы записать в Конституции какую-то идеологию, в чем их обвиняют оппоненты. Эта статья просто должна быть исключена из текста Конституции как не соответствующая действительности и антинаучная»¹¹. Просто «исключить» не представлялось возможным, поскольку норма находится в неприкасаемой главе. Но надо четко понимать, что Конституция в целом и каждая ее норма пронизаны соответствующими идеями. Поправки Конституции преследовали цели усилить некоторые из них, дополнить новыми, скорректировать в соответствии с новыми явлениями общественной и государственной жизни, отказавшись от тех, что не оправдали себя или оказываются неэффективными. Во всяком случае очевидно, что партии имеют свою идеологию и правящая партия проводит ее в законодательстве, делая тем самым государственной и обязательной. Разумеется, через посредство воплощения соответствующих идей в конкретные правовые нормы.

Таким образом, поскольку было принято решение не касаться со-

¹¹ Боброва Н. А. Государство без идеологии — это нонсенс // Мир политики и социологии. 2019. № 7.

держания преамбулы (конституционного запрета на этот счет нет), остается надеяться на доктринальное толкование соответствующих норм. А. Г. Хабибулин, известный фундаментальными оценками теории общественно-экономической формации, предложил подойти к идеологии как к основополагающему фактору общественного развития¹². Представляется, что с некоторой коррекцией в духе материализма вполне можно согласиться с его мыслями о том, что именно идеологический фактор находится в основе социального развития, идеология обуславливает наличие приоритетов, первоочередных целей и задач, идеологическое начало обеспечивает реализацию любой стратегии, эффективность управленческой деятельности государства напрямую зависит от идеологии¹³.

В содержательной и во многом инновационной статье А. Г. Хабибулина обосновывается многофункциональная роль идеологии. И если у кого-то есть опасение, что идеология раскалывает общество, поскольку убеждения людей часто расходятся, то автор, напротив, выделяет значимость ее консолидирующей функции, направленной на обеспечение политической целостности, единства общества. Ученый указывает на интегрирующую роль государства в установлении ценностей, свойственных всему населению страны. Автор, оговоримся, пытается изложить свои позиции в духе ст. 13 Конституции, но когда он указывает на «интегрирующую роль государства в

установлении ценностей, свойственных всему населению страны», когда у него «государственная идеология выступает основополагающей по отношению к политической», тем самым объективно выражается согласие с критиками конституционной нормы. Более того, можно предположить, что А. Г. Хабибулин идет дальше нас, критически воспринимающих включение в текст Конституции запрета на установление идеологии в качестве государственной (кстати, конституционно со всей очевидностью никакая другая, кроме государственной, не может быть обязательной) — у него «отсутствие идеологического начала в деятельности государства угрожает национальной безопасности страны»¹⁴.

Итак, каждой идеологии, естественно, присущи своя философская основа, свои социально-политические основания, свои корни. Проблема только в выборе оптимальной идеологии и в том, как государству интегрировать разные идеи в привязке к вопросам, составляющим предмет конституционно-правового регулирования.

Правовая идеология отражается в программах политических партий, в публичных акциях государственных и политических деятелей и т. д. Особенно важно подчеркнуть идеологический контекст правоприменения¹⁵. В ряде случаев разведение политической и правовой идеологии чревато неблагоприятными последствиями. Так, политические перемены в СССР повлекли поворот в правовой политике, что объективировалось в текстуальном конституционном закреплении идеи пра-

¹² См.: Хабибулин А. Г. Идеология — основополагающий фактор общественного развития // Мир политики и социологии. 2019. № 6. С. 21—24.

¹³ Отметим, что не прекращаются поиски национальной идеи, которая оплодотворяла бы всю идеологию и практику общественной и государственной жизни. В связи с этим уместно предложить идею П. Я. Чаадаева: любить Родину с открытыми глазами, с незапертыми устами.

¹⁴ Хабибулин А. Г. Указ. соч. С. 22.

¹⁵ Формально-юридические подходы всегда находятся под контролем основополагающих идей, получивших конституционное воплощение. Более того, правосознание правоприменителя актуально вдвойне, если учесть прямое действие конституционных норм, на что обращалось внимание при принятии поправок к Основному закону.

вового государства. В настоящее время все принципиальные правотворческие и правоприменительные решения аргументируются посредством развертывания содержания названной идеи. Следует сделать только одну оговорку: характеристика права как безусловно политической меры нуждается в уточнении по отношению к тем случаям, когда правовые нормы регулируют сугубо технические отношения.

Таким образом, поскольку право есть мера политическая, есть политика, постольку правовая идеология всегда политическая идеология. Она базируется на данных науки или в своекорыстных политических интересах отклоняется от них. Она в чем-то шире, а в чем-то уже юридической науки и поэтому не должна отождествляться с ней. В составе юридической науки есть разделы, обосновывающие правила объективно целесообразного или технического порядка и, следовательно, не относящиеся к политике. Но правовая идеология, на наш взгляд, имеет еще один канал, который может сходиться с каждым из предыдущих. Речь идет о выражении правовых идей непосредственно гражданами лично и соборно через неполитические коллективы.

Надо четко понимать, что Конституция в целом и каждая ее норма пронизаны соответствующими идеями. Поправки к Конституции преследовали цели усилить некоторые из них, дополнить новыми, скорректировать в соответствии с новыми явлениями общественной и государственной жизни, отказавшись от тех, что не оправдали себя или оказались неэффективными.

Об идеологии отдельных наиболее значимых поправок. Вслед за решением вопроса о ценности той или другой концептуально оформленной идеологии встает проблема определения ценностных свойств составляющих ее идей в привязке к решению конкретных вопросов го-

сударственно-правового строительства.

Поправок, как мы знаем, достаточно много¹⁶. Для развернутого обоснования ценности отдельных из них можно проводить специальные форумы. Поэтому ограничусь, во-первых, вопросом классификации их, что имеет значение для выявления ценности, и, во-вторых, указанием на те, которые требуют соизмерения ценностей. С течением времени ценности претерпевают изменения и, соответственно, то, что ценно сегодня, может перестать быть ценным спустя какое-то время.

В одном из докладов на Пленарном заседании совместной международной научно-практической конференции «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки» (24 ноября 2020 г.) озвучивалось большинство поправок и создавалось впечатление, что все они ценные¹⁷. Между тем более приемлема позиция М. И. Клеандрова, который подразделил поправки на три категории: позитивные, негативные и вызывающие удивление. При этом надо будет еще доказывать на практике ценность отдельных поправок.

Мне импонирует подход Д. И. Дедова, который в докладе сделал акцент на политическом характере отдельных поправок и выделил среди них стратегические и тактические. Правда, сразу возникают вопросы: 1) можно ли разграничивать политические и юридические поправки; 2) нет ли собственно юридических поправок?

¹⁶ Формально-юридически следует оговориться — одна интегрированная. На голосование выносился вопрос о согласии с совершенствованием регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти.

¹⁷ URL: http://www.law.msu.ru/news/plenarnoe_zasedanie_sovmestnoy_mezhdunarodnoy_nauchno-prakticheskoy_konferencii_2020-11-20-4996.

Вопросы эти обусловлены тем, что политическая и юридическая ценности перекрещиваются, но не совпадают. Закон, повторимся, есть мера политическая, есть политика. Но существуют такие нормы и правовые решения, которые являются собственно юридическими и только в этом своем качестве представляют собой ценность. М. Л. Гальперин на том же заседании обратил внимание на появление в Конституции и даже уже в УПК РФ термина «истолкование» и проиллюстрировал его употребление. Здесь просматривается сугубо юридическая ценность законодательной техники, точно так же, как и в отношении отмеченной им же разницы в употреблении понятий исполнения и применения права.

Среди поправок, которые в их оценке непременно требуют соизмерения ценностей, отмечу поправку «об обнулении» президентских сроков. Эта поправка имеет свою историю, уходящую ко времени принятия американской конституции. Именно тогда был предложен основополагающий принцип: «Президент должен избираться сроком на четыре года и подлежит переизбранию столько раз, сколько сочтет необходимым народ Соединенных Штатов оказывать ему доверие»¹⁸. Этот принцип не получил закрепления в тексте принятой Конституции США, но тем более интересны аргументы в его защиту и против. По мнению В. Терешковой, в условиях российского парламентаризма обращение к ним с соответствующими комментариями просто необходимо.

Принцип обосновывался одним из творцов американской Конституции А. Гамильтоном. Для него главным было, чтобы президент был дееспособным и сильным. Для срока пребывания в должности имеют значе-

ние два аспекта: личная твердость президента при осуществлении его конституционных полномочий и стабильность системы администрации под его эгидой¹⁹. Что касается первого аспекта, то, с точки зрения Гамильтона, должно быть очевидно: чем продолжительнее пребывание в должности, тем больше вероятность проявления этого важного преимущества. Во имя обеспечения общественного благополучия следует исключить «раболепную уступчивость президента доминирующим течениям как в сообществе, так и в законодательном органе». Подчинение законам и зависимость от законодательного органа — разные вещи. Что касается второго аспекта, фиксировалась глубокая связь между продолжительностью пребывания президента в своей должности и стабильностью системы администрации (функционированием всех политических институтов, законодательной, исполнительной и судебной власти)²⁰.

Позитивной стороной продолжительного пребывания в должности А. Гамильтон считал переизбрание. Оно необходимо, чтобы стимулировать должностное лицо проявить решимость хорошо выполнять свое дело, а обществу дает возможность наблюдать за тенденцией его поступков и оценивать их по делам. Люди должны видеть причины для одобрения его поведения, оставления на посту и продления пользы от постоянства в мудрой системе администрации.

Заранее предусмотренное ограничение пребывания президента в

¹⁹ См.: Федералист ... С. 466.

¹⁸ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. / под общ. ред. Н. Н. Яковлева. М., 1994. С. 450.

²⁰ Преемник часто считает лучшим доказательством своих способностей и заслуг обратить вспять и переделать то, что сделано предшественником, способствовать смене людей на подчиненных постах; а все эти причины в совокупности не смогут не возбудить позорный и губительный мятежный дух в системе правительства (см.: Федералист ... С. 471).

должности имеет ряд негативных последствий:

1) ослабление побудительных мотивов к надлежащему поведению и, соответственно, проявление значительно меньшего рвения при исполнении своего долга²¹;

2) соблазн действовать в корыстных целях, заниматься казнокрадством и в некоторых случаях прибегать к узурпации: «Перед перспективой приближения неизбежной утраты поста алчность, пожалуй, возьмет верх над осторожностью, тщеславием и честолюбием»²²;

3) сообщество лишается преимущества от опыта, полученного президентом при исполнении своих обязанностей. Вряд ли мудро обязать по конституции покинуть пост тех, кто научился выполнять свои обязанности с большей пользой;

4) опасность отстранения для общественного интереса и безопасности при чрезвычайных обстоятельствах;

5) опасность конституционного запрещения стабильности в администрации²³.

В конституционном конвенте проводились жаркие дискуссии по всем отмеченным позициям. Обосновывалась независимость президента в том числе и от законодательного органа, в котором место займут «Великие и Богатые», в то время как

²¹ «Даже любовь к славе, всепоглощающая страсть благороднейших умов, подтолкнет спланировать и выполнить громадные и трудные предприятия ради общественного блага, требующие значительного времени для подготовки и осуществления, если можно льстить себя перспективой завершить начатое. Но человек, напротив, не возьмется за такое предприятие, если предвидит, что ему придется уйти со сцены до завершения работы, передав ее вместе со своей репутацией в руки людей, которым задача может оказаться не по плечу или равнодушно относящихся к ней» (Федералист ... С. 473).

²² Федералист ... С. 473—474.

²³ Там же. С. 474—475.

президент должен представлять весь народ, в том числе его низшие классы. А Гамильтон остался верен провозглашенному им принципу: «Уж слишком много изысканности в идее лишить народ права сохранять в должности человека, когда сам народ считает, что может доверять ему. Преимущества этой идеи в лучшем случае спекулятивны и сомнительны, их перевешивают невыгоды, куда более очевидные и решающие»²⁴.

Как убеждаемся, есть о чем дискутировать в тесной привязке к современным реалиям. Методология сравнительного подхода в принципиальном решении этого вопроса продемонстрирована в вышеупомянутом Заклучении Конституционного Суда РФ, одобрившего в том числе и следующую поправку: «Решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), всегда является, по существу, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства...». В данной ситуации усматривается интеграция индивидуального и социального начала в организации государственной власти: гражданин реализует право предложить программу действий высшего должностного лица и выдвинуть свою кандидатуру для руководства ее осуще-

²⁴ Федералист ... С. 476.

ствлением, а народ использует свое право оценить как саму программу, так и способность данного лица к ее воплощению с учетом всех альтернатив. В нашем случае каждая из поправок в отдельности и все они вместе неразрывно объединены общей идеей усиления публичной власти в части как ее организации, так и функционирования. Важно подчеркнуть единство всех нововведений и обозначить их стержень, состоящий прежде всего в усилении президентской власти. Интегрирующим моментом всей аргументации может рассматриваться поправка о возможности действующему Президенту выдвинуть свою кандидатуру на очередных выборах. Гражданам предоставляется возможность подтвердить их приверженность сильной президентской власти, которую сегодня олицетворяет В. В. Путин. Это он внес соответствующие предложения, обозначенные в президентском послании и развернутые созданной им рабочей группой для последующего внесения в Государственную Думу. Предполагается, что именно ему и предстоит претворять их в жизнь, во всяком случае в

предстоящие два года до президентских выборов. Этим объясняется и вовлечение неизвестного нашему законодательству (но и не противоречащему ему) такого средства легитимации президентской инициативы, как всенародное голосование.

В заключение ограничусь той сентенцией, что поправкам к Конституции предстоит, надеюсь, относительно долгая жизнь. Жизнь во всех ее сложностях и конфликтах. Именно в цивилизованном правовом разрешении конфликтов проявляется настоящая ценность конституционных положений²⁵.

²⁵ Откровенный скептицизм, сокрушающий ценность Конституции и поправок к ней («да пусть хоть каждый день ее переписывают, пусть впишут туда рецепт малинового варенья или то, что Владимир Путин будет править страной и с того света» (Андрей Мовчан — Блоги — Эхо Москвы (echo.msk.ru)), компрометирует себя уже по той причине, что соответствующие институты и режимы открытости, свободы, уровни образования общества, мобильности населения и т. д., за что ратуют скептики и что противопоставляется ими конституционным нормам, с неизбежностью будут порождать новые конституционные идеи и новые тексты.

Список литературы

- Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971.
- Боброва Н. А. Государство без идеологии — это нонсенс // Мир политики и социологии. 2019. № 7.
- Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2014.
- Бондарь Н. С. Конституционное право как фундаментальная ценность демократического правового государства (по мотивам научного наследия академика О. Е. Кутафина) // Lex russica. 2010. № 2.
- Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда РФ) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6.
- Ерофеев А. А. Ценностный подход в конституционном праве // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 19 (234).
- Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2019.
- Зорькин В. Д. Право против хаоса: монография. 2-е изд. М., 2020.
- Краснов М. А. Толкования Конституции как ее фактические поправки // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1.
- Мамонов В. В. Конституционные ценности современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93).
- Матье Б. Право против демократии?: монография / пер. с франц. Я. И. Лебедевой; под ред. А. И. Ковлера. М., 2021.

- Неновски Н. Право и ценности. Пер. с болг. М., 1987.
- Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность. Львов, 1985.
- Суханова А. А. Конституционные ценности современной России: иерархия и конкуренция // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 23 (378). Право. Вып. 44. С. 53—57.
- Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. / под общ. ред. Н. Н. Яковлева. М., 1994.
- Хабибулин А. Г. Идеология — основополагающий фактор общественного развития // Мир политики и социологии. 2019. № 6.
- Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

References

- Alekseev S. S. *Sotsial'naya tsennost' prava v sovetskom obshchestve*. Moscow, 1971. 223 p.
- Bobrova N. A. State Without Ideology — This Is Nonsense. *Mir politiki i sotsiologii*, 2019, no. 7, pp. 24—33. (In Russ.)
- Bondar' N. S. *Aksiologiya sudebnogo konstitutsionalizma: konstitutsionnye tsennosti v teorii i praktike konstitutsionnogo pravosudiya*. Moscow, 2014.
- Bondar' N. S. Constitutional values — the category of the law in force (in the context of the practice of the Constitutional Court of Russia). *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2009, no. 6, pp. 1—11. (In Russ.)
- Bondar' N. S. *Konstitutsionnoe pravo kak fundamental'naya tsennost' demokraticheskogo pravovogo gosudarstva (po motivam nauchnogo naslediya akademika O. E. Kutafina)*. *Lex russica*, 2010, no. 2, pp. 260—295.
- Erofeev A. A. Tsennostnyy podkhod v konstitutsionnom prave. *Bulletin of Chelyabinsk State University*, 2011, no. 19 (234). Law, iss. 28, pp. 19—22.
- Khabibulin A. G. Ideology Is a Fundamental Factor of Social Development. *World of politics and sociology*, 2019, iss. 6, pp. 21—24. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y., Klshas A. A. Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities". Moscow, 2020. 240 p. (In Russ.)
- Krasnov M. A. Interpretations of the Constitution as Its Actual Amendments. *Comparative Constitutional Review*, 2016. no. 1, pp. 77—91. (In Russ.)
- Mamonov V. V. The Constitutional Values of Modern Russia. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2013, no. 4 (93), pp. 125—132. (In Russ.)
- Mathieu B. *Pravo protiv demokratii?* Ed. by A. I. Kovler. Moscow, 2021. 200 p.
- Nenovski N. Right and values. Moscow, 1987. 248 p. (In Russ.)
- Rabinovich P. M. *Sotsialisticheskoe pravo kak tsennost'*. L'vov, 1985. 167 p.
- The Federalist. Political Essays Written by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay. Ed. by N. N. Yakovlev. Moscow, 1994. 592 p.
- Sukhanova A. A. Constitutional Values of Modern Russia: Hierarchy and Competition. *Bulletin of Chelyabinsk State University*, 2015, no. 23 (378). Law, iss. 44, pp. 53—57. (In Russ.)
- Zorkin V. D. *Konstitutsionno-pravovoe razvitie Rossii*. Moscow, 2019. 448 p.
- Zorkin V. D. *Law vs. Chaos*. 2nd ed. Moscow, 2020. 368 p. (In Russ.)

Информация об авторе

Валерий Васильевич Лазарев, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор